

UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL SECTOR ENERGÉTICO

Por el ING. JORGE LAPEÑA

Antes que nada quiero agradecer a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, la invitación que nos ha hecho para presentar este trabajo. El mismo es una elaboración colectiva que se titula “Hacia una política de Estado para el Sector Energético Argentino”. Dos de los ocho autores del trabajo estamos aquí presentes.

Los autores tenemos en común el haber sido Secretarios de Energía, en la mayoría de los gobiernos democráticos que se iniciaron a partir del 10 de diciembre de 1983. Quien les habla, junto con el Ing. Roberto Echarte y el Cont. Raúl Olocco, pertenecemos a la administración del Dr. Raúl Alfonsín; el Dr. Julio César Aráoz perteneció a la administración del presidente Menem; el Dr. Daniel Montamat y el Ing. Emilio Apud pertenecieron a la administración del Dr. Fernando De la Rúa.; finalmente el Dr. Alieto Guadagni y el Lic. Enrique Devoto fueron los secretarios de energía del ex presidente Duhalde.

Es obvio que no pertenecemos al mismo partido político. Somos colegas que muchas veces hemos disentido sobre la imple-

mentación de las políticas energéticas. Estamos en la misma especialidad y pertenecemos, por decirlo de alguna manera, al inventario del sector energético argentino. Hemos estudiado, trabajado y enseñado; somos parte profesional de ese sector.

¿Cómo es el trabajo? Es un resumen de once hojas que tiene la virtud de los resúmenes y también sus defectos. Generalmente, en once hojas no se puede decir todo lo que se piensa. Lo positivo es que todo aquello que se escribe queda, de alguna manera, esculpido en piedra. Son conceptos sintéticos con los cuales se puede coincidir o disentir, pero no admiten ambigüedades.

¿Qué es y qué no es este documento? Es, en primera instancia un diagnóstico sobre el estado de situación del sector energético argentino; pero es un diagnóstico consensuado y acordado donde cada frase y cada palabra utilizada es producto de una meditación y un acuerdo. Esta es la situación en la cual hoy se encuentra el sector energético argentino. Pero de un diagnóstico sobre el presente es una mirada aguda hacia el futuro, que tampoco admite ambigüedades.

Nosotros creemos que el presente es complicado, pero peor aún se presenta el futuro a partir de la proyección de ese presente.

La tercera y última cuestión que trata el trabajo es que si el sector se sigue manejando con los métodos que se están utilizando actualmente, no nos queda otra cosa que empeorar en forma significativa. El sector tiene arreglo, pero para que sea efectivo es necesario hacer una especie de giro copernicano respecto a las formas de gestión –políticas, técnicas, administrativas y legales –que hoy son utilizadas.

Proponemos la aplicación de una “Política de Estado” permanente para el sector energético argentino, que no cambie con el transcurso del tiempo ni con cada elección. Tenemos que tener una Política de Estado energética argentina. Para ello es necesario que los partidos políticos y los políticos comprendan este concepto,

pero también que lo puedan comprender los restantes actores del sector energético argentino (los empresarios, los funcionarios, las universidades, los alumnos, los especialistas, etc.). Tenemos que tirar todos para el mismo lado durante 25 años seguidos. Estamos seguros que con eso los cambios van a ser en significativos y en poco tiempo van a ser notados por la población. Si aplicamos las medidas correspondientes, vamos a divisar un futuro diferente.

Finalmente quiero decirles a ustedes que este documento no es un plan de gobierno. Como ya dije, pertenecemos a partidos políticos distintos. Además, podemos tener planes energéticos diferentes aunque encuadrados en una política común. Tampoco es una defensa a nuestras gestiones en el pasado. Ninguno de nosotros ha pretendido defender su propia gestión. Es un documento que mira el futuro y no al pasado, donde hubo otras circunstancias históricas en las que se tomaron decisiones correspondientes a ellas. Por lo tanto, no le haríamos ningún favor a la discusión de este documento si pretendiéramos aferrarnos a nuestras decisiones del pasado. No es eso lo que estamos tratando de discutir.

Para cerrar quiero decir que la elaboración de este documento sintético significó un gran esfuerzo entre nosotros para lograr consensos. Significó también una gran alegría ver que, aunque en el pasado podríamos haber diferido en los enfoques, cuando el problema cambia, hemos podido encontrar fraternalmente soluciones acordadas de buen grado. Les puedo asegurar que es una experiencia interesante para plantearla en el análisis de otros sectores, donde la Argentina también tiene problemas graves. Vale la pena.

Me parece oportuno mencionar que la primer destinataria del Documento fue la Presidenta de la Nación que recibió la versión original del mismo el 11 de marzo pasado con pedido formal de audiencia; y a continuación fueron remitidos copias al Vicepresidente de la Nación; al Parlamento; a los gobernadores; a las cámaras empresarias; al periodismo político y técnico; a las universidades; a los partidos políticos; a las academias; etc. Con ex-

cepción del gobierno, es grande la expectativa que se ha generado por conocer su contenido que sintetizo a continuación:

Síntesis del documento

Nuestro sector energético se encuentra en una persistente declinación productiva; la misma no es ni accidental ni obedece a una situación de coyuntura que pueda superarse con el mero transcurso del tiempo; el paso del tiempo no hará más que profundizar los desequilibrios. El problema es estructural y polifacético, se manifiesta en cinco planos fundamentales: político, institucional, legal, técnico y tarifario.

La resolución de los problemas detectados demandará un largo período que excederá sin lugar a dudas el período de una administración gubernamental. El pleno ejercicio de la democracia lleva implícita la alternancia y el cambio en paz. Es entonces necesario idear y acordar un mecanismo de preservación de las políticas nacionales permanentes que resguarden el interés nacional de largo plazo en sectores que como el caso del energético revisten el carácter de estratégico para cualquier país.

Los problemas del presente

- Los hidrocarburos que representan casi el 90 % del total de la energía primaria consumida por Argentina presentan una situación altamente comprometida: la producción de crudo disminuye desde 1998, y nos encaminamos a una segura importación. La producción gasífera disminuye desde 2004, lo que obliga a importaciones crecientes sin que existan proyectos desarrollados para tal fin.

- Las reservas comprobadas de hidrocarburos disminuyen, y no se han descubierto nuevos yacimientos de tamaño significativo en los últimos 15 años. La exploración de riesgo muestra un notable retroceso en las últimas dos décadas.
- Las refinerías no se han ampliado y operan al máximo de su capacidad instalada, siendo necesario recurrir en forma creciente a la importación de gas oil para el mercado interno.
Argentina se encamina hacia la pérdida del autoabastecimiento con consecuencias para sus cuentas fiscales y externas.
- El sector eléctrico demuestra tener serias dificultades para ampliar la oferta en nueva generación: el sector privado no cuenta con las condiciones mínimas para invertir, y el Estado, cuando lo hace, actúa en forma no planificada y recurriendo las más de las veces a costosas soluciones de urgencia.
- Se hace un uso intensivo e indiscriminado de los subsidios al consumo de energía; siendo la principal causa que las tarifas actuales no retribuyen los costos de producción, lo que dificulta disponer de un fluido sistema de inversión para ampliar la capacidad instalada, y además promueve el derroche.

La emergencia permanente

Si bien la crisis de fines de 2001 obligó –con buena lógica– a declarar la “situación de emergencia”, este estado se prolongó en forma arbitraria e innecesaria hasta el presente, dando lugar a fuertes distorsiones: a) no se cumple la legislación de fondo del sector y la misma es reemplazada por una cantidad excepcional

de normativa complementaria de dudosa eficacia; b) las instituciones están debilitadas; c) los usuarios no pagan por los productos energéticos las tarifas previstas en los contratos de concesión firmados por el Estado; d) los déficits son cubiertos con subsidios indiscriminados por parte del Estado nacional cuyo monto puede estimarse para el período 2006-2008 en más de 8000 millones de u\$s; e) existe falta de transparencia en el funcionamiento sectorial; f) la inversión privada genuina en sectores de riesgo se retrajo esperando la intervención de la inversión estatal, insuficiente, y no siempre oportuna; g) no hay Planificación Energética Estratégica de largo plazo.

Consensuar una política de estado

El futuro nos depara grandes desafíos: superar la situación de crisis mediante soluciones viables, de eso precisamente se trata la política. Es necesario realizar un esfuerzo entre todos para acordar una “política de estado” para los próximos 25 años.

La política de estado es un programa de coincidencias mínimas que nos compromete a todos a largo plazo. Este compromiso debe abarcar en principio a todos los actores políticos y debe ser acompañado –y comprendido– por los sectores económicos, sociales y académicos.

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

a. Mayor institucionalidad

- Reconstruir la capacidad del Estado nacional para fijar con criterio estratégico la política energética, (la energía

en Argentina no tiene ningún futuro sin un estado inteligente, previsible, previsor y racional); incluye refundar una verdadera Secretaría de Energía.

- Mejorar la institucionalidad del sector cumpliendo las leyes energéticas; cubrir con modernas organizaciones –empresas y agencias gubernamentales– los vacíos institucionales existentes. Fortalecer los Entes Reguladores.

b. Planificación energética estratégica

- Adoptar el compromiso de 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.

c. Prioridad para la exploración petrolera

- Se debe lanzar una política exploratoria agresiva orientada por el Estado nacional y coordinada con las provincias que revierta de raíz la situación existente; la plataforma continental sumergida debe ser el principal objetivo, pero también lo son las áreas continentales no suficientemente exploradas.
- El Estado debe ejercer sus 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 asumiendo el riesgo minero.
- Reforma de la Ley de Hidrocarburos y creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos con la misión de coordinar con las administraciones provinciales la aplica-

ción 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; ser responsable de las licitaciones de áreas exploratorias en el mar y realizar auditorías de reservas.

d. Fondos Específicos

- Creación de Fondos Energéticos Específicos para cooperar en el financiamiento de grandes proyectos –públicos y/o privados– que presenten externalidades y que no puedan ser financiadas únicamente por tarifas; administración transparente de dichos fondos.

e. La Licitación Pública como norma

- Comprometer una 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. Racionalidad tarifaria

- Aplicar en los segmentos regulados tarifas racionales y justas fijadas por el Estado, que aseguren el repago de las inversiones públicas y privadas del sector y la prestación de servicios públicos sin interrupciones o limitaciones artificiales.

g. Subsidios al consumo - tarifa social

- Comprometer la aplicación de una tarifa social que permita el acceso al consumo energético de los sectores más desposeídos.

h. Compromiso global

- Asumir compromisos planetarios con la lucha global contra el cambio climático que promuevan la utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente y el uso racional de la energía.

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 constituyen la base para la conformación de mercados regionales de energía.