

CONSENSOS ENERGÉTICOS 2019-2023

LINEAMIENTOS DE UNA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LARGO PLAZO

1.- CAMBIOS EN EL PARADIGMA ENERGÉTICO MUNDIAL-CAMBIOS EN EL MODELO PRODUCTIVO ARGENTINO

Los cambios en el paradigma energético mundial nos deben servir de referencia para elaborar una estrategia energética argentina de largo plazo. La matriz de energía primaria del mundo sigue dependiendo de los combustibles fósiles en un 85%: 34% petróleo, 28% carbón y 23% gas natural.

En cuanto a la matriz energética de generación de electricidad 38% corresponde al carbón, 23% al gas natural, 4% al petróleo, y un 35% a energías alternativas (hidroeléctrica 16%, nuclear 10%, y 10% renovables). A su vez en la matriz mundial de consumo final, la energía eléctrica, que sólo representa el 20%, comienza aumentar su participación respecto al gas y a los combustibles fósiles.

El mundo experimenta un cambio de paradigma y de su modelo económico y energético a partir de la Cumbre de Copenhague en 2009, y debe ir hacia una economía de bajo carbono y más baja intensidad energética como forma de controlar el Cambio Climático. Este es uno de los mayores desafíos que afronta la humanidad: donde la combustión con carbón es el principal problema y el gas natural la principal solución en la transición, hasta que las renovables (u otra forma disruptiva sin emisiones) tomen un rol preponderante para cumplir con los objetivos de mitigación.

La Argentina debe orientar su política energética y su estrategia de largo plazo tomando en cuenta las tendencias dominantes y anticipándose a posibles cambios, con la ventaja que nuestro país exhibe una matriz energética de mayor calidad que el promedio internacional. En la Argentina el gas natural, combustible más limpio y de menor emisión de CO₂ por unidad de energía producida, tiene una participación total de 59% mientras que el consumo de carbón sólo del 1%, y análogamente ocurre en la generación de electricidad donde el carbón que en el mundo es el principal combustible para la generación eléctrica en nuestro país su aporte es solo muy marginal.

Nuestro país ha realizado antes del comienzo de la lucha mundial para la mitigación del Cambio Climático (Río, Brasil, 1992) una profunda transformación de su matriz energética

a partir de una inteligente utilización de las reservas del yacimiento gigante de gas de Loma de la Lata que permitieron sustituir grandes cantidades de derivados del petróleo y carbón.

En la actual estructura mundial de la energía hay tres tendencias que se afianzan por el lado de la oferta, y dos por el lado de la demanda.

Por el lado de la oferta:

- 1) La sustitución entre energías fósiles: el carbón y el petróleo son sustituidos por gas natural en la matriz primaria. En el 2030 la participación del gas superaría la del carbón en la ecuación energética mundial.
- 2) La diversificación de las fuentes de energía con creciente participación de las fuentes alternativas. Eso se advierte más en la matriz de generación eléctrica donde las energías renovables como la eólica y solar, promocionadas por sus ventajas medioambientales, han reducido sus costos de manera significativa.
- 3) La mayor electrificación del consumo final de energía (acá se reflejará, entre otras irrupciones tecnológicas, la penetración de los autos eléctricos en el parque automotriz).

Por el lado de la demanda mundial las tendencias dominantes son:

- 1) La necesidad de descarbonizar el consumo de energía por los problemas ambientales localizados y los crecientes problemas del cambio climático global¹.
- 2) La posibilidad de hacer una gestión inteligente de la demanda de energía introduciendo internet en las redes eléctricas y promoviendo la interacción de la oferta y la demanda (medidores inteligentes e internet de las cosas)

Puede haber cambios disruptivos que aceleren o ralenticen estas tendencias. Por ahora los que se insinúan como más probables son: por el lado de la oferta: a) la tecnología de celdas combustibles que usan hidrógeno; b) el almacenamiento de electricidad en baterías a escala con costos que podrían viabilizar su desarrollo comercial; y 3) los avances en la tecnología de fusión nuclear. Por el lado de la demanda, las crecientes preocupaciones de la sociedad

¹ Consumir menos energías provenientes del Carbón mineral y de los hidrocarburos reemplazando por energías que no produzcan CO2 por como subproducto de la combustión.

global por las consecuencias del cambio climático cohesionan preferencias para imponer el uso de energías limpias internalizando los costos ambientales de las emisiones contaminantes y reduciendo la tasa de intensidad energética.

2.- EL ACUERDO DE PARIS 2015 (COP 21) DEBE SER REFERENCIA PARA EL DISEÑO DE NUESTRA POLÍTICA ENERGÉTICA

Si bien el Acuerdo de París en 2015 (con el precedente de Copenhague 2009) no se ha traducido en compromisos mandatorios de reducción de gases de efecto invernadero, los Estados signatarios asumieron compromisos voluntarios que influyen en las políticas energéticas nacionales generando una conciencia colectiva sobre el problema.

Los cambios disruptivos pueden acelerar la transformación del paradigma actual con predominancia fósil, y preeminencia del carbón sobre el gas natural y precipitar los tiempos políticos que aceleren la presión y las regulaciones tendientes a controlar y a reducir la huella de carbono en la actividad económica.

Nuestro país debe definir una estrategia de largo plazo, en sintonía con los cambios estructurales del sector energético mundial, o sea, transición gasífera, y sustitución entre fuentes térmicas menos emisoras de GEI en reemplazo de las más emisoras en el corto y mediano plazo y descarbonización global en el largo plazo.

La Argentina posee el potencial para desarrollar su estrategia energética habida cuenta que tiene una matriz energética moderna con gran preeminencia del gas natural. La estrategia energética de largo plazo bien concebida y acordada nos debe llevar desde la escasez actual y los reajustes de precios y tarifas, a un escenario de energía abundante, sustentable y de precios competitivos para la producción y el consumo.

3.- CRISIS ENERGÉTICA EN 2015: LOS AVANCES Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES

La crisis energética que afectaba a nuestro país hacia finales de 2015 (diagnosticada y analizada por el grupo de Ex Secretarios) ha sido superada en su fase aguda, pero la transición a un sistema energético sustentable y competitivo tiene importantes desafíos aún pendientes.

En 2019 el sector eléctrico opera con más reservas técnicas, y así en los meses de mayor demanda durante el verano pasado pudo abastecerla en condiciones adecuadas. Los sistemas de transmisión en alta y extra alta tensión, han funcionado en forma satisfactoria con razonable calidad de servicio.

Los sistemas de distribución de las Distribuidoras hasta ahora reguladas por el Estado Nacional han experimentado también una mejora paulatina de sus niveles de calidad de producto técnico comercial respecto al período 2013/2015. Los informes oficiales indican que en 2018 la frecuencia de las interrupciones de suministro por usuario (cortes) y la duración de las interrupciones han disminuido al menos un 20% respecto a la calidad del servicio en el 2015.

Las empresas prestadoras de servicio de transporte y distribución tanto de electricidad como de gas natural, técnicamente quebradas en el 2015, han superado esa situación y recuperado viabilidad patrimonial y financiera mediante los procesos de Revisión Tarifaria Integral que se llevaron adelante con supervisión y aprobación de los Entes Reguladores.

Los Entes Reguladores, antes intervenidos, han sido regularizados mediante concurso público para seleccionar a sus directivos. Aunque queda mucho por hacer se ha avanzado en materia de energía renovable con la instrumentación del Plan Renovar. Se ha extendido la vida de la central nuclear Embalse con su reciente entrada en servicio y está en vías de adjudicación la central Aña Cuá que complementará el aprovechamiento hidroeléctrico de Yacyretá. Tras la renegociación del contrato y la cobertura de aspectos ambientales pendientes se estaría en condiciones de dar inicio a las obras de las centrales hidroeléctricas sobre el Río Santa Cruz.

Después de 19 años de caída ininterrumpida, la producción petrolera presentó en 2018 una suba anual respecto al año 2017. La producción de gas natural se sigue recuperando. La recuperación productiva se debe al desarrollo de los recursos no convencionales (*shale oil, shale gas y tight gas*), pero es preocupante la declinación productiva en la base de recursos convencionales desde hace 20 años y los bajos niveles de inversión en recuperación asistida y nueva exploración para revertir esa tendencia.

Ha sido un hecho muy positivo la licitación y asignación de áreas exploratorias en el mar argentino realizado en este año de 2019.

Parte de la producción de gas no convencional todavía cuenta con un régimen transitorio de subsidios del Tesoro. Además está pendiente la normalización de los mercados de gas natural y de electricidad, pero se avanza en esa dirección con los mecanismos de subasta. Hay que potenciar el desarrollo del mercado doméstico de gas natural generando nuevas oportunidades para su desarrollo y expandiendo especialmente el uso del gas natural vehicular para el transporte (GNC, GNL).

La energía todavía es parte del problema económico. El déficit energético impacta en las cuentas externas. Bajó de 3246 millones de dólares en el 2017 a 2339 millones de dólares en el 2018. La Argentina fue un país abastecido de energía con saldo positivo de balanza comercial energética desde 1989. Ese superávit se mantuvo por más de 20 años, hasta que en 2011 el país se convirtió en un importador neto, perdiendo el autoabastecimiento energético, y ello fue una de las grandes causales de los fuertes desequilibrios macroeconómicos actuales que es necesario corregir.

El déficit energético también impactó negativamente en las cuentas públicas: los subsidios energéticos alcanzaron los 20.814 MMU\$\$ en el 2014 siendo otra de las causales de los grandes desequilibrios de la economía nacional. Los subsidios se redujeron a 8803 millones en el 2017, y en el 2018 estaba previsto reducirlos a 4.000 millones. El impacto de la devaluación frenó en parte las recomposiciones tarifarias de los precios mayoristas, y el déficit en el 2018 fue de 7.121 MMU\$\$.

Este año la previsión presupuestaria para subsidios energéticos es de 4.866 MMU\$\$.

Cuando se relaciona a los déficits energéticos con los ciclos de estancamiento y reactivación (*stop and go*) de la economía argentina, aparece la simbiosis entre la restricción externa (la falta de dólares) del modelo productivo, y los barquinazos de política energética. Cuando la sustitución de importaciones está más o menos holgada de dólares, impone al sector energético subsidios al consumo para maximizar la demanda agregada de corto plazo (consumo con producción orientada al mercado doméstico). Cuando la sustitución de importaciones se queda sin dólares (la cuenta corriente externa se vuelve deficitaria) debe conceder subsidios al productor para reemplazar energía importada por producción local. La estrategia fallida de sustitución de importaciones ha condicionado la planificación energética estratégica de largo plazo, sometiendo al sector a los vaivenes cortoplacistas.

Se impone, por lo tanto, adoptar un cambio del paradigma productivo argentino de sustitución de importaciones por una estrategia alternativa de valor agregado exportable que es consustancial con el desarrollo de nuestros inmensos recursos energéticos. Para ese desarrollo se requiere del concurso de inversiones de magnitud, las que sólo se lograrán con una estrategia energética de largo plazo que asegure estabilidad institucional y opere con un set estable de precios competitivos.

Teniendo en cuenta las tendencias y los cambios en el panorama energético mundial, y la necesidad de reformular el modelo productivo argentino, los consensos básicos propuestos en este documento buscan consolidar el proceso de transformación energética en curso para recapitalizar el sector, desarrollar su inmenso potencial, y apuntalar el proceso de desarrollo económico y social que la Argentina se debe.

4.- PROPUESTA DE CONSENSOS BÁSICOS EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA

I. POLÍTICA DE ESTADO.

La política energética se concibe como una Política de Estado, se asume como estratégica, y debe ser accesible al conocimiento de cualquier ciudadano que tiene el derecho a informarse sobre la operación, los objetivos, los planes y las obras del sector. La Política de Estado para ser tal debe ser acordada en forma explícita, y no tácita o ficta, con una mayoría parlamentaria que asegure su continuidad en el tiempo.

II. PLAN ESTRATEGICO.

La próxima gestión del gobierno deberá elaborar un Plan Energético Estratégico de largo plazo consistente con la necesidad de transformación del modelo productivo argentino. El Plan podrá ser enviado al Parlamento para su aprobación por Ley, o aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo, luego de un proceso de consulta previa que realice la Secretaria de Gobierno de Energía, relevando opiniones fundadas de la Industria y de especialistas a través de la web. Se actualizará periódicamente por idéntico proceso de elaboración y aprobación. Entre sus preceptos incluirá criterios de eficiencia, diversificación, integración regional y desarrollo ambientalmente sustentable. Será objetivo del Plan alcanzar una ecuación energética competitiva que facilite y promueva la actividad económica y la integración social y que cumpla con los compromisos de mitigación de cambio climático y sustentabilidad ambiental.

III. DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE ENERGÍA. Asumiendo la sustitución intrafósiles y la transición gasífera deberá promoverse la reducción de la dependencia de recursos fósiles alentando la diversificación de las fuentes de energía. Se alentará el desarrollo de programas específicos para la hidroelectricidad y la generación eólica, solar y otras renovables, además de promoverse la construcción de redes inteligentes y un internet de la energía, con generación renovable distribuida. Para esa diversificación se alentarán inversiones privadas y asociaciones público-privadas para licitar obras donde la base de adjudicación sea la provisión de energía eléctrica al menor costo. Los fondos públicos disponibles se afectarán a energías que diversifiquen la oferta primaria o eléctrica y no apliquen a esquemas de asociaciones público-privadas.

IV. HIDROCARBUROS.

La política para los hidrocarburos estará orientada a alcanzar los siguientes objetivos: 1) Mejorar la producción declinante de los hidrocarburos convencionales; 2) Atenuar la declinación natural de los yacimientos maduros; 3) Incrementar la producción de hidrocarburos no convencionales con destino a la exportación asumiendo para esta finalidad un régimen impositivo que permita la competitividad internacional.

La actividad hidrocarburífera no contará con subsidios estatales de ningún tipo. Los subsidios transitorios hoy existentes caducarán según lo previsto en la normativa vigente y no deberían renovarse.

En materia exploratoria, en interacción con las provincias, deberán promoverse programas que comprendan tanto las cuencas sedimentarias convencionales como no convencionales recurriendo para ello a licitación pública internacional. En las áreas de jurisdicción provincial se acordará entre la Nación y las Provincias las modalidades de licitación y contratación para la implementación de una política exploratoria integral. Para los modelos contractuales se tomará en cuenta la experiencia internacional y los antecedentes exitosos nacionales y de la región.

a) Recursos Convencionales

Los recursos convencionales de la Argentina siguen constituyendo la base crítica de reservas probadas y están sujetos a altas tasas de declinación. Se procederá según el siguiente criterio:

1) EXPLORACIÓN -JURISDICCION NACIONAL

En las áreas de jurisdicción nacional se continuará la política exploratoria en la Plataforma Económica exclusiva, continuando el proceso de la reciente licitación mediante contratos de riesgo.

En todos los casos deberá utilizarse el proceso de selección mediante la licitación internacional de los permisos exploratorios. Tratándose de una Política de Estado donde el interés nacional está fuertemente comprometido por largo tiempo hacia el futuro, los Contratos de Concesión deberán difundirse antes de su firma para conocimiento de la opinión pública y de los cuerpos parlamentarios.

2) EXPLOTACIÓN

En los yacimientos convencionales actualmente en explotación la política energética promoverá la recuperación asistida para incrementar la base de reservas probadas, aumentar las tasas de recupero o recobro, y reducir la tasa de declinación.

b) Recursos No Convencionales

La Argentina deberá potenciar el desarrollo de los recursos no convencionales aprovechando las ventajas comparativas de su abundancia relativa, los rendimientos productivos ya probados, la presencia de los principales actores del mundo petrolero, y la aplicación también probada de las tecnologías que siguen las mejores prácticas. Deberá alentarse a las empresas privadas con áreas concesionadas bajo la legislación vigente a cuantificar y certificar reservas comprobadas de forma de dar mayor previsibilidad a la explotación y puesta en valor de la importante dotación de recursos que el país posee.

El desarrollo intensivo de los recursos no convencionales, a partir de la experiencia acumulada en la formación Vaca Muerta, impone la necesidad de producir a escala y de reducir costos para acceder a oportunidades de negocio que ofrece el mercado regional y el mercado mundial.

La estrategia de largo plazo debe conciliar esfuerzos fiscales y de inversión en infraestructura de la Nación, de las Provincias y de los municipios, en interacción con los actores de la industria, para reducir los costos, darles previsibilidad en el tiempo y despejar cuellos logísticos tendientes a facilitar el acceso competitivo y la búsqueda de oportunidades en el mercado mundial.

V. FONDOS CONTRACÍCLICOS.

El Estado Nacional y los principales Estados provinciales involucrados deberán acordar la constitución de fondos contra-cíclicos con recursos provenientes de la apropiación de renta derivada de la explotación de los recursos hidrocarbúferos (regalías, ingresos brutos, impuesto a la renta, u otros mecanismos de captación de renta previstos en los contratos), cuando de su explotación intensiva programada puedan derivarse perjuicios a las restantes actividades económicas.

La constitución de los fondos tendrá como objetivo prioritario evitar la apreciación cambiaria de corto plazo que perjudique la estrategia de valor agregado exportable.

Por tratarse de parte de una política de Estado la creación de los fondos y su naturaleza fiduciaria se acordará por ley nacional en la cual se establecerá el carácter intergeneracional de los recursos constitutivos y su renta, y se orientará su uso parcial y contra-cíclico a

inversiones prioritarias en infraestructura, educación, capacitación laboral e innovación tecnológica; no a gasto corriente.

VI. NUEVAS CENTRALES NUCLEARES e HIDROELECTRICAS.

No deberá iniciarse construcción alguna de nuevas centrales nucleares antes de la aprobación del Plan Energético Estratégico. Para ser aprobadas e incluidas en el Plan dichas centrales deberán contar con Proyectos y Estudios de Factibilidad completos que demuestren su factibilidad técnica, económica y ambiental aprobados por las autoridades competentes incluyendo la de todas las actividades de la cadena de valor de la central.

Su inclusión en el Plan Energético debe contemplar el cumplimiento de objetivos económicos y ambientales y ser parte de las alternativas de equipamiento de mínimo costo.

VII. BIOCOMBUSTIBLES.

Se alentarán aquellos programas destinados al desarrollo del biodiesel y el bioetanol para contribuir a sustituir importaciones de derivados petroleros, y a desarrollar valor agregado exportable mediante la transformación de la proteína vegetal en proteína animal y biocombustibles, de manera de contribuir a la mitigación del cambio climático, en la medida que la huella de carbono asegure la reducción efectiva de gases de efecto invernadero

VIII. MERCADOS MAYORISTAS DE GAS NATURAL Y ELECTRICIDAD.

Finalizados los regímenes de emergencia eléctrica y emergencia económica, y repuesta la vigencia de los marcos regulatorios de gas y electricidad con los Entes Regulatorios regularizados en su autonomía y profesionalidad, la política energética deberá orientarse al restablecimiento de la operatoria transparente y competitiva de los mercados de gas natural y electricidad. En ese sentido se deberán tener en cuenta los avances que se verifican en el mundo y la legislación comparada para mejorar y actualizar los criterios regulatorios vigentes.

Se institucionalizarán mecanismos que faciliten la interacción de la oferta y la demanda no intermediada, permitiendo contractualizar las operaciones de mediano/largo plazo además de la concertación de transacciones de contado (spot).

La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia deberá asumir un rol activo en la vigilancia ex ante de las prácticas que puedan alterar la libre competencia y/o la transparencia en los mercados en perjuicio de los consumidores cautivos.

IX. INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL.

Deberá promoverse una política de integración energética regional para conformar mercados regionales de gas natural y de electricidad que aprovechen la complementariedad de los recursos en la región y las conexiones físicas existentes. Dentro de esta política deberán priorizarse acuerdos con los respectivos socios regionales para la ejecución de las obras hidroeléctricas regionales que ya cuentan con estudios avanzados. También, se propiciarán nexos de cooperación y complementación con Brasil en materia nuclear para encarar una estrategia conjunta para esta fuente energética.

X. SUMINISTRO DE GAS DE BOLIVIA

En el año 2020 se firmará una nueva Adenda del Contrato de Suministro con la República de Bolivia. En el marco de la integración energética regional deberá promoverse la competencia inter cuencas del gas boliviano con el suministro interno argentino sin discriminación. Bolivia podrá acceder libremente al mercado argentino de gas sin más restricciones que las que surjan de una competencia en beneficio de los consumidores. La obra del Gasoducto GNEA será relanzada y terminada en 2020 para coadyuvar al propósito de la interrelación con Bolivia y de posibles futuras exportaciones al sur de Brasil.

XI. EFICIENCIA ENERGÉTICA.

Se promoverán criterios de eficiencia energética para reducir la tasa de intensidad energética de la Argentina de sus actuales niveles superiores a la unidad (unidades de energía por unidad de producto) a la tasa promedio mundial en el curso de la próxima gestión de gobierno.

XII. PRECIOS Y TARIFAS. TARIFA SOCIAL

Los precios y tarifas energéticas deberán retribuir los costos totales de los bienes y servicios que produce, asociados a estándares de calidad y confiabilidad preestablecidos. Se eliminarán los subsidios presupuestarios a la energía, no justificados socialmente, con la meta de tener precios mayoristas competitivos únicos en los mercados de gas y de electricidad y con el objetivo de finalizar el período de transición definido, cuya duración será objeto de acuerdos políticos dentro de la Política de Estado, con un set de precios y tarifas que reflejen costos económicos.

Para aquellos usuarios vulnerables según indicadores socioeconómicos se establecerá una política de subsidios focalizados en la demanda (tarifa social), que incluirá a los consumidores de gas licuado de petróleo (gas en garrafas).

XIII. DESARROLLO ENERGÉTICO SUSTENTABLE.

Se adoptará normas de preservación ambiental aceptadas internacionalmente y que permitan el desarrollo sustentable de la energía. La exploración y explotación de los recursos fósiles no convencionales (shale gas /shale oil) serán objeto de un régimen ambiental federal que asegure el cuidado del medio ambiente, que garantice jurídica y técnicamente los métodos de extracción, y que proteja el desarrollo armónico de la vida social u cultural de los pueblos en los lugares de extracción.

Buenos Aires, 4 de junio de 2019

Emilio Apud, Julio César Araoz, Enrique Devoto, Alieto Guadagni, Jorge Lapeña, Daniel Montamat, Raúl Olocco.