
El Gobierno no puede seguir condicionando el futuro del sector energético con decisiones sin consenso y sin fundamento técnico

28 de agosto de 2014

1.- Resumen Ejecutivo

Las últimas decisiones del Gobierno nacional relacionadas con el sector eléctrico comprometen negativamente su funcionamiento futuro.

Las contrataciones de apuro que el Gobierno continúa realizando, hacen caso omiso a las críticas que el grupo de Ex Secretarios hemos realizado en varias oportunidades y a las serias observaciones de la Auditoría General de la Nación (AGN) en su último informe de examen de la empresa estatal ENARSA, dependiente del Ministerio de Planificación Federal.

En este mismo contexto pueden considerarse los recursos del Estado Nacional aplicados a continuar con los Programas de Generación de Energía Eléctrica Distribuida (GEED) que ejecuta ENARSA desde 2007, cuando se crearon como una emergencia ante el déficit de generación. Estos Programas GEED consisten en la contratación de generación de energía eléctrica, mediante pequeñas centrales transportables, para inyectar energía de alto costo durante plazos cortos, en los diversos nodos del sistema eléctrico.

Ahora se ha decidido la incorporación de 1000 MW más con esta modalidad antieconómica, mediante procedimientos de selección de dudosa transparencia, de convocatoria a concurso en lugar de licitación, de aplicación de condiciones no previstas por ley a quienes pueden ser oferentes, de arbitrariedades en las calificaciones que deben poseer los oferentes para ser elegibles. Estos procedimientos aseguran la discrecionalidad del funcionario y los actos de colusión entre estos y contratistas amigos del Gobierno.

Estos Concursos concluidos recientemente por ENARSA, significan la contratación para el largo plazo de una solución antieconómica, concebida exclusivamente para situaciones de emergencia y que se justifican solo en el corto plazo. Además introducen sobrecostos en concepto de generación eléctrica por más de USD 10.000 millones hasta el año 2019, de los que se tendrá que hacer cargo el próximo gobierno.

Si a estos casos irregulares se le agregan la adjudicación, luego de tres licitaciones, de la central Manuel Belgrano II y la de las centrales hidroeléctricas en el río Santa Cruz sin las adecuadas factibilidades técnicas ni financieras, ni el costo de la línea de alta tensión para evacuar la energía que produzca y las contrataciones para la extensión de vida de la central nuclear de Embalse, estamos hablando de adjudicaciones, solo en generación de electricidad, del orden de los US\$ 9.000 millones, que recaen mayoritariamente en empresas amigas.

Estos son solo algunos ejemplos que ratifican la decisión del Gobierno por insistir en las políticas que condujeron al sector eléctrico a su actual crisis que padecen los usuarios y que deberán pagar futuras administraciones.

1.- Introducción

En un documento reciente, los Ex Secretarios hemos señalado, en particular para el sector eléctrico pero de proyección al resto de los sectores de la energía en la Argentina, que la crisis actual del mismo no se puede resolver con medidas aisladas y mucho menos de carácter populista y demagógico.

Hemos señalado en el mismo documento que sin un cambio en la política energética, esta crisis empeoraría con el transcurso del tiempo hasta hacerse insostenible para la economía toda.

Después de 11 años, se han hecho cambios en la Secretaría de Energía de la Nación. No se conocen los motivos, y no ha habido discurso del funcionario saliente¹, pero lo verdaderamente llamativo es que tampoco haya habido discurso de asunción de la nueva responsable del cargo. No quedó claro para nadie si se han ratificado o rectificado las políticas públicas para este sector, y en todo caso cuáles son las líneas maestras de la nueva gestión.

En este contexto verdaderamente confuso, el Gobierno sigue concentrado en acciones estériles, cuyo resultado será agravar los problemas que los gruesos errores cometidos en el transcurso de los últimos once años han generado.

La asignación creciente de recursos del Estado Nacional para el sostenimiento del sector de la energía, bajo el argumento de la escasa inversión privada, responde mayormente a mecanismos discrecionales en función de decisiones de urgencias y criterios políticos cuya cadena de responsabilidades recae primariamente sobre el Ministro de Planificación Federal y funcionarios dependientes.

¹ El de mayor duración en el cargo de toda la historia institucional de la Secretaría de la Nación

La experiencia prueba que decisiones inmaduras de inversión, sin las factibilidades técnicas económicas y financieras debidamente completadas por los organismos competentes del Estado, redundan en altos sobrecostos de obra, en desorden ejecutivo de las mismas, en adjudicaciones amañadas, en alargamiento innecesario de los plazos de ejecución, y en obras innecesarias. En esas imperfecciones suelen anidar la gran corrupción y las malas prácticas políticas y administrativas que es necesario desterrar de nuestro Estado.

Hacemos notar que si bien es responsabilidad del Poder Ejecutivo ejercer su mandato hasta el último segundo de su período de gobierno, es de pura lógica que éste sea consciente de su finitud e implemente mecanismos de transición que aseguren una continuidad de las decisiones más allá del 10 de diciembre de 2015. Nada es peor para la salud de la República que condicionar al futuro gobierno con una decisión inmadura y no suficientemente evaluada. Una vez más, la experiencia prueba que eso nos perjudicará a todos.

2.- La necesidad de normalizar los entes regulatorios y normalizar la fiscalización estatal

El funcionamiento del sector energético muestra un marcado déficit en la fiscalización por parte del Estado que se nota en un apartamiento de la normativa y en un deterioro de la calidad de los servicios públicos recibidos por la población. También en un deterioro de la calidad de las empresas prestadoras, que se evidencia en sus Balances semestrales.

Es fundamental que se entienda que los Entes Reguladores deben cumplir por ley una función trascendente en materia de fiscalización asegurando la calidad de las prestaciones. En este contexto debe quedar claro que se trata de órganos del Estado y no del gobierno de turno. Su función por lo tanto no es implementar las políticas del gobierno de turno, ni mucho menos justificarlas.

Es de imperiosa necesidad de normalizar los entes de regulación y de control del sector, cuyas acciones están sometidas a las instrucciones de los funcionarios del Ministerio de Planificación.

3.- Después de 11 años persiste una política energética concebida fuera de la planificación estratégica

La mala política energética es el resultado de la carencia de una planificación estratégica. El Gobierno no ha sabido, a pesar del tiempo transcurrido en su larga

gestión, implementar un Plan Energético Estratégico, en el cual se expresen los anhelos y objetivo nacionales para la Energía, cuantificando, claro está, los costos en que incurrirá la sociedad para hacer realidad esos anhelos sociales y objetivos nacionales y, sobre todo, su viabilidad de financiamiento.

¿Por qué no pedirle entre todos al Gobierno que exprese sus objetivos y transparente los cálculos técnicos y económicos que los sustentan?

4.- Malas decisiones de inversión y métodos de adjudicación impropios producen altos sobre costos

El Gobierno nacional ha utilizado desde el año 2007 a la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA) como medio para ampliar la oferta de generación eléctrica, debiéndose notar que la ampliación de la misma en la actual gestión (22,3%), resultó marcadamente menor al incremento de la demanda en igual período (45%).

La falta de racionalidad en la programación de las inversiones del sector eléctrico, conducidas por el Ministerio de Planificación Federal a través de Energía Argentina S.A., implica igualmente elevados sobre costos en las obras y contrataciones bajo su responsabilidad

En su último informe de examen de la empresa, La Auditoría General de la Nación plantea, entre varias graves inconsistencias en el desarrollo de las obras de las centrales térmicas Ensenada de Barragán y Brigadier López, que ENARSA, en lugar de convocar a licitación para la construcción de distintas obras, que en el marco de las Ley de Obras Públicas deberían considerarse como nuevas, decidió numerosas ampliaciones a los contratos originales, evitando así la competencia y permitiendo sobre costos injustificables de otro modo.

En este mismo contexto pueden considerarse los recursos del Estado nacional aplicados a los Programas de Generación de Energía Eléctrica Distribuida (GEED), instruidos por el Ministerio de Planificación y ejecutados por ENARSA a partir de 2007. Originalmente requeridos por la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA), estos Programas (consistentes en la contratación de generación de energía eléctrica mediante pequeñas centrales transportables para el sostenimiento a corto plazo de diversos nodos del sistema eléctrico que a la fecha representan alrededor de 1.150 MW de potencia disponible), han sido recientemente desnaturalizados, utilizándolos como mecanismo para la contratación de nueva potencia sin la adecuada planificación por parte de

CAMMESA, y mediante procedimientos de selección de dudosa transparencia² que deberían ser objeto de investigaciones detalladas.

Los Concursos concluidos recientemente por ENARSA, denominados GEED V y GEED VI, así como el instruido Concurso GEED VII, en función de los cuales ENARSA prevé la contratación a largo plazo de una solución desarrollada para situaciones de emergencia y eficaces solo en el corto plazo, significarán también para el próximo Gobierno Nacional un sobre costo en materia de generación eléctrica de más de USD 10.000 millones hasta el año 2019, monto que resulta solo del valor del combustible que ENARSA se compromete a proveer en el marco de los contratos que se intentan firmar.

Del mismo modo resulta sorprendente la reciente adjudicación de las obras completas de la central térmica Belgrano II, por un total de potencia instalada de 1500 MW bajo la modalidad llave en mano, a una de las empresas del grupo de las que siempre han contado con el beneplácito oficial; principalmente teniendo en consideración que el proceso de selección que condujo a este nuevo contrato se inició en el año 2011, sin que se hubiere procedido, de acuerdo a la información pública disponible, a la revisión de disponibilidad de gas para su operación o a la actualización de costos de construcción y operación.

5.- El Plan Nuclear y las obras hidroeléctricas del Río Santa Cruz

Existen dudas técnicamente fundadas respecto a que las futuras obras hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz sean factibles, y a pesar de los créditos comprometidos con el gobierno chino, dichos créditos puedan ser efectivamente repagados con el funcionamiento de las centrales, una vez que estas sean puestas en ejecución. Aún no está definido en sistema de transmisión en muy alta tensión, imprescindible para el transporte de la energía producida hasta los centros de consumo. Las inversiones superaran largamente los 5.000 millones de dólares.

El Gobierno debe mostrar los estudios detallados y el fundamento técnico de las decisiones que adopta. Dentro de ello, es de particular importancia conocer cuál va a ser la participación de la industria nacional en la construcción de estas centrales y como será financiada dicha participación.

²La convocatoria a un concurso en lugar de a una licitación, la aplicación de condiciones no previstas por ley a quienes pueden ser oferentes, la indeterminación de qué calificaciones deben poseer los oferentes para ser elegibles, e incluso la falta de requisito de disponibilidad del equipamiento concursado, la extensión innecesaria de la duración de los contratos para una solución que es de emergencia y transitoria.

Las mismas consideraciones hacemos respecto al Plan de Construcción de Centrales Nucleares con posterioridad a Atucha II, y a las contrataciones asociadas a la extensión de vida de la central de Embalse.

Firmado:

Emilio Apud - Julio César Aráoz - Enrique Devoto - Roberto Echarte

Alieto Guadagni - Jorge Lapeña - Daniel Montamat - Raúl Olocco