

SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR ENERGÉTICO ARGENTINO: CONSECUENCIAS Y DESAFÍOS FRENTE AL COVID-19

Carina Guzowski

Departamento de Economía UNS IIESS UNS-CONICET

María Florencia Zabaloy

Departamento de Economía UNS CONICET

1. INTRODUCCIÓN

En la última década, Argentina ha puesto en funcionamiento políticas públicas con el objetivo de alcanzar el autoabastecimiento energético y de mitigar los efectos del cambio climático. Esto ha quedado evidenciado en los procesos competitivos para el financiamiento de proyectos de energías renovables a través del mecanismo de subastas, tales como el Plan RenovAR, en el marco de la Ley 27.191/2015, y de los programas de acceso energético a través de fuentes renovables, tales como el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER).

El objetivo de tales políticas apuntó a dejar de depender paulatinamente de fuentes energéticas primarias como el petróleo o el gas natural, con las fuertes implicancias que esta dependencia genera sobre el saldo de la balanza de pagos y la demanda divisas, que luego impactan finalmente en forma directa sobre el crecimiento económico del país. Al mismo tiempo, las políticas de promoción de energías renovables fueron impulsadas con el objetivo de mitigar los efectos del cambio climático. Esto adquirió especial relevancia desde el año 2015, en el cual Argentina firmó el Acuerdo de París en la 21ª Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) (OCDE/IAE, 2016). Bajo este acuerdo establecieron compromisos de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para lograr el objetivo global de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales (Art. 2). En el caso de Argentina en sus Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC por sus siglas en inglés) se comprometió a no exceder la emisión neta de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂eq) en

el año 2030 (Art. 2), que en principio se lograría implementando medidas focalizadas en los sectores de energía, agricultura, bosques, transporte, industria y residuos. Como consecuencia, se lanzó el Plan de Acción Nacional de Energía y Cambio Climático en el año 2017. Las medidas se plantean en dos ejes centrales correspondientes a la oferta y la demanda de energía, con el objetivo de lograr una reducción de emisiones para el año 2030 de 77 MtCO₂eq (MADS y MEM, 2017).

Sin embargo, tal cual lo plantea CEPAL (2020) la actual pandemia del COVID-19 encuentra a América Latina y el Caribe en un momento de debilidad de su economía y de vulnerabilidad macroeconómica. En el decenio posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0,2%; más aún, el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950. Según CEPAL (2020) esta pandemia será la causa de la mayor crisis económica y social de la región en décadas, con efectos muy negativos en el empleo, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad e impactará a las economías de la región a través de factores externos e internos cuyo efecto conjunto conducirá a la peor contracción de la actividad económica que la región haya sufrido desde que se iniciaron los registros, en 1900. Según la anterior publicación se estima que los mayores impactos se darían en los países de América del Sur, que se especializan en la exportación de bienes primarios y, por lo tanto, son más vulnerables a la disminución de sus precios.

Para enfrentar tal panorama a nivel regional el sector energético argentino debe prepararse. La actual crisis lo encuentra en una etapa de transformación impulsada por los desafíos del cambio climático y la innovación tecnológica. En este contexto, los interrogantes que guían este artículo en el actual contexto internacional son: ¿Cómo enfrentarán las empresas energéticas argentinas este panorama de recesión macroeconómica y la cesación de pagos de las tarifas energéticas? ¿Qué ocurrirá con la política de renovables en Argentina? ¿Qué pasará con las políticas de eficiencia energética y con las políticas de promoción de los recursos no convencionales de petróleo y gas en el país? ¿Vaca Muerta dejará de ser el centro de debate de la política energética argentina? ¿Se ralentizarán las políticas de apoyo? ¿Se verificará un nuevo rol del Estado en este nuevo contexto internacional? ¿Quiénes financiarán los nuevos proyectos “verdes”?

2. PANORAMA DE INDICADORES ENERGÉTICOS A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL

Para intentar dar respuesta a algunos de estos interrogantes se presentan algunos datos energéticos para estudiar la posición de Argentina en relación al resto del mundo. En la Tabla 1 se analiza la participación de los principales sectores finales en el consumo energético para los países miembro de la OECD, América Latina y Argentina.

Tabla 1. Participación de los principales sectores en el consumo final de energía

	ARGENTINA^a	AMÉRICA LATINA^b	OECD^c
	2018	2016	2016
Transporte	33%	38%	34%
Industrial	25%	30%	22%
Residencial	27%	16%	19%

^a Datos BEN 2018, ^b Datos García et al. 2017, ^c Datos IEA 2020

Fuente: elaboración propia

La tabla muestra que el principal sector que tracciona o dinamiza el consumo energético en los tres regiones analizadas es el sector de transporte, y por lo tanto es el más afectado por la pandemia y que en definitiva el que más ha ralentizado su consumo de energía. A su vez, es interesante remarcar algunas diferencias. En el caso de los países de la OECD y la región latinoamericana se suma el sector industrial, que es el segundo sector con mayor participación. Sin embargo, en Argentina el sector residencial es el segundo con mayor participación.

Estas observaciones tienen dos implicancias. En primer lugar, dado que el sector de transporte es el de mayor consumo energético en términos relativos en todas las regiones analizadas, es necesario estudiar cuáles son las principales fuentes energéticas que utiliza el sector. Según los datos de la Agencia Internacional de Energía¹(IEA por sus siglas en inglés) para el año 2017 en los países de la OCDE el uso de productos derivados del petróleo representó un 92% del consumo energético; en los países de América no pertenecientes a la OCDE representó un 84%; y en Argentina representó un 75%. La diferencia de Argentina con las regiones mencionadas es que posee una participación considerable de otras fuentes,

¹<https://www.iea.org/sankey/>

tales como gas natural (17%) y biocombustibles (8%). Por lo tanto, la predominancia del uso de productos derivados del petróleo para este sector se encuentra íntimamente ligado con la evolución que han experimentado los precios del petróleo como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

En segundo lugar, el hecho de que Argentina tenga una mayor participación del sector residencial en el consumo energético comparado con las otras regiones podría resultar positivo, ya que durante la cuarentena obligatoria el único sector que prácticamente siguió funcionando y por lo tanto demandando energía fue el residencial. Sin embargo, es importante plantear que dada la contracción en el nivel de actividad económica del país gran parte de la población perdió sus fuentes de trabajo y por lo tanto su capacidad de pago de diversos bienes y servicios, pero en particular de los servicios de energía, tales como la electricidad y el gas natural. Ante esta situación el Estado lanzó el Decreto 311/2020 de Emergencia Sanitaria para suspender el corte de servicios públicos esenciales (incluidos energía eléctrica y gas por redes) y establecer el congelamiento de tarifas por 180 días. Al mismo tiempo, se establecen precios máximos de referencia para la comercialización de fuentes energéticas que no involucran conexiones a redes, tales como el gas licuado del petróleo (GLP), tanto en garrafas, cilindros y a granel con destino a consumo en el mercado interno.

Esta es una primera aproximación a tener en cuenta, principalmente para los hacedores de política pública en relación a los efectos de la crisis sobre el sector energético. Con más precisión, lo que se pretende manifestar es que los sectores transporte y residencial serán los más afectados por la crisis, dado que consumen más energía en términos relativos y por tanto hacia quienes deberían estar focalizadas las políticas de apoyo institucional por parte del Estado argentino. En el caso del Decreto mencionado se puede concluir que tiene sentido que el Estado priorice medidas tendientes a aliviar el impacto de la crisis en el sector residencial. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las tarifas son un elemento fundamental para asegurar la sostenibilidad económica de las empresas energéticas, en particular de las distribuidoras de energía eléctrica y gas natural. Por lo tanto, es importante analizar cómo afecta esta medida a la situación económica y financiera de dichas empresas. Por todo lo mencionado, si bien dentro del sector energético las distintas cadenas energéticas sufrirán las consecuencias del impacto de la crisis, la que mayormente se ve

afectada en el mundo y en Argentina es la del petróleo, y en particular tendrá un fuerte impacto en las provincias petroleras del país.

3. EL IMPACTO DE LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN LOS MERCADOS ENERGÉTICOS

La pandemia global provocada por la expansión del virus COVID-19 no sólo está teniendo consecuencias en términos de una crisis sanitaria, económico y humanitaria, sino que ha provocado efectos inéditos en el mercado petrolero internacional, llevando por primera vez en más de un siglo de historia a que la cotización de su precio sea negativo (Serrani, 2020). A principios de este año el petróleo cotizaba entre 50 a 60 dólares. Estalla el coronavirus, y por primera vez, los precios cotizaron con valores negativos por debajo de cero. En términos económicos significa que los agentes del mercado que pretendían vender contratos de futuros de crudo, tenían la voluntad de pagar un precio para desprenderse de ese activo. Lo anterior fue consecuencia de una drástica reducción de la demanda a niveles nunca vistos como consecuencia de la interrupción de la actividad económica a nivel internacional provocada por el coronavirus. El transporte público de muchos países, la suspensión de la aeronavegación comercial a nivel global, la caída de la demanda de energía en el sector industrial y comercial y las cuarentenas que mantienen a las familias en sus hogares han sido responsables de la caída de la demanda de combustibles observada. En este contexto, a medida que la pandemia avanza los pronósticos de los analistas se vuelven cada vez más pesimistas.

En relación al mercado petrolero en Argentina, según la Secretaría de Energía (2020) en mayo de 2020 las empresas del sector acumulan una caída de la producción de 12.7% con respecto al mes de febrero, en concreto 61,1 mil barriles diarios. Con respecto a las distintas cuencas, la caída en el periodo de referencia fue de 23,5% en la neuquina y de 3,4% en la Austral y Golfo San Jorge. Otro dato relevante es que durante el mes de abril de 2020 no hubo fracturas hidráulicas en Vaca Muerta (Secretaría de Energía, 2020).

Ante este panorama el gobierno aplicó licencias no automáticas para la importación de crudo, gas oil y naftas con el fin de proteger a la producción local mediante un precio sostén (Sabbatella, 2020). Según Sabbatella (2020) hay tres aspectos que marcarán la continuidad o

ruptura del modelo extractivo/exportador de la cuenca de Vaca Muerta. Uno es el tiempo que tardará el mercado petrolero internacional en recomponerse; otro es el hecho de que el Estado no posee margen fiscal ni financiero para sostener al sector durante un tiempo prolongado; y el último se vincula con el rol que pueden tener las políticas climáticas más duras, es decir, políticas que tiendan a energías más limpias.

Por este motivo, es importante analizar el futuro de las políticas de desarrollo de las energías renovables y en este sentido, interrogarse acerca de quiénes financiarán los nuevos proyectos de inversión, en el contexto de un nuevo Estado con fuerte injerencia sobre la actividad económica. En principio se puede decir que en Argentina la actual situación ha puesto un freno al impulso de nuevos proyectos, verificándose sólo la culminación de aquellos que se encontraban en proceso de finalización. La actual crisis, detiene la aparición de nuevos proyectos por dos fenómenos que se retroalimentan que son: el descenso del precio del petróleo que lo abarata en relación a otras tecnologías, y la fuerte caída de la demanda de energía como consecuencia del freno de la actividad económica. Sin embargo para el caso específico de Argentina, la fuerte caída de la demanda eléctrica de las industrias del país que prácticamente no tuvieron producción por el aislamiento, la baja de la generación térmica y la prioridad de despacho de las energías renovables generaron un aumento en la participación de las energías renovables en la generación eléctrica, llegando a alcanzar el 12% en la matriz eléctrica.

Asimismo, si se plantea la posibilidad de que se pueda realizar una transición más rápida a energías limpias, si se impusieran restricciones al comercio de hidrocarburos y si los organismos internacionales y el Estado dejaran de apoyar proyectos no renovables, la producción de petróleo y gas no convencional de Vaca Muerta sería inviable (Sabbatella, 2020).

4. CONCLUSIONES O REFLEXIONES FINALES

Por todo lo expuesto, queda claro que el sector energético en Argentina enfrenta grandes desafíos para el desarrollo sostenible. Uno de ellos se vincula con asegurar el suministro de energía a la población mediante tarifas energéticas congeladas. Esta situación implica dos aristas: por un lado garantizar la satisfacción de los servicios energéticos por parte de la

población y por otro, asegurar la sostenibilidad económica y financiera de las empresas energéticas. Esta situación es sumamente compleja y se agrava al contemplar que el Estado no posee los recursos económicos y financieros para hacer frente a la problemática.

Otro desafío consiste en definir hacia dónde apuntará la política energética ante este punto de inflexión, es decir, si se tomará el camino de subsidiar y promover los combustibles fósiles o las energías renovables. Este debate adquiere especial relevancia dado el marco de los compromisos asumidos a nivel internacional para mitigar los efectos del cambio climático. Cómo responderá el Estado ante estos desafíos determinará si el país se encamina a un sendero de desarrollo sostenible o no.

Por último, cabe destacar que si el efecto de la crisis global se traduce en una disminución de la intensidad energética (ratio consumo energético-PIB) del país, es decir, en una disminución del consumo energético necesario para producir una unidad de PIB, dicho resultado no debe evaluarse como positivo en sí mismo. En otras palabras, podemos estar frente a un proceso de desacople negativo fuerte, que es cuando el nivel de actividad económica disminuye pero el consumo energético aumenta (Conte Grand, 2018). Cuando hay una tendencia del producto a la baja, la situación ideal es la del desacople recesivo ya que el consumo energético baja más que el producto (Op. Cit.). El objetivo de todo sistema energético debería apuntar a un proceso de desacoplamiento fuerte, es decir, a un aumento del nivel de actividad económica y una disminución del consumo de energía.

5. REFERENCIAS

CEPAL (2020) Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe Especial COVID-19, N°2.

Conte Grand, M. (2018). Desacople y descomposición del consumo final de energía en Argentina (No. 678). Serie Documentos de Trabajo. Disponible en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/203818/1/1067412808.pdf>

García F., Ruchansky B., Carpio C., Guillén J. Lopez J., Materán M., Hallack M. (2017) Eficiencia energética en América Latina y el Caribe: Avances y oportunidades, CEPAL, OLADE,

BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/14086/eficiencia-energetica-en-america-latina-y-el-caribe-avances-y-oportunidades>

MADS y MEM (2017) Plan de Acción Nacional de Energía y Cambio Climático Versión 1-2017. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_energia_y_c_c_2.pdf

OECD/IEA (2016) Energy, Climate Change and Environment 2016. Disponible en: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/ECCE2016.pdf>.

Sabbatella I. (2020) “Vaca Muerta e YPF bajo la amenaza de la pandemia ¿El fin de un modelo en Argentina?” en Fernández N. y Serrani E. (Coord.). *COVID-19 y colapso petrolero: incertidumbre e impactos en energía y ambiente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLASCO. Disponible en: <https://www.clasco.org/wp-content/uploads/2020/05/Energia-y-Desarrollo-Sustentable-1-1.pdf>

Secretaría de Energía (2020) Estado de situación sector energético Efecto de ASPO sobre los principales indicadores. Dirección Nacional de Escenarios y Planeamiento Energético, Subsecretaría de Planeamiento Energético. Situación al 8 de mayo de 2020.

Serrani E. (2020) “Cuatro hitos para entender el colapso petrolero?” en Fernández N. y Serrani E. (Coord.). *COVID-19 y colapso petrolero: incertidumbre e impactos en energía y ambiente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLASCO. Disponible en: <https://www.clasco.org/wp-content/uploads/2020/05/Energia-y-Desarrollo-Sustentable-1-1.pdf>