



PROPUESTAS DE POLÍTICA ENERGÉTICA

JUNIO 2021



Comisión de Energía

FUNDACIÓN **ALEM**

Las propuestas de política energética de la Fundación Alem

1. LA POLITICA ENERGÉTICA

- La política energética nacional se inserta dentro de una ESTRATEGIA ENERGETICA de largo plazo -que requiere de consensos entre los partidos políticos con representación parlamentaria- que aseguren su continuidad en el tiempo y eviten retrocesos y paralizaciones que son usuales en sociedades democráticas por las alternancias gubernamentales.
- La Estrategia Energética se implementa a través de dos instrumentos: 1) la elaboración de UN PLAN ENERGETICO de largo plazo elaborado por el Estado Nacional, actualizable cada cinco años, que deberá contar con aprobación por ley del Congreso; 2) los fondos requeridos para su ejecución considerados en el PRESUPUESTO NACIONAL 3) la participación del sector privado en la provisión y distribución de energía.
- La política energética priorizará cinco objetivos de largo plazo: 1) materializar la transición energética hacia una matriz energética diversificada que asegure alcanzar en 2050 los compromisos de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asumidos por Argentina con la comunidad internacional; 2) proveer a los consumidores una energía de costo competitivo, tanto la que proviene de la producción doméstica como la que aportan las compras externas 3) asegurar el suministro y el acceso a la energía a los consumidores vulnerables, 4) asegurar que todas las inversiones públicas que sea necesario realizar cuenten con los estudios que confirmen la factibilidad integral de los proyectos individuales y 5) garantizar la seguridad y confiabilidad de los suministros.
- Estos principios orientadores como los que se detallan más abajo se diferencian marcadamente con las políticas que lleva a cabo el gobierno. Nuestra convicción es que de seguir el camino que propone el oficialismo llevará al sector energético a una situación más difícil de la que ya se encuentra.

2. ARGENTINA INSERTADA Y PROTAGONISTA DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA MUNDIAL

- La generación de energía y particularmente a través de la quema de combustibles fósiles es responsable de la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero. El desafío mundial del cual Argentina forma parte, consiste en reducir el uso de estas fuentes hasta alcanzar la neutralidad de “*cero emisiones netas*” hacia el 2050. Ello permitirá limitar el incremento de la temperatura media global hacia fines de este siglo en 1.5°C, medido desde la era preindustrial y evitar perjuicios extremos para la vida en el planeta.
- En el sector energético la sustitución de combustibles fósiles en los usos en los que actualmente los empleamos, y por ende la reducción de las emisiones de GEI, están basados esencialmente en la siguiente lista de acciones no taxativa:
 - Producción de electricidad a partir de tecnologías no emisoras de CO₂, renovables no convencionales intermitentes, nuclear y gran hidroelectricidad;
 - Generación distribuida (consumidor-productor) con fuentes renovables a nivel individual;
 - Acumulación de energía por baterías; generación del hidrógeno verde, o centrales hidráulicas de bombeo
 - Eliminación de las emisiones de metano en yacimientos de petróleo y gas natural y de las emisiones fugitivas en la infraestructura de transporte y distribución;
 - Captura y almacenamiento de carbono.
 - Electrificación profunda en los sectores industriales, del transporte y residencial.
 - Eficiencia energética en todos los usos y sectores de la economía.
- La transición energética hacia una matriz energética global sostenible es un emprendimiento conjunto del cual Argentina deberá formar parte, asumiendo costos y beneficios. Su implementación requiere acciones coordinadas con la comunidad internacional y también el cumplimiento de metas y objetivos de largo plazo a nivel nacional que se plasman en un plan energético.
- En lo interno su implementación requiere una acción coordinada entre diversas áreas gubernamentales que va más allá del sector energético, ya que las acciones de transformación de la matriz energética implican las transiciones sectoriales en el transporte de mercaderías y personas, la industria, el comercio, la construcción de viviendas y todo otro sector vinculado directa o indirectamente con las emisiones de GEI.

- En este marco, todos los proyectos legislativos vinculados al sector energético, y en particular a la industria de los hidrocarburos deben ser presentados, evaluados y discutidos en el Congreso Nacional bajo el paraguas de la estrategia nacional de transición energética, para asegurar su coordinación y consistencia. Iniciativas como la nueva ley de biocombustibles, la extensión del régimen patagónico de subsidios al consumo de gas, y la anunciada revisión de la ley de Hidrocarburos, deben ser analizadas bajo el prisma de su integración al proceso de transición hacia una matriz energética sostenible.

3. LA ECONOMÍA ENERGÉTICA

- La economía energética está fuertemente perturbada por los desajustes de la macroeconomía nacional que son de antigua data. Pero a su vez la economía energética con sus propios desajustes perturba a la macroeconomía nacional.
- La estrategia sectorial energética entonces debe ser compatible y requiere una relación estrecha con el diseño de la política económica. La coordinación entre Hacienda y Energía resultan clave. Lo anterior implica adoptar durante un periodo de transición de cinco años la organización apropiada de la estructura estatal encargada de tomar decisiones en el sector.
- El sector energético se encuentra seriamente perturbado por los desequilibrios macroeconómicos. La inestabilidad económica impide planear las necesarias inversiones que requiere el sector. Asimismo, en ese contexto se hace más difícil la participación de la inversión extranjera directa. Es difícil resolver estos obstáculos con excepciones y regímenes particulares como los que aplica el gobierno. En particular la alta inflación crónica que genera altos costos de financiación para las inversiones, atrasos y congelamientos tarifarios y una fuerte y desordenada transferencia hacia la oferta de subsidios del tesoro sin financiamiento genuino.
- Los subsidios energéticos -con valores anuales en crecimiento exponencial- son el factor para controlar y racionalizar a fin de cumplir estrictamente con el objetivo social de posibilitar el acceso a la energía a los excluidos; descartando las finalidades coyunturales en la asignación de los mismos.
- Dos ejes importantes para racionalizar el sistema de precios energéticos son: 1) que los precios de la energía primaria estén relacionados con valores internacionales; y 2) que se moderen mediante controles adecuados las influencias de la corporación sectorial a través de una mayor competencia y de marcos regulatorios consistentes.

4. LAS TARIFAS Y LOS SUBSIDIOS ENERGÉTICOS COMO PARTE DE LA RACIONALIDAD POLITICA

- La actual política tarifaria y de precios de la energía repite la receta aplicada en el periodo 2003-2015, que implica un congelamiento permanente en un entorno de alta inflación, la ruptura de los marcos regulatorios vigentes y la intervención injustificada de los entes reguladores.
- Las consecuencias de esta política son conocidas: un aumento exponencial en la cuenta de subsidios económicos destinados a cubrir la brecha entre el costo de prestar los servicios energéticos y las tarifas actualmente congeladas, lo que representa un ineficiente subsidio generalizado orientado a la oferta que altera y distorsiona decisiones de consumo e inversión en el sector.
- Las tarifas y precios de la energía deben reconocer costos eficientes auditados acordes a los estándares de calidad y confiabilidad propios de los servicios públicos, establecidos en los marcos regulatorios vigentes y por los entes reguladores.
- La política de subsidios debe focalizarse en los sectores de población vulnerable y abandonar los ineficientes, costosos y generalizados subsidios actualmente vigentes. La identificación de los beneficiarios requiere la aplicación de criterios objetivos apoyados en atributos sociales, que minimicen errores de inclusión y exclusión y alejados de todo oportunismo electoral.
- La "Tarifa Social Federal", aparece como el instrumento adecuado y disponible para atender de forma rápida y eficiente a una importante proporción de la población afectada severamente por las consecuencias económica de la pandemia.
- La normalización de los entes reguladores, la realización de las revisiones tarifarias extraordinarias pendientes de realización, el abandono del congelamiento de precios y tarifas y el retorno al cumplimiento de los contratos y marcos regulatorios vigentes son condiciones de base de cualquier proceso de inversión, en un sector capital intensivo.

5. LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO

- El sector energético argentino requiere una profunda reorganización que mejore la eficacia, la eficiencia y la productividad de la industria energética nacional.

- El Estado Nacional debe jugar un rol fundamental en el sector energético que hoy no cumple: debe definir una estrategia, una planificación y un presupuesto de gastos anuales y realizar un eficiente control de gestión del funcionamiento y debe contar con una organización específica para este cometido
- Dentro de las medidas de racionalización y reorganización que pueden ser implementados con seguridad en un plazo de tres años se proponen las siguientes:
 - a. La creación de un organismo específico de investigación y desarrollo del área de energía o el agregado de una misión a un organismo existente, como por ejemplo la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) con la finalidad de encomendarle funciones de **investigación y desarrollo** relacionadas con la implementación de la Transición Energética.
 - b. **La reversión al Estado nacional** en carácter de poder concedente de las concesiones hidroeléctricas (CH Chocón; Planicie Banderita; Alicurá y Piedra del Águila) dadas en concesión en el año 1993 que vencen en 2023
 - c. La reorganización de las actuales empresas Cammesa y Transener en el sector eléctrico.
 - d. La sanción de una nueva Ley de promoción de los biocombustibles que reemplace el régimen actual relacionada con las exigencias de la transición energética.
 - e. La reversión y eventual reformulación de los actuales marcos regulatorios del gas natural y de la electricidad adecuando los mismos a las nuevas condiciones que exigen los compromisos de la transición energética.

6. SOBRE LAS EMPRESAS ESTATALES DE ENERGIA

- El Estado Nacional tiene una importante participación accionaria en empresas estatales de energía. El 51% de YPF, el 100% de IEASA, Nucleoeléctrica y demás empresas en el sector nuclear, YCRT, y otras. Algunas de estas empresas presentan severos problemas de gestión y transparencia, y reciben importantes transferencias del tesoro para financiar sus desequilibrios.
- En el caso de YCRT, es difícil justificar que, en el mundo energético actual, Argentina siga impulsando un proyecto carbonífero ineficiente e innecesario. IEASA, recientemente fortalecida por el actual gobierno mediante el DNU 389/21, cuenta con un conjunto disperso de actividades (importación de gas, construcción de represas, generación térmica, permisos de exploración off shore) que debería ser revisado. El modelo de gobernanza actual de YPF (51% estatal y 49% privado atomizado en acciones que cotizan en Buenos Aires y NY) no ha servido para proteger a la gestión de la compañía de las interferencias políticas.

- En el marco de la estrategia energética nacional, deben revisarse y adecuarse los roles y funciones de las empresas con participación estatal, y asegurarse una gestión eficiente, profesional, austera y transparente de las mismas.

7. LAS MEDIDAS DE CORTO PLAZO QUE TIENEN POR OBJETIVO RACIONALIZAR EL SISTEMA PUBLICO DE INVERSIONES ENERGETICAS

- Los proyectos energéticos no pueden avanzar en las sombras de la falta de transparencia y al amparo de quién ofrece financiar tal o cual obra.
- Se necesita con urgencia debatir en forma amplia cuáles serían las orientaciones estratégicas para el desarrollo energético de Argentina. Esta es una tarea que involucra a un espectro numeroso de actores y sectores de opinión, pero donde el gobierno tiene una tarea indelegable de ofrecer iniciativas y alentar el debate.
- Las decisiones sobre asignación de recursos a los proyectos de inversión pública deben plasmarse en el presupuesto y hacer explícita la conexión con los planes sectoriales.
- Es necesario dar transparencia y difusión al programa de cooperación con China que involucra numerosos emprendimientos energéticos tales como centrales nucleares y gasoductos que no forman parte de los planes sectoriales respectivos.
- En este contexto y con una finalidad de ordenamiento en la toma de decisiones estatales inmediatas se propone:
 - a) Proponer la reforma de la Ley 24.354 de inversión pública para hacer obligatoria la presentación al Congreso del Plan Plurianual de Inversiones acompañado por los lineamientos estratégicos y planes sectoriales (artículos 6 y 14). Esto en adición a las normas en vigencia sobre las autorizaciones y requisitos previos para la aprobación de los proyectos de inversión pública (artículo 8).
 - b) La reforma legal señalada debe fortalecer el análisis y trabajo parlamentario con relación a los proyectos de inversión en infraestructura en ocasión de la presentación anual del proyecto de Ley de Presupuesto.
 - c) Promover una reunión conjunta de las Comisiones de Relaciones Internacionales y Presupuesto y Hacienda del Congreso de la Nación para revisar el programa de

cooperación bilateral con China y, en particular, del estado actual del Plan Quinquenal Integrado China-Argentina (2017-2021) aprobado por la Resolución 74/E del 11 de mayo de 2017.

- d) Citar al Jefe de Gabinete y al Ministro de Relaciones Exteriores a brindar la información necesaria para que las citadas Comisiones parlamentarias puedan realizar su labor.
- e) Normalizar los entes reguladores de servicios públicos energéticos, inexplicablemente intervenidos, cumpliendo con las correspondientes leyes vigentes.
- f) El Estado Nacional como principal accionista de YPF S.A. debe orientar la política empresaria para obtener la máxima rentabilidad posible, en el contexto de la transición energética, tomando como referencia las acciones que llevan adelante las grandes compañías petroleras internacionales (BP, Shell, Total Energies, Equinor, etc). YPF S.A. debe presentar ante las autoridades políticas y regulatorias correspondientes su "Plan de Negocios" de corto, mediano y largo plazo.

8. LA RACIONALIDAD DE LOS GRANDES PROYECTOS ENERGETICOS ARGENTINOS

- En 2021 como año de partida, Argentina carece de un plan energético de largo plazo, las obras en construcción y en proyecto en muchos casos fueron decididas con mecanismos de dudosa transparencia y casi siempre con mecanismos que no aseguran ni la factibilidad integral de los proyectos, ni la conveniencia económica individual del proyecto impulsado frente a otro proyecto alternativo.
- Son múltiples los proyectos fallidos que no logran ser terminados en tiempo, que resultan mucho más costosos que lo programado. Hay casos extremos en que las parálisis de las obras son "sine die". Esta falla sistémica en que se incurre en forma reiterada debe ser corregida en forma perentoria.
- La siguiente lista propone una serie de acciones a impulsar para ordenar el menú de proyectos elegibles:
 - a) Realizar un inventario actualizado de proyectos hidroeléctricos para seleccionar, a partir del mismo, un conjunto de obras a ejecutar en el periodo 2024-2050. Para

el conjunto de obras seleccionado se realizarán estudios nivel de Pre-Factibilidad integral

- b) Finalizar la etapa actual de la puesta en marcha del Proyecto nuclear CAREM que demuestre su funcionamiento. La puesta en marcha de esta etapa de fase prototipo permitirá tomar las decisiones correspondientes y cuantificar las inversiones para pasar a una etapa comercial
- c) Evaluar en forma sistémica los resultados del Plan Renovar y el cumplimiento de las metas de las Energías promovidas.
- d) Realizar un Plan de Exploración de hidrocarburos en las cuencas sedimentarias argentinas continentales y marinas con el objeto de reemplazar los yacimientos de alto costo por yacimientos más nuevos y competitivos que abastezcan la demanda interna de hidrocarburos en forma segura y competitiva en el periodo 2030- 2050
- e) Acordar con las productoras de hidrocarburos un Plan de Negocios que cumpla la condición de abastecer el mercado interno y los sobrantes de exportación en el periodo 2022-2030 revisable cada tres años.
- f) Reformular el proyecto de producción de petróleo y gas natural no convencionales en Vaca Muerta, en el contexto de la política nacional de transición energética y de seguridad de abastecimiento de la demanda local, regional y eventualmente el desarrollo de exportaciones competitivas en el mercado internacional.
- g) Definir con Bolivia las cantidades de gas natural a importar en el periodo 2021-2026 y sus precios en frontera.