

**PERSPECTIVAS ENERGÉTICAS
DE LA ARGENTINA Y LA
REGIÓN SUDAMERICANA**

*Disertación del Dr. Alieto Aldo Guadagni y del
Ing. Jorge Lapeña en sesión pública del
Instituto de Política Internacional,
del 1 de julio de 2009*

PERSPECTIVAS ENERGÉTICAS DE LA ARGENTINA

Por el DR. ALIETO ALDO GUADAGNI

**La propuesta conjunta de ocho ex secretarios
de energía. Presidencias de Alfonsín, Menem,
De La Rúa y Duhalde**

Buenos Aires, 11 de marzo de 2009

**El presente: una oportunidad que no debe ser
desaprovechada**

Puede apreciarse que desde la salida de la convertibilidad, la demanda energética ha crecido a un ritmo similar al crecimiento del PBI. Por otro lado el crecimiento económico de nuestro país no fue ajeno a un fenómeno global de la expansión económica que abarcó tanto a la economía de los países desarrollados como también la de los grandes países emergentes; esta situación se dio

Cuadro N° 1

Importancia del Petróleo y el Gas en el Consumo Total de Energía en %

Fuente	Mundo	Brasil	Argentina
Petróleo y Gas	60%	50%	87%
Otras Fuentes	40%	50%	13%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Econométrica S.A

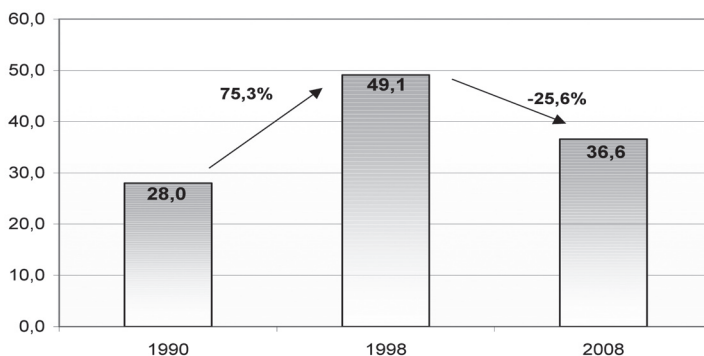
Argentina es un país Líder Mundial en el Consumo de Gas

también en el contexto del crecimiento del precio de los commodities y particularmente del precio del petróleo que pasó en ese lapso de un precio promedio de 25 u\$s/barril en 2002 hasta el récord de 140 u\$s/barril en julio de 2008. La suma de crecimiento económico interno de nuestro país con crecimiento de la demanda energética, combinado con la declinación productiva de los hidrocarburos (petróleo y gas natural) el esquema de precios y subsidios y la restricción en las inversiones, pueden explicar el desajuste entre oferta y demanda y con ello el déficit. Por otra parte, la disparada del precio del petróleo en el mundo y el divorcio de los precios internos de nuestra canasta energética podría explicar –al menos en parte– el desordenado crecimiento de los subsidios.

Si ello fuera así, debería tomarse en cuenta que una circunstancia como la que hoy atraviesa la economía mundial podría jugar a favor de hacer una apuesta nacional hacia un reordenamiento definitivo de nuestro sector energético. El mundo ha entrado en recesión y paralelamente los precios del petróleo han bajado hasta ubicarse en torno a los 40 u\$s/barril. Para un país, como la Argentina, con problemas energéticos graves, tener un sector con menor demanda y con menor precio de los productos energéticos de importación (fuel oil y gas oil y gas natural) puede constituir la oportunidad de corregir errores cometidos. Algunos datos que co-

Cuadro N° 2 Producción de Petróleo (1990 - 2008)

en millones de m³

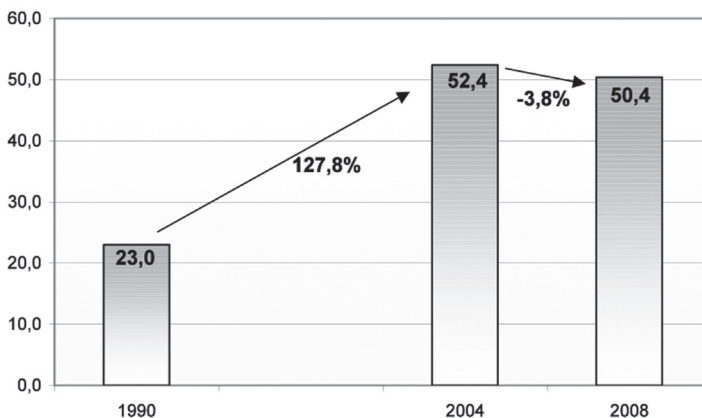


Fuente: Econométrica S.A

roborean lo sustentado: a) en 2008 la demanda de energía eléctrica creció a menos de la mitad de lo pronosticado (un 2,7 % anual; valor mucho menor que el pronosticado por Cammesa a principios de año); b) la venta de gas natural por redes disminuyó en 2008 respecto a 2007 en un 1,7%; c) el gasoil –combustible del trans-

Cuadro N° 3 Producción de Gas (1990 - 2008)

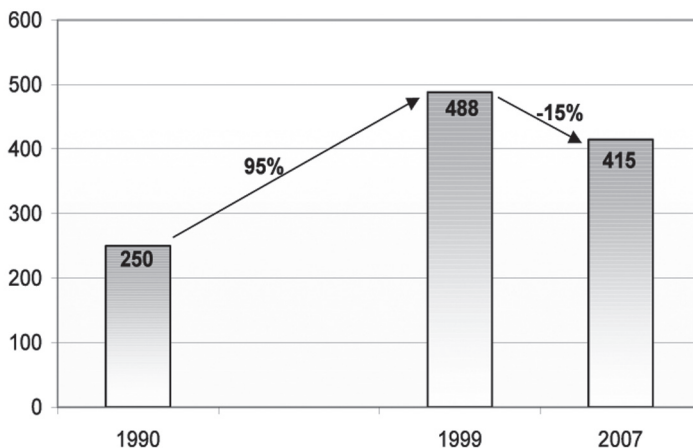
en miles de millones de m³



Fuente: Econométrica S.A

Cuadro N° 4 Reservas de Petróleo (1990 - 2007)

en millones de m³



Fuente: Econométrica S.A

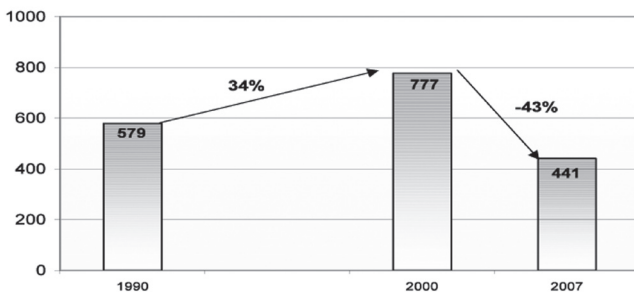
porte y del agro– disminuyó su venta respecto al año 2007. Estos datos son índices claros de que un proceso económico recesivo ha comenzado en Argentina, probablemente no reconocido aún por las estadísticas oficiales.

La falta de diálogo y la negación sistemática de la realidad

No existe un buen tratamiento de la problemática estratégica de la **energía** en nuestro país: la cuestión energética está ausente del **debate parlamentario**; está ausente del **diálogo gobierno - oposición**; está ausente también de la **política internacional** de la Argentina. Pero si aquello forma parte de lo que genéricamente se podría llamar el “ mbito político” no es menos cierto que la cues-

Cuadro N° 5 Reservas de Gas (1990 - 2007)

en miles de millones de M³



Fuente: Econométrica S.A

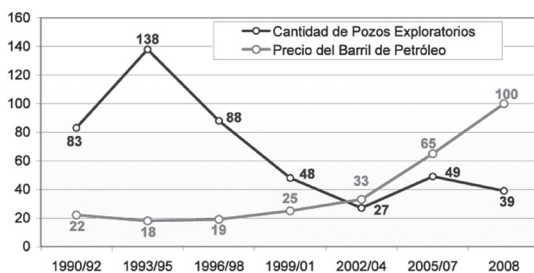
Hay menos reservas de gas hoy que en 1990

tión energética también está ausente de un maduro diálogo entre el **gobierno y los sectores corporativos**: es de pura lógica que quien más interesado debe estar en tener un sector energético ordenado y previsible es el sector productivo: la industria, el agro y el transporte. Es un clásico de estos años la negación de la existencia de problemas estructurales en el sector energético, y también su ocul-

Cuadro N° 6

Exploración de Gas y Petróleo y Precio del Petróleo (1990/08)

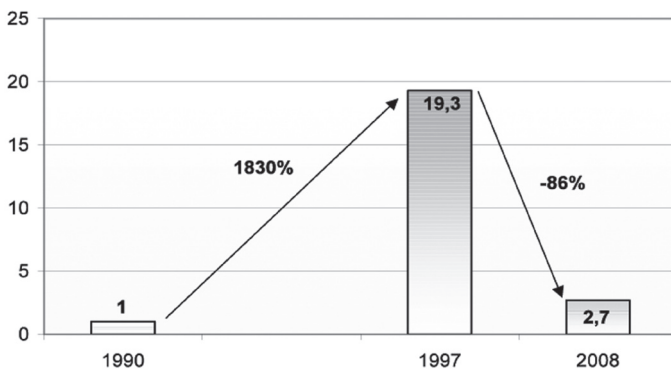
Cantidad de pozos Exploratorios y Precio del petróleo en u\$s



Fuente: Econométrica S.A

- Durante la década del ochenta se perforaron en promedio 116 pozos exploratorios por año.
- En el 2008 se perforaron apenas 39 pozos un valor críticamente bajo, a pesar del alto precio del petróleo.

Cuadro N° 7
Exportación de Petróleo (1990 - 2008)
 en millones de m³



Fuente: Econométrica S.A

tamiento a cualquier costo. **La información pública sobre la real marcha del sector energético es muy poco transparente** lo que es a todas luces injusto con la ciudadanía. Mientras tanto la academia; las empresas; los políticos; las organizaciones profesionales de la ingeniería; las ONG especializadas que han planteado a lo largo de estos años el problema no son convocadas por el Gobierno ni siquiera para unificar un diagnóstico común.

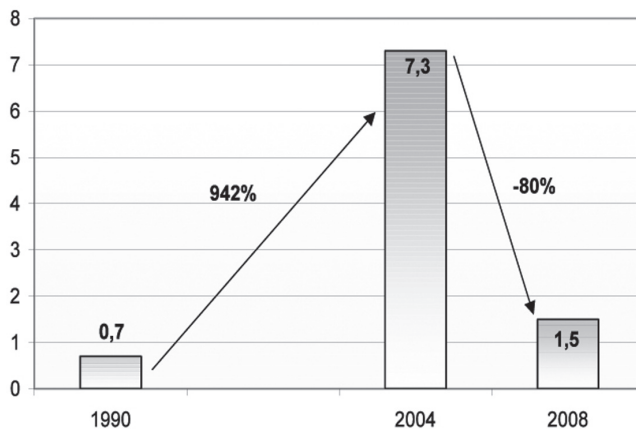
El futuro: una política de estado para el sector energético argentino

El futuro nos depara grandes y renovados desafíos: superar una situación de crisis del sector generando y proponiendo cursos de acción factibles, de eso precisamente se trata la política. Es necesario realizar un esfuerzo entre todos para salir del cortoplacismo y generar **una política de estado** permanente para el sector energético ampliamente consensuada; luego cada fuerza política

Cuadro N° 8

Exportación de Gas (1990 - 2008)

en miles de millones de m³



Fuente: Econométrica S.A

deberá generar los **programas de gobierno integral para el sector energético**. Este documento somete a consideración de todos los actores **una política de estado**; el programa es para todos; los que lo quieran aplicar y los que lo quieran debatir. Los consensos que explicita tienen por objeto realizar un aporte para iniciar en nuestro país un proceso racional y consensado para la elaboración de un programa de largo plazo que apunte a la solución integral del problema. La receta es simple de enunciar pero exige un serio compromiso político para su implementación a largo plazo. Este compromiso debe abarcar en principio a todos los actores políticos y debe ser acompañado –y comprendido– por los sectores económicos y por los académicos.

Los consensos fundantes de una política de estado en materia energética son:

- a. **Mayor institucionalidad:** reconstruir la capacidad del Estado Nacional para fijar con criterio estratégico la po-

Cuadro N° 9

El Sector Energético y la Balanza Comercial

en miles de millones de dólares

	Superávit Comercial (a)	Superávit Energético (b)	en % del Total c = b/c
2006	12,3	6,1	49,6%
2007	11,0	4,0	36,4%
2008	13,0	3,3	25,4%

Fuente: Econométrica S.A

El superávit Comercial energético se reduce fuertemente

lítica energética, (la energía en Argentina no tiene ningún futuro sin un Estado inteligente, previsible, previsor y racional); **mejorar la institucionalidad del sector: mejores leyes energéticas; mejores instituciones energéticas; cubrir con modernas organizaciones –empresas y agencias gubernamentales– los vacíos institucionales existentes.**

- b. **Planificación energética estratégica: planificar la energía a largo plazo; reorientar la ecuación energética diversificando las fuentes;** priorizando las renovables y no contaminantes. **Más energía nuclear; más energía hidroeléctrica; más energía eólica. Menos gas natural; definir las modalidades de abastecimiento externo de las energías que hoy Argentina no posee con criterio estratégico.**
- c. **Exploración petrolera.** Argentina debe lanzar una política exploratoria agresiva liderada por el Estado Nacional y coordinada con las provincias que revierta de raíz la situación existente; se debe recurrir a la experiencia internacional muy exitosa que se ha dado en la región;

Cuadro N° 10 Los Precios y Tarifas Energéticas

Abril de 2009

	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Uruguay
Nafta Super	1,0	1,4	1,0	1,4	1,3
Gas oil	1,0	1,4	1,0	1,2	1,5
Transporte Urbano	0,22				
Transporte Larga distancia	0,25				
Gas Residencial	1,0	23,7	11,8		
Gas Industrial	1,0	4,2	8,5		
Electricidad residencialGBA*	1,0	5,7	9,8	5,6	7,8

*Santa Fe y Córdoba

3,4

•El gas licuado cuesta cuatro veces mas que por red

Fuente: Daniel Montamat

**Las Distorsiones en los Precios Argentinos son
Notorias**

la plataforma continental sumergida debe ser el principal objetivo, pero también lo son las áreas continentales que en gran medida continúan inexploradas a la espera de una política bien diseñada y ejecutada en forma coordinada entre la Nación y las Provincias.

El estado debe ejercer roles indelegables: fijar y hacer cumplir la política; actuar como promotor y facilitador; ser garante del cumplimiento de los contratos y participar de la renta petrolera. La empresa privada debe invertir con tecnología de avanzada en el marco de la seguridad jurídica y el cumplimiento de las leyes y los contratos.

- d **Financiamiento** por fondos específicos de grandes obras de infraestructura; creación de fondos energéticos específicos para cooperar en el financiamiento de grandes proyectos –públicos y/o privados– con externalidades que no puedan ser financiadas únicamente por tarifas. Administración transparente y auditable de dichos fondos.
- e. La **licitación pública** como norma permanente para las contrataciones de obras de infraestructurase impone una

Cuadro N° 11

¿Estimulando la Importación de Gas?

en u\$s por millones de BTU

Suministro	u\$s
Producción Nacional en boca de Pozo	1,7
Gas Boliviano en Frontera	7,9
Fuel Oil Importado	6,8
Gas oil Importado	9,5
Barco Regasificador en Bahía Blanca	17 ?
Gran Gasoducto Bolivariano	?

Fuente: Daniel Montamat y Asociados, Abril del 2009

Esta Estructura de Precios desalienta la Producción Nacional

política de transparencia en las licitaciones y contrataciones con auditorías independientes de todas aquellas obras cuyo destino final sea la provisión de servicios públicos regulados por el Estado. Los proyectos de infraestructura energética deben ser proyectos maduros, con estudios de factibilidad completos, con costos razonables comparados con estándares internacionales, y deben ser concebidos para acceder a la financiación nacional e internacional.

- f. **Saneamiento y racionalidad tarifaria:** eliminación de subsidios innecesarios; tarifas racionales y justas fijadas por el Estado en un todo de acuerdo a lo establecido en las normas legales y reglamentarias aplicables, que aseguren el repago de las inversiones públicas y/o privadas del sector.
- g. **Subsidios al consumo.** Tarifa social que permita el acceso al consumo energético de los sectores más desposeídos.
- h. **Compromiso global de la Argentina con el mundo.** Un sector energético argentino comprometido con la lucha global contra el cambio climático, que promueva la utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente y el uso racional de la energía.

Cuadro N° 12
Comercio del Fuel OIL

en miles de Toneladas

Periodo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2001 - 2003	2.360	38	2.322
2004- 2008	6.413	3.871	2.513
Total	8.773	3.909	4.835

Fuente: Econométrica S.A

- i. **Articulación de la política energética con los países de la región.** La energía es uno de los ejes para el fortalecimiento del mercado económico regional. El aprovechamiento de recursos energéticos complementarios, y la existencia de vínculos físicos eléctricos y gasíferos que pueden ser potenciados por los nuevos emprendimientos binacionales propuestos permitirán avanzar en la conformación de mercados regionales de energía.

Diez medidas para una política de estado del sector energético argentino

- a. Las instituciones energéticas son fundamentales.

1. **Refundar una verdadera Secretaría de Energía.** Fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Energía como órgano superior para la planificación energética del país. En su ámbito operarán todas las actividades energéticas del Gobierno nacional que hoy se encuentran desvinculadas entre sí por estar ubicadas en otras áreas de gobierno. La relanzada Secretaría de

Energía actuará en estrecha cooperación con las áreas estatales que cuentan con capacidades humanas y técnicas especializadas: CNEA, CONICET, INTI, INTA y Universidades nacionales.

2. Fortalecer los entes reguladores. Esto exige normalizar sin ninguna demora su funcionamiento integrando los directorios con personal altamente calificado en las materias específicas de la regulación energética como exige la Ley. Todas las designaciones se harán por concurso público y con la debida participación del Congreso. En una etapa posterior de reestructuración se conformará un Ente Regulador Único de Energía, con dos salas especializadas, una en energía eléctrica y otra en hidrocarburos.

b. Las tarifas energéticas y los subsidios para la población de bajos ingresos.

3. Política de precios y tarifas previsible y estable fundada en la necesidad de cubrir los costos eficientes de producción y en asegurar la prestación de servicios generalizados y sin interrupciones o limitaciones artificiales.

Esta política deberá ser complementada con una amplia cobertura social que asegure la prestación de los servicios a los sectores postergados de la sociedad. Esta cobertura será responsabilidad del Ministerio de Acción Social que procurará que el transporte, la energía y los servicios de agua potable y cloacas sean suministrados a los sectores de bajos ingresos.

4. Normalización de los servicios públicos de gas y electricidad, estableciendo normas que aseguren un flujo permanente de inversiones orientado a la expansión de los servicios y a preservar la calidad de los mismos.

c. La planificación energética de largo plazo

5. Diversificación de la matriz energética, incrementando la participación de energías limpias y renovables, como hidroelectricidad, eólica y nuclear y los biocombustibles.

6. Debe actualizarse en forma urgente el **inventario de proyectos hidráulicos prioritarios** tomando en cuenta estudios actualizados en la fase a técnica, económica, presupuestaria y ambiental.

Impulsar la construcción de centrales hidroeléctricas nacionales y binacionales: Aprovechar la experiencia del pasado en materia de construcción de grandes obras; licitar la construcción y adjudicar la ejecución de los emprendimientos en función de los menores precios reclamados para la nueva energía por los inversores privados que asuman la responsabilidad de construir y operar a su costo los emprendimientos.

Estas licitaciones se deben realizar sobre el modelo BOT (construya, opere en concesión un tiempo y luego transfiera), donde los estados pueden aportar garantías de cumplimiento de las concesiones otorgadas por instituciones financieras como el BID o el Banco Mundial o la CFI. Esto contribuirá a eliminar los riesgos de corrupción y/o sobrecostos de construcción que han sido tan comunes en el pasado.

d. Asegurar a largo plazo el autoabastecimiento de hidrocarburos con nuestros propios yacimientos.

7. Implementación de una nueva política petrolera que infunda seguridad a los inversores y, al mismo tiempo, consagre como principio general el mecanismo de adjudicaciones de concesiones a través de licitaciones abiertas, transparentes y competitivas. No se renovarán contratos de concesión en forma directa y sin puja licitatoria.

Reforma de la ley de Hidrocarburos para fortalecer el papel del Estado nacional en la definición de los criterios generales para la adjudicación de concesiones de áreas de gas y petróleo. Consagrar como principio general la **estabilidad tributaria** por el tiempo de la concesión. Los mismos criterios se aplicarán para la construcción de las nuevas refinerías que el país ya necesita.

8. Agencia nacional de hidrocarburos

Creación de una **agencia nacional de hidrocarburos** con la misión de llevar adelante la política nacional en materia de exploración y producción de hidrocarburos y de realizar la planificación del subsector hidrocarburos; de coordinar con las administraciones provinciales la aplicación homogénea en todo el territorio nacional de la política petrolera y gasífera que debe ser única; representar los intereses del Estado nacional en la plataforma económica exclusiva; llevar la estadística sectorial en forma transparente; ser responsable de las licitaciones de **áreas exploratorias** en el mar; realizar **auditorías de reservas** en las áreas concesionadas y permitidas.

9. Adecuación de ENARSA

Debe constituirse en una empresa estatal eficiente sometida a la Auditoría de la AGN para la realización solo de aquellas funciones que le sean encomendadas expresamente por el Estado nacional para el adecuado funcionamiento del sector energético argentino.

Las operaciones que esta empresa lleve a cabo en cumplimiento de su misión –compras de gas natural, GNL, gasoil o fuel oil, ejecución de obras, etc.– se realizarán por el mecanismo de licitaciones públicas. Se dará prioridad a la transparencia de la gestión de esta empresa. Se evitarán las importaciones innecesarias.

rias de combustibles como el fuel oil del cual nuestro país es exportador neto.

e. Política de conservación energética que contribuya a la mitigación del cambio climático

10. Activa participación de la Secretaría de Energía como el órgano estatal responsable en diseñar un sector energético “limpio” apto para contribuir a los esfuerzos globales que enfrenta la Humanidad para mitigar el inevitable proceso de calentamiento global.

Promover las tecnologías conservacionistas para la producción energética, con objetivos concretos en materia de utilización de cada fuente. Se hará una promoción adecuada y eficiente para la utilización de esas tecnologías por las familias y las empresas productivas, así como también en los medios de transporte.

La política energética armonizada en el Mercosur puede contribuir a controlar el cambio climático

La declinación de reservas de hidrocarburos hace necesaria la diversificación de la matriz de consumo energético. Más energía hidráulica, nuclear y renovables; menos dependencia de los hidrocarburos.

Precios retributivos para el petróleo y el gas contribuirán a diversificar la demanda y promover la conservación de energía.

Políticas de apoyo al transporte público urbano. Nueva política ferroviaria para modernizar servicios urbanos y de cargas. Expansión del transporte fluvial.

Armonización en el Mercosur de regulaciones industriales y edilicias para promover la eficiencia energética.

Armonización en el Mercosur de nuevos estándares técnicos para la industria automotriz tendientes a una mayor eficiencia en la utilización de los combustibles.