





ENERGÍA





Daniel Montamat

ENERGÍA

DE REHÉN DEL
CORTO PLAZO
A ESTRATEGIA
DE DESARROLLO

A

Montamat, Daniel

Energía : de rehén del corto plazo a estrategia de desarrollo /
Daniel Montamat. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
El Ateneo, 2016.

352 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-02-9954-1

1. Ensayo Político. 2. Energía. I. Título.
CDD 320.5

Energía. De rehén del corto plazo a estrategia de desarrollo
© Daniel Montamat, 2016

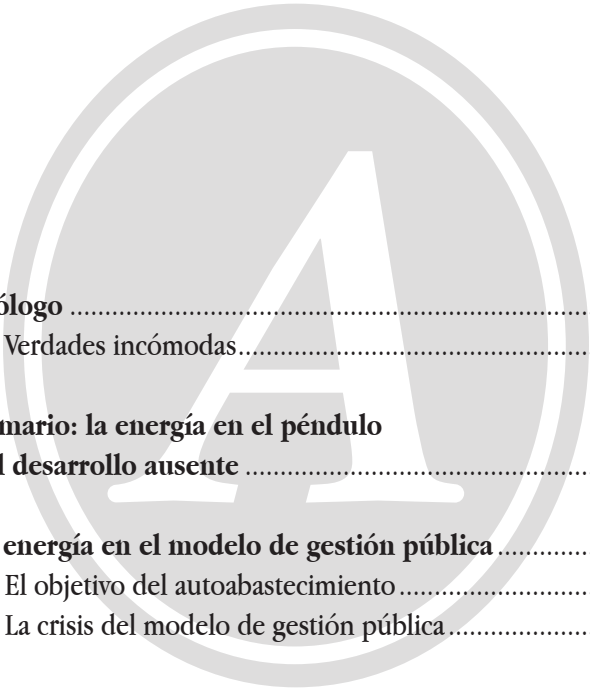
Derechos mundiales exclusivos de edición en castellano
© Grupo ILHSA S. A. para su sello Editorial El Ateneo, 2016
Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina
Tel: (54 11) 4943 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199
editorial@elateneo.com - www.editorialelateneo.com.ar
Diseño de tapa: Eduardo Ruiz

1ª edición: diciembre de 2016
ISBN 978-950-02-9954-1

Impreso en El Ateneo Grupo Impresor S. A.,
Comandante Spurr 631, Avellaneda,
provincia de Buenos Aires,
en diciembre de 2016.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.
Libro de edición argentina.

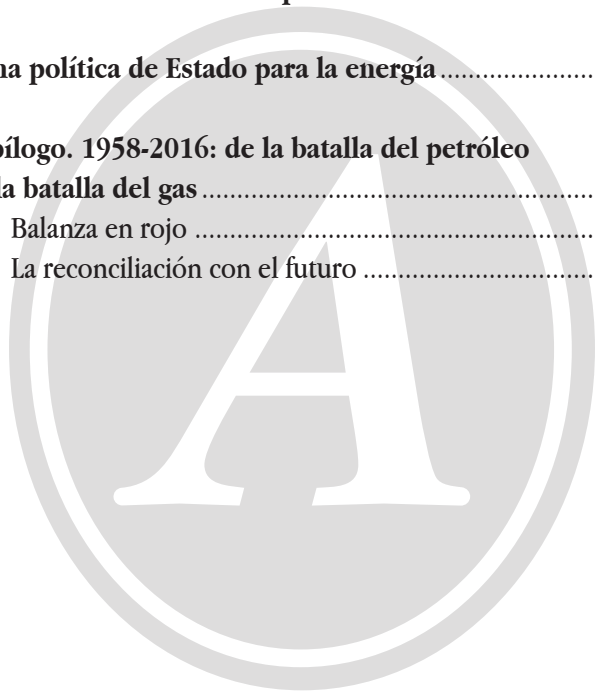
Índice



Prólogo	13
Verdades incómodas.....	15
Sumario: la energía en el péndulo del desarrollo ausente	23
La energía en el modelo de gestión pública	33
El objetivo del autoabastecimiento	33
La crisis del modelo de gestión pública	47
La energía argentina en la transición hacia las reformas estructurales	53
Los tiempos de la urgencia eléctrica	72
La privatización del transporte y de la distribución del gas natural.....	78
La privatización de YPF	84

La energía en el modelo de gestión privada	95
Las nuevas reglas:	
mercados e industria de la energía.....	95
La operación de los mercados.....	100
La operación del mercado de petróleo y de sus derivados.....	101
La renta petrolera: apropiación del gobierno y de las empresas	112
La operación del mercado de gas natural	125
Electricidad.....	149
Las señales de la macroeconomía	165
La necesidad de una nueva ley de hidrocarburos.....	191
Repsol-YPF.....	201
Un programa energético con eje en la competencia y la complementación.....	211
El impacto de la crisis recesiva.....	233
El colapso económico y su impacto en el modelo de gestión privada	245
La energía: rehén del corto plazo político	267
La manifestación de la crisis.....	268
La respuesta oficial	271
Los tiempos de la agenda política.....	281

La crisis de la gestión populista	297
El debate por el costo económico.....	303
El costo económico de los electrones.....	306
El costo económico de las moléculas de hidrocarburos	310
 La nueva YPF controlada por el Estado	 315
 Una política de Estado para la energía	 327
 Epílogo. 1958-2016: de la batalla del petróleo a la batalla del gas	 343
Balanza en rojo	345
La reconciliación con el futuro	348





*A mis padres que ya partieron.
Ellos fueron mis primeros y mejores maestros*





Prólogo

Después de las elecciones primarias (PASO) de 2015, el oficialismo gobernante dio por descontada su continuidad en el poder. Trunca la alternancia matrimonial, tras la muerte de su esposo, la presidente Cristina Fernández de Kirchner y su grupo más íntimo habían tenido que recurrir a un candidato al que consideraban alejado de sus postulados ideológicos. Daniel Scioli, entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, es un peronista pragmático que tenía la mejor imagen para juntar votos. El gobierno nacional lo condicionó designándole el candidato a vicepresidente, la mayoría de los integrantes de las listas de diputados e incluso el elegido para imponerse en la candidatura a sucederlo en la gobernación. Pero Scioli iba por el galardón máspreciado de su carrera: la presidencia de la Argentina. En las PASO se impuso con más del 38% de los votos y una diferencia de 8 puntos respecto del candidato de Cambiemos: Mauricio Macri. La efervescencia del resultado logrado y la proximidad al 45% que lo podía

consagrar presidente en la primera vuelta relativizaron el hecho nuevo que había producido la política en la provincia de Buenos Aires. María Eugenia Vidal, candidata de Cambiemos, había salido primera y ahora tenía que dirimir la gobernación con el candidato kirchnerista, Aníbal Fernández, que se había impuesto en su espacio.

El fenómeno empezó a crecer, pero pocos encuestadores pronosticaron el triunfo de Vidal. Tampoco imaginaron el efecto arrastre que este tuvo en las adhesiones al candidato presidencial de Cambiemos. La primera vuelta fue una sorpresa para casi todos. Daniel Scioli se estancó y Mauricio Macri acortó mucho las diferencias que los separaban. El electorado de Sergio Massa, candidato del Frente Renovador que obtuvo un muy buen resultado posicionándose tercero en la puja, iba a mover el fiel de la balanza. Las expectativas sociales, antes desfavorables a las posibilidades de un triunfo de Cambiemos, ahora casi lo daban por hecho. El oficialismo atacó con una campaña negativa recordando las prebendas que estaban en juego si ganaba Macri. Los grandes desafíos de la Argentina hacia el futuro quedaron opacados por la propaganda del miedo. El problema energético brilló por su ausencia en la campaña, aunque era una bomba de tiempo para quien tuviera que asumir el poder. Por primera vez desde la reforma constitucional de 1994, el balotaje iba a definir el ganador de las elecciones. Mauricio Macri se impuso por escasos puntos y el 10 de diciembre de 2015 asu-

mió la presidencia de la Nación en una ceremonia en la que estuvo ausente la mandataria saliente.

Verdades incómodas

En la última década, hubo un relato energético mentiroso que derivó en una crisis. Toca a la nueva administración construir una alternativa sobre verdades objetivas para restablecer la sustentabilidad del sistema energético. Como la realidad es dura, hay verdades incómodas.¹

La primera verdad incómoda es que no hay solución del problema sectorial de la energía si no la hay para el problema integral de la Argentina. La industria energética está descapitalizada porque estuvo sujeta a precios y tarifas políticos y a una intervención discrecional que formó parte de la miopía populista, que casi se lleva puesto al país. Pero el cáncer populista está diseminado en todo el cuerpo social argentino. El populismo energético fue una de sus facetas. Los planteos sectoriales, entonces, deben tener vasos comunicantes con la solución global. El mismo Aristóteles que afirmaba que “la realidad es la única verdad” también recordaba que “el todo es más que la suma de las partes”. El cortoplacismo está en el ADN de las políticas populistas, y en

1. Una primera versión de este texto fue publicado en *La Nación*, el 17 de agosto de 2016, con el título “Cuatro verdades incómodas de la crisis energética”.

las crisis exacerba la lógica sectorial del “sálvese quien pueda”. Pero si no hay largo plazo para la Argentina, no va a haber largo plazo para la energía ni para ninguna otra actividad productiva. El desarrollo del potencial energético que puede devolvernos abundancia relativa, servicios de calidad y precios (tarifas) competitivos depende de metas, planes, estrategias, reglas y horizontes que reconcilien a la Argentina con el futuro. La energía tendrá sus políticas de Estado cuando las tenga la Argentina.

La segunda verdad incómoda es que con dólar barato y energía cara es imposible desarrollar una estrategia de desarrollo productivo generador de empleos formales. El atraso cambiario es una constante de nuestra tradición populista, por derecha o por izquierda. Nos permite vivir un tiempo por encima de nuestras posibilidades. En el corto plazo, reactiva el consumo y el mercado interno, pero como la fiesta pasajera se financia con endeudamiento externo o inflacionario, la factura termina reventando las cuentas fiscales y externas. El populismo K agregó al menú de la apreciación cambiaria la energía barata. Fue el período más largo de atraso tarifario desde que se llevan estadísticas, pero sirvió a los fines del consumo cortoplacista con réditos electorales. La contracara de esos desvaríos es que la Argentina reincide en su estancamiento inflacionario y hoy tiene apenas 8 millones de empleos en el sector formal y más de 18 millones de beneficiarios de algún ingreso estatal: empleo, jubilación, planes sociales. Una

relación insostenible que solo se puede modificar con una estrategia de desarrollo alternativa, con cimientos en la inversión y en el valor agregado exportable. Esa estrategia requiere de la ignición de un dólar competitivo que se abarate por ganancias de productividad, y de un suministro energético confiable con precios competitivos. Lo primero depende de recuperar, transición mediante, las ventajas de los superávits gemelos (fiscal y comercial), constituyendo el fondo anticíclico que siempre quedó pendiente; y lo segundo, de la posibilidad de desarrollar nuestra riqueza energética potencial. Es hora de que la solución energética argentina tenga como marco la estrategia de desarrollo que nos debemos.

La tercera verdad incómoda es que los precios y las tarifas energéticas deben primero reflejar sus costos económicos para volver con el tiempo a ser competitivos. El barril de petróleo es un bien transable y tiene un precio internacional al que se referencia su costo económico. Los precios domésticos de la Argentina superan ahora esa referencia, pero pueden retomarla. Con un barril de crudo que cotice a 55 dólares en Texas más los fletes por la condición importadora del país (importamos derivados, pero si hubiera más refinación estaríamos importando crudo), podemos retomar las referencias internacionales sin sobresaltos. El gas natural es menos transable que el petróleo y todavía no tiene un mercado mundial. Su costo económico de oportunidad depende del gas que se debe importar para satisfacer la

demanda doméstica o del combustible que lo sustituye. El precio en boca de pozo promedio ponderado de producción local es de 5,89 dólares el millón de BTU (British Thermic Unit); la demanda paga en promedio menos de 5 dólares. Para suplir la escasez de la producción local ante los picos de demanda no alcanza lo que podemos importar de Bolivia, y ni siquiera lo que importamos por barcos que llegan a Bahía Blanca y a Escobar. En 2016 se habilitó una importación de Chile, pero el sustituto de última instancia para lidiar con la escasez de gas es el gasoil, para abastecer a las usinas térmicas. El precio al productor local de gas hoy está en el 85% del precio de importación por barco, pero cuando los barcos no alcanzan, el costo económico lo marca la importación de Chile o de gasoil: 7,13 y 11 dólares el millón de BTU en octubre de 2016.

La electricidad es un bien no transable, salvo en mercados de energía integrados. El costo económico tiene como referencia el costo marginal de la unidad generadora menos eficiente pero necesaria para abastecer la demanda. En una transición se puede tomar como referencia el costo promedio de generar electrones. En los últimos meses de 2016, el costo marginal de generar un megavatio/hora fue de 169 dólares, mientras el costo promedio fue de alrededor de 60 dólares. El precio estacional que paga más del 80% de los clientes es de apenas 18 dólares. Por último, los segmentos regulados de transporte y distribución, tanto en gas como en electricidad, tienen tarifas reguladas que deben recuperar sus

costos de capital y operativos, incluida una rentabilidad sobre el capital. Esas tarifas estuvieron durante años congeladas y han recibido anticipos de recomposición a cuenta de los procesos de revisión tarifaria integral. ¿Cómo bajar los costos económicos de la energía para tener precios competitivos? Primero, hay que reencontrarse con las señales de precios reflejadas en esos costos, porque nos marcan la escasez o abundancia relativa de recursos e infraestructura; segundo, hay que adoptar hábitos y tecnologías de eficiencia y uso racional de la energía; tercero, hay que desarrollar el potencial energético que tenemos con nuevas inversiones.

La cuarta verdad incómoda es que los subsidios energéticos indiscriminados son inequitativos y deben ser suplantados por subsidios focalizados mediante una tarifa social. El costo del servicio eléctrico y gasífero (producción, transporte y distribución) hoy no es cubierto por la tarifa que pagan los consumidores. La diferencia es subsidiada por el Estado con impuestos o con emisión inflacionaria que pagamos todos. En 2015, los subsidios energéticos corrientes sumaron 15.700 millones de dólares, nada menos que tres puntos del PIB. Entre 2005 y 2015, la partida presupuestaria para subsidios energéticos se multiplicó por 165. Según la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), ninguna otra partida presupuestaria tuvo semejante aumento (aun en valores corrientes) en la historia de las cuentas públicas. En los primeros meses del año de la nueva gestión de gobierno, los subsidios energéticos cayeron alrededor

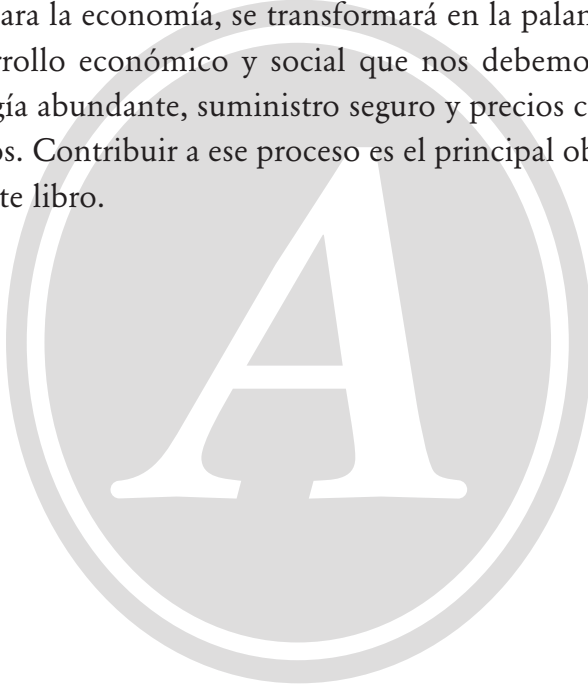
de un 10% en pesos respecto de 2015, pero siguieron siendo muy altos a pesar de las recomposiciones tarifarias que los redujeron, porque aumentó el consumo más subsidiado, causado por un año más frío, y porque surgieron nuevos subsidios focalizados en la demanda mediante tarifas sociales: 3.600.000 usuarios eléctricos y 1.500.000 usuarios de gas natural. Los subsidios focalizados deben mantenerse y los indiscriminados deberán desaparecer para encaminarnos a un programa fiscal equilibrado, condición necesaria para el plan de desarrollo inclusivo que nos debemos.

Entre diciembre de 2001 y diciembre de 2015, el índice general de precios creció 1392%, el peso se devaluó frente al dólar 1043%, el índice de evolución de salarios creció 1658% y la factura promedio de Metrogas –principal distribuidora del país– para la categoría residencial R1 aumentó 175%. Esto nos da una idea de la magnitud de las distorsiones deliberadamente acumuladas por el modelo de gestión populista de la energía.

Para ir recomponiendo precios y tarifas ante semejantes diferencias no existe otra vía que el gradualismo. Lo importante es que luego de una transición que tenga en cuenta las restricciones sociales presentes, los precios y las tarifas de la canasta energética se alineen con sus costos económicos. Recuperada la institucionalidad del sector y una estrategia de largo plazo consustanciada con el desarrollo argentino, es posible que el nuevo horizonte energético termine afianzando un modelo de gestión mixta (actores privados y estatales) con instru-

mentos de asociación público-privada que, en el contexto de operación de los mercados, movilice inversiones y transforme nuestro potencial en riqueza.

La buena noticia es que tenemos potencial energético para autoabastecernos y exportar saldos. Si desarrollamos ese potencial, la energía, que hoy es un problema para la economía, se transformará en la palanca del desarrollo económico y social que nos debemos, con energía abundante, suministro seguro y precios competitivos. Contribuir a ese proceso es el principal objetivo de este libro.





Sumario: la energía en el péndulo del desarrollo ausente

La industria energética agrega al producto económico entre el 5% y el 7%, pero el otro 95% no se puede generar si no hay energía. La industria energética involucra procesos y actividades que van desde la investigación del subsuelo hasta el interruptor en una fábrica y el enchufe en un hogar. La energía es un capítulo clave en toda estrategia de desarrollo económico y social. La organización y el funcionamiento microeconómico de la industria tienen significativos condicionamientos que provienen de la evolución macroeconómica y del contexto económico y social del país. Los bienes y los servicios energéticos, por lo imprescindible que resultan para la actividad productiva y para los hogares, tienen la característica de afectar la sensibilidad social como ningún otro. Muchos segmentos de esta industria realizan actividades tipificadas como servicios públicos. También se la califica como una industria capital intensiva, por la participación mayoritaria del capital fijo respecto del conjunto de los activos involucrados en ella.

Partiendo de estas características, analizamos la transformación energética argentina en las tres últimas décadas, comenzando por los últimos años del modelo de gestión pública y su crisis, el colapso del modelo de gestión privada y su reemplazo por el modelo de intervención discrecional populista de la última década.

Los ejes de la etapa de asignación planificada de la organización de la industria energética argentina fueron el autoabastecimiento petrolero, el desarrollo del gas para sustituir petróleo y combustibles, y las obras hidroeléctricas y nucleares para diversificar el parque generador eléctrico. Este modelo colapsó financieramente.

La transformación de los años noventa fue precipitada por la necesidad del sector de incorporar nuevas fuentes de financiamiento para aumentar la inversión y la oferta de bienes y de servicios energéticos. Los lineamientos de la reforma microeconómica en esta materia precedieron el lanzamiento del plan de estabilización bautizado “Convertibilidad”. Dicho régimen influyó en los procesos de privatización, pero en la reorganización de los mercados energéticos de la Argentina faltó una estrategia de desarrollo económico y social; por el contrario, primó la presunción equivocada de que la estabilidad generaba, por sí misma, el desarrollo. Si bien las nuevas reglas de juego que reorganizaron la industria energética nunca estuvieron atadas a una determinada estrategia cambiaria, cuando la convertibilidad se transformó de instrumento en eje de una nueva visión del desarrollo espontáneo, la secuencia y las prioridades de la reorganización sectorial perdieron el rumbo. No exis-

tió la orientación estratégica que se deriva de un plan de desarrollo económico y social.

Había que empezar por decidir el destino de YPF, la petrolera estatal; después, había que ocuparse del transporte y de la distribución del gas, y, finalmente, del sector eléctrico. En la transformación de la industria energética argentina se invirtió la secuencia y las urgencias fiscales fijaron las prioridades. Las nuevas reglas de organización de la industria atrajeron inversiones en el sector: un 50% se destinó a compra de activos y el otro 50%, a ampliaciones de capacidad. Con las nuevas reglas, había algunos problemas de competencia y de control: en determinados segmentos de la industria, las inversiones eran insuficientes. Y no había una estrategia sectorial que asumiera la agenda de largo plazo. El sector eléctrico fue el que más se aproximó a adoptar las denominadas “reformas de segunda generación” para acercarse a un funcionamiento competitivo y para transferir ganancias de productividad a los consumidores.

La salida de la convertibilidad imponía una situación de emergencia al sector energético: había que transitar un sendero de recomposición de precios y de tarifas, y había que mejorar los aspectos regulatorios deficientes (por ejemplo, la implementación de la tarifa social), poniendo cuidado en preservar las inversiones y el financiamiento para que la energía fuera parte de una nueva estrategia de desarrollo basada en la productividad y en el valor agregado exportable. Según la tasa de crecimiento económico, se requieren entre dos y tres puntos del producto de inversión en la industria (petró-

leo, gas natural y electricidad) por año para acompañar la expansión de la economía. La descapitalización del sector energético promovida por precios políticos y una intervención discrecional constituyeron la característica de la gestión de la última década. El sector energético quedó entrampado en el corto plazo. Los precios administrados estimularon la demanda y desalentaron la inversión. Los precios y las tarifas energéticas dejaron de recuperar sus costos económicos y los subsidios indiscriminados crecieron para cubrir la diferencia. En 2010 el país comenzó a ser importador neto de energía. Mientras se consumía el capital energético y se deterioraba la calidad del servicio, con frecuentes cortes de luz y falta de gas, el modelo de gestión populista era errático en sus prioridades de política energética.

Con la declinación productiva de gas y petróleo primero se negoció con los españoles accionistas de YPF la “argentinización” de la empresa. Se transfirió su management a un grupo local, que compró el 25% del paquete accionario. Más tarde, la necesidad de tener un chivo expiatorio de las consecuencias de la política desarrollada llevó a la expropiación del 51% del paquete accionario de la ex compañía estatal (ley de expropiación 26.741, de 2012). La ley 17.319 de hidrocarburos fue parcialmente sustituida por una nueva ley de hidrocarburos (ley 27.007 de 2014), que vino a dar cobertura a los acuerdos que la nueva YPF controlada por el Estado había llevado adelante con Chevron para conseguir inversiones para el desarrollo de los recursos no convencionales.

La gestión populista dejó pendiente la renegociación integral de los contratos con las empresas privatizadas que prestan los servicios de transporte y de distribución de gas y de electricidad, y substituyó la aplicación de los marcos regulatorios por normas *ad hoc* (justificadas en las prórrogas perpetuas de la ley de emergencia económica), que generan verdaderos archipiélagos normativos. El ritmo de la recuperación económica precipitó una crisis sectorial que tiene como epicentro el gas natural por su importancia en la matriz primaria y eléctrica, pero que alcanza a toda la industria energética.

El análisis retrospectivo se plantea para explorar alternativas y propuestas que permitan superar la crisis que hoy padece el sector energético argentino, y que posibiliten consolidar una estrategia sectorial que sea consistente con la estrategia de desarrollo económico y social que la Argentina todavía se debe.

El presente trabajo abarca una cronología de sucesos y de transformaciones, ocurridos en el período 1988-2015, relacionados con la organización de la industria energética argentina y con su entorno macroeconómico. Ha sido elaborado teniendo en cuenta mi experiencia y mi protagonismo activo en los acontecimientos descriptos.

En 1988 asumí la presidencia de la empresa petrolera estatal YPF SE, en la que ya me desempeñaba como miembro del directorio. Antes, había formado parte del directorio de otra empresa estatal, Gas del Estado.

Al final de la administración Alfonsín, y habiendo cesado en mis funciones en la entonces petrolera del Estado, inicié mi actividad privada. En 1990, fundé el

estudio Montamat & Asociados, que se especializa en la industria energética. Como consultor económico especializado en temas de energía, a menudo fui convocado por organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), por las nuevas autoridades y por distintos inversores para opinar sobre la transformación del sector energético y para realizar tareas profesionales asociadas a ella. Por otro lado, como analista de temas energéticos, con frecuencia he expuesto mi pensamiento en diversos medios. Periódicamente he dado a conocer mis ideas en diarios argentinos y en distintas revistas especializadas.

Con motivo de la realización en la Argentina del Congreso Mundial del Petróleo, en 1991, el estudio Montamat & Asociados y la revista de economía y negocios *Mercado* iniciamos la edición y la publicación conjunta de una *newsletter* sectorial titulada “Carta Petrolera”. Esta llegaba a todos los más de 10.000 suscriptores de la revista en el país y se fue transformando en un medio para la discusión de ideas y para la formulación de propuestas energéticas. En Montamat & Asociados, su entrega mensual nos obligó a sistematizar información de precios de la canasta energética y nos transformó en interlocutores de distintas consultas periodísticas en todo lo relacionado con la evolución de los indicadores del sector. “Carta Petrolera” dejó de editarse luego de la crisis de 2001, pero el estudio siguió publicando sendos informes digitales que sistematizan información sectorial. El “Informe de Precios de la Energía” viene relevando todos los meses las distorsiones de precios

de la canasta energética argentina respecto de una canasta que toma referencias regionales e internacionales. “Carta Energética” es un informe trimestral que analiza presente y prospectiva de las cadenas de valor de los distintos segmentos de la industria: petróleo, gas natural y electricidad.

Cuando dejé el cargo en YPF e inicié la actividad profesional privada, fui invitado a participar de distintas actividades partidarias. La Unión Cívica Radical, ya en la oposición, tenía que delinear su estrategia y debía volver a exhibir vocación de gobierno. Rodolfo Terragno era ministro de Obras y Servicios Públicos cuando fui designado presidente de YPF. Cuando Terragno asumió la conducción del Partido Radical, a mediados de la década de los noventa, me invitó a formar parte del denominado “Gabinete de oposición”. Ocupé la cartera económica y, con un grupo de colaboradores, estuve aplicado a hacer un seguimiento de la política del área y a formular un plan desde la oposición. Cuando se formó la “Alianza” que reunió a la UCR y al Frepaso en 1997 –recordemos que su denominación completa era “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación”–, participé del grupo de economía que asesoraba su conducción política y, por mi especialidad, me fui transformando en el referente energético de la nueva coalición.

Con el triunfo electoral de la Alianza, en 1999, la administración De la Rúa me convocó para integrar el gabinete como secretario de Energía. Volví a la función pública después de casi diez años. Había trabajado en el

área energética cuando predominaba la gestión pública de los recursos en esa industria y ahora debía conducir la política del sector cuando predominaba la gestión privada. La gestión en la Secretaría de Energía fue breve, pero intensa. Cuando terminó, en septiembre de 2000, retorné a la actividad profesional privada. Empecé diversos trabajos en el Brasil y Venezuela, siempre en el área energética, hasta reincorporarme a la firma que había fundado en 1990.

He sido crítico del período de gestión populista de la energía, iniciado en 2003. Al principio, advirtiendo en distintos medios sobre el peligro de entrapar un sector capital intensivo en políticas cortoplacistas. En 2007 advertí sobre el tema en el libro titulado *La energía argentina: otra víctima del desarrollo ausente*. En 2009, un grupo de ex secretarios de Energía de distintas administraciones de la democracia y de distintas pertenencias políticas enviamos un documento a la presidente Cristina Fernández de Kirchner advirtiendo sobre las consecuencias de mantener el rumbo energético y la consecuente necesidad de consensuar una salida con políticas de largo plazo. Nunca respondieron a nuestra inquietud y fuimos censurados cuando quisimos presentar el documento en la Facultad de Ingeniería de la UBA. A partir de aquel incidente, el grupo de ex secretarios ha venido produciendo documentos periódicos sobre la realidad energética y la necesidad de promover políticas de Estado en el sector. Un documento de consensos promovido por este grupo fue suscripto en 2014 por la mayoría de los precandidatos y candidatos

a la presidencia en las elecciones de 2015; entre ellos, el actual presidente, Mauricio Macri.

He escrito este libro preservando, en la medida de lo posible, el carácter testimonial que me confieren los distintos roles desempeñados a lo largo de todos estos años. En auxilio de la memoria, cito, de manera especial, artículos y publicaciones que he escrito en ese período y que se han publicado en distintos medios. Por razones de extensión, algunos son reproducidos parcialmente: he rescatado los párrafos más relevantes para el tema tratado.

El índice de contenidos es abarcador de los distintos aspectos de la transformación sectorial, que implicaron un cambio de un modelo de organización de la industria con fuerte intervención del Estado, a otro que privilegió el funcionamiento de los mercados, y luego, a partir de 2003, al modelo de intervención populista y distorsivo. Si bien, de por sí, la microeconomía separa los mercados de crudo y de productos de los mercados del gas natural y de la electricidad, he tratado de subrayar aquellos puntos que articulan la operatividad de los distintos mercados energéticos y que permiten hablar de una industria de la energía. Complementan el análisis de la evolución microeconómica las consideraciones institucionales, políticas y macroeconómicas que he expuesto en este trabajo con el explícito objetivo de que, en el presente, la reflexión retrospectiva permita formular una estrategia energética que sea instrumental para un proyecto de desarrollo económico y social de la Argentina.



La energía en el modelo de gestión pública

El objetivo del autoabastecimiento

La erosión del Plan Austral, lanzado por la administración Alfonsín en 1985, generó de nuevo inestabilidad macroeconómica y crisis en las finanzas públicas. La inflación, un creciente malestar social y los planteos militares de la Semana Santa de 1987 minaron las bases de apoyo que habían recibido con júbilo el retorno de la democracia en 1983.² El gobierno perdió las elecciones legislativas y de renovación de las autoridades provinciales en 1987. A partir de allí, el presidente fue un “pato rengo”. El oficialismo controlaba solamente dos provincias: Córdoba y Río Negro, pero todavía contaba con el control, en todo el territorio de la Nación, del conjunto de empresas del Estado, entre las cuales,

2. Raúl Alfonsín se impuso en las primeras elecciones de la nueva etapa democrática de la Argentina con el 52% de los votos y gozó al principio de su gestión de un amplio apoyo popular.

la principal era Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Sociedad del Estado (YPF SE).³

En 1987, yo era miembro del directorio de YPF y venía de integrar el de Gas del Estado, otra empresa pública. La debacle electoral precipitó una crisis de gabinete. El ministro de Economía, Juan Vital Sourrouille, un técnico, preservó la conducción del área económica, mientras el poderoso Ministerio de Obras y Servicios Públicos fue confiado a Rodolfo Terragno, abogado y periodista que había alcanzado notoriedad por la publicación de un libro que delineaba una estrategia de desarrollo para la Argentina de fin de siglo.⁴

No conocía personalmente a Terragno, pero me había expresado en varias columnas de opinión económica con ideas que él también defendía y que, con el tiempo, llegaríamos a compartir. Sostenía, por ejemplo, que el fracaso de los sucesivos planes de estabilización económica se debía a la falta de reformas estructurales y a la equivocada estrategia de sustitución de importaciones que nos había alejado del mercado mundial. La macroeconomía deambulaba entre crisis de las finanzas públicas y crisis de la balanza de pagos. La inflación era crónica.

Las empresas públicas, corporaciones sin autonomía de gestión en ese contexto político y económico,

3. Para un repaso de los acontecimientos políticos e institucionales de la época, véase Hugo Quiroga, *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005, pp. 21 y ss.

4. Rodolfo Terragno, *La Argentina del siglo XXI*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1985.

eran parte del problema. Sometidas a “precios políticos” y con interferencia en sus costos, habían degradado la calidad de los bienes y de los servicios que prestaban, eran incapaces de financiar nuevas inversiones y tenían que negociar sus presupuestos con el Tesoro público. El déficit del Estado de resultado consolidado de estas empresas tenía fuerte repercusión en el desequilibrio de las cuentas públicas; representaba alrededor del 40%.⁵

A principios de 1988, cuando asumí la presidencia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, el gobierno nacional había lanzado un nuevo plan de estabilización de la economía: el Plan Primavera. Era consciente de las restricciones con las que asumía el cargo, pero estaba convencido de que la debilidad política del gobierno podía revertirse si, esta vez, las medidas monetarias y fiscales iban acompañadas de un programa de reformas estructurales que alentara expectativas de un cambio de rumbo económico. Creía, además, que la industria energética, con eje en la transformación de YPF, permitiría establecer una agenda para atraer nuevas inversiones, que el país necesitaba con urgencia. Tenía la ventaja de que, en 1985, el presidente Raúl Alfonsín había lanzado en Houston una convocatoria a las empresas petroleras internacionales para invertir en áreas exploratorias con un esquema de producción compartida.⁶

5. Ministerio de Economía-Secretaría de Hacienda, “Sector público. Esquema de ahorro, inversión y financiamiento. 1961-1986”.

6. Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, “Argentina. Estudio del sector energía”, 10 de agosto de 1989, pp. 72 y ss.

Rodolfo Terragno, como ministro de Alfonsín, había instalado el debate sobre las privatizaciones proponiendo una asociación de la entonces ENTel con Telefónica de España, y de Aerolíneas Argentinas con la nórdica SAS.⁷ Inaugurada la gestión, a la vez que trabajábamos en el frente interno para ordenar las finanzas y para alcanzar el objetivo del autoabastecimiento petrolero en el mercado interno, lanzamos un plan pensando en los cambios estructurales. El Petrolán abría, para la inversión privada, áreas marginales en producción, que explotaba YPF.⁸ El inversor podía acceder a la libre disponibilidad del crudo que extrajera. El plan buscaba crear un segmento de oferta de libre disponibilidad, etapa inicial en un proceso de desregulación del *up stream*: la exploración y la producción se identifican como actividades aguas arriba en la industria petrolera.

El debate de ideas sobre la transformación de la industria petrolera y energética argentina quedó planteado en un artículo que escribí para uno de los periódicos argentinos, y que, a continuación, transcribo por su valor documental:

7. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica, 1998.

8. Revista *Mercado*-Montamat & Asociados, “Crónica de un cambio estructural”, en “Carta Petrolera”, año 1, 1, Buenos Aires, noviembre de 1991. Para la consulta de cualquier material de “Carta Petrolera”, se puede ingresar en la página de Montamat & Asociados: www.montamat.com.ar.

La desregulación de la industria petrolera

Frente a las nuevas medidas económicas lanzadas para frenar el proceso inflacionario, han vuelto a surgir las especulaciones en torno a sus efectos coyunturales y a su sostenibilidad en el tiempo. El denominador común de todos los analistas es que si estas medidas no van acompañadas por una profundización de los cambios estructurales de la Argentina económica, de nuevo estamos frente a un paliativo de vigencia limitada. Ahora bien, esto es absolutamente coincidente con lo que el propio gobierno sostiene. El tema de fondo pasa entonces por avanzar en las reformas estructurales que requiere nuestro sistema económico.

Si los rasgos distintivos de las estructuras económicas a redefinir son el crecimiento orientado al mercado interno, la hiperregulación y el encerramiento, va de suyo que la profundización de los cambios estructurales pasa por la reorientación productiva con énfasis en los mercados externos, la desregulación y la concomitante apertura de la economía argentina. Semejantes transformaciones no se operan de la noche a la mañana ni están exentas de efectos traumáticos por las reconversiones productivas y las reasignaciones de recursos que están involucradas.

El sector petrolero

Mientras crece la convicción en los sectores productivos de la necesidad de acelerar los ritmos del cambio estructural, considero importante explicitar las transformaciones que imaginamos para la industria petrolera.

La desregulación del sector es un objetivo del gobierno nacional, asumida por la petrolera estatal en la formulación de su plan estratégico.

En términos económicos, a través de la desregulación, pretendemos maximizar la riqueza generada por la industria de hidrocarburos, beneficiando al consumidor al aumentar en cantidad y en calidad la oferta generada por el sector. Para ello, la desregulación debe alcanzar todos los segmentos productivos (explotación, refinanciación y comercialización), a partir de la desmonopolización del mercado de crudo. Si no existe en el *up stream* un segmento importante de oferta de crudo que sea libremente comercializado, no es posible eliminar la mesa de crudos y resulta complejo avanzar en la desregulación de la comercialización de derivados, hasta ahora el único eslabón regido por relativa competencia.

Es clave pues, desde nuestra óptica, generar un mercado competitivo de oferta de petróleo crudo. Debe recordarse que actualmente YPF monopoliza la oferta de crudo para corresponder una suerte de ficción jurídica. En realidad,

la petrolera estatal produce por administración 60% de la oferta global de petróleo. El 30% restante lo adquiere a contratistas privadas que operan áreas anteriormente explotadas por YPF y que jurídicamente están vinculadas por contratos de locación de servicios.

Bases de la desregulación

Para desregular efectivamente el mercado de crudo es necesario crear un segmento de oferta que compita con la oferta productiva de YPF. La piedra angular de las nuevas medidas petroleras, anunciadas por el gobierno nacional meses atrás, es la libre disponibilidad del crudo que se extrae de los yacimientos subexplotados a través de las denominadas Uniones Transitorias de Empresas que concibe el Petroplán. Instrumentado el Petroplán, YPF mantendrá aproximadamente 60% de la oferta agregada de petróleo (otro 30% lo compra a sus contratistas). A través del Petroplán, 7 u 8% de la oferta de crudo comenzará a negociarse libremente en el mercado. Si a eso sumamos 2 a 3% del petróleo de las antiguas concesiones, también en condiciones de comercializarse libremente (aunque en la actualidad lo compra YPF), tenemos 10% de la oferta total de crudo sujeto a la libre transacción en el mercado. Esto implica un avance, pero no es suficiente para consolidar un mercado petrolero desregulado. De ahí

nuestra aseveración de que el Petroplán es más importante por los principios de cambio estructural que lo nutren que por el volumen productivo que compromete.

Las vías alternativas que existen para incorporar más producción petrolera al segmento de oferta libre son fundamentalmente tres:

- 1) Apertura del sector a la oferta petrolera externa. Esto es, libertad para importar crudo de los mercados internacionales.
- 2) Consagrar la libre disponibilidad del crudo para la eventual oferta productiva que pudiera derivarse de los contratos del Plan Houston.
- 3) Conversión de las actuales locaciones de servicio a los principios del Petroplán.

Las alternativas no son excluyentes y, en rigor de verdad, la profundización del proceso desregulatorio puede requerir de una combinación de las tres.

La primera, en el contexto actual, está reñida con las restricciones de nuestra balanza de pagos. Por otro lado, es obvio, con la actual referencia de precios internacionales y al existir renta petrolera en la Argentina, que debemos maximizar la producción interna de petróleo.

La segunda alternativa no produce resultados a corto plazo. De consagrarse la libre disponibilidad en los contratos del Houston, debemos esperar que las áreas incluidas y sujetas a riesgo

exploratorio entren en explotación. Esto tomará entre cinco y siete años.

La tercera alternativa compromete contratos cuya vigencia promedio se extiende hasta fines de siglo. Como estos han generado derechos adquiridos para las contrapartes de YPF, la renovación de ellos y su conversión a un régimen jurídico análogo al Petroplán deberán ser objeto de negociaciones entre las partes. De cualquier manera, por representar 30% de la oferta de crudo, los contratos atados constituyen la opción más significativa y de posibles efectos inmediatos para avanzar en la desregulación del segmento *up stream*.

Conclusión

Si se alcanza el escenario de una YPF que mantiene 60% del segmento de oferta de crudo y un sector privado que aporte el otro 40% en un mercado en competencia, la desregulación se vuelve una realidad estructural para el sector, y el efecto cascada en el *down stream* trae aparejada la virtual eliminación de la mesa de crudos y permite hacer mucho más competitivo el segmento de comercialización de derivados y subproductos del petróleo.

En este escenario, YPF, actuando en competencia, como petrolera estatal, debe transformarse en una controladora de la desregulación. Siempre sostenemos que la desregulación del sector

es consistente con la desregulación de YPF y su posibilidad de regirse por objetivos de gestión empresarial. La desregulación de la industria petrolera es una necesidad de la Argentina económica. Profundizando las transformaciones en el sector, contribuimos a recrear horizontes económicos de estabilidad y crecimiento sostenido para todos los argentinos.⁹

Por aquellos años, nadie imaginaba privatizar YPF y ni siquiera se hablaba de ello, pero cuando trascendió que, en el marco desregulatorio propuesto, se pensaba transformarla en una empresa comercial y colocar parte de sus acciones en la Bolsa de Valores, la hostilidad del gremio y la de amplios sectores políticos contra las ideas de transformación propuestas fue total y activa. En verdad, en otro artículo, en el que resumía una exposición ante el Club del Petróleo, había fijado posición sobre el destino estratégico que teníamos pensado para la petrolera del Estado. El espejo era la petrolera estatal del Brasil, Petrobras. Pero una Petrobras no monopólica, sino una empresa con mayoría accionaria estatal, con autonomía de gestión, que interactuara con otras empresas privadas en un mercado desregulado.¹⁰

9. *Ámbito Financiero*, 24 de agosto de 1988.

10. Durante la década de los noventa, Petrobras continuó siendo una empresa monopólica hasta que en el Brasil se aprobó una reforma constitucional que permitió un proceso de apertura mucho menos ambicioso y más controlado que el proceso de transformación de la industria petrolera argentina. Para profundizar sobre el

Con estas medidas, el sector petrolero se coloca a la vanguardia de la reformulación del modelo económico argentino. Con estas medidas, YPF dejará de ser variable de ajuste de una suma de desajustes macroeconómicos argentinos y el autoabastecimiento pasará a ser lo que siempre debió ser: un objetivo macroeconómico del país. Este cambio de reglas de juego permitirá *per se* una mayor eficiencia en la petrolera estatal. Cuando YPF se vuelva rentable, se autofinancie, rijan su gestión por objetivos económicos y sea dirigida por conducciones técnicas, existirá una segunda alternativa de atraer capitales a la empresa: colocar parte de su capital accionario en manos privadas (incluyendo su propio personal), como en el caso de Petrobras. Cuando ello suceda, habremos dado un paso definitivo en la consolidación de YPF en el mercado interno y su proyección internacional...¹¹

El debate petrolero era crucial para precipitar la discusión de todo el paradigma energético. En 1988, el petróleo participaba con el 47% en la oferta de energía primaria, y el gas natural, con el 40%.¹² La asignación

tema véase “El futuro del gran socio petrolero y gasífero”, en “Carta Petrolera”, noviembre de 1995.

11. *Ámbito Financiero*, 28 de abril de 1988.

12. *Mercado-Montamat & Asociados*, “Carta Petrolera”, 8, diciembre de 1994.

planificada de los recursos energéticos estaba consustanciada con la estrategia económica de sustitución de importaciones. En la lógica de ese esquema, que había prevalecido desde la década de los cincuenta, la autosuficiencia energética cumplía un papel estratégico y económico, aseguraba un suministro esencial para la seguridad y el desarrollo y evitaba la salida de divisas por pago de las importaciones de energía. Por la importancia del petróleo entre las fuentes de provisión primaria, el eje principal de la estrategia era el autoabastecimiento petrolero.

Otro eje relevante era el desarrollo del gas natural. En 1960, este representaba apenas el 3% de la oferta de energía primaria. Como el gas natural sustituye al petróleo y a sus derivados, el Estado dio un fuerte impulso a su desarrollo a partir del hallazgo del yacimiento gigante Loma de la Lata, en 1977, en Neuquén. El gas natural se convirtió en el recurso escaso relativamente abundante de la Argentina, y su inserción entre las fuentes de energía primaria ganó creciente protagonismo.

El tercer eje del autoabastecimiento energético estaba vinculado a la planificación de las obras eléctricas, en las que se trató de reducir la dependencia con la generación térmica (en ese entonces, abastecida principalmente por fuel-oil) por medio de la incorporación de hidroelectricidad y de centrales nucleares. En la asignación planificada de los recursos del sector energía, las empresas del Estado cumplían un rol excluyente: había precios y tarifas oficiales para la canasta de bienes y de servicios energéticos, impuestos

específicos aplicados al financiamiento de determinadas obras de infraestructura (aunque era obvio que las tarifas no recuperaban los costos totales) y monopolios públicos por doquier.

Mientras los precios y las tarifas oficiales tuvieron alguna relación con los costos económicos (períodos de inflación controlada), la asignación planificada de los recursos tuvo alguna eficacia, sobre todo en el desarrollo del gas natural. Es importante recordar que, cuando se privatizaron el transporte y la distribución de gas natural, la Argentina ya había logrado un desarrollo importante en esa industria, y el gas natural, según hemos señalado, ya representaba el 40% de la oferta de energía primaria.¹³ La sustitución de gas natural había permitido lograr una balanza petrolera equilibrada hacia fines de la década de los ochenta; en 1988, la producción petrolera fue de 26,15 millones de metros cúbicos, y la de gas natural, de 17,5 millones de metros cúbicos equivalente de petróleo.¹⁴

A partir de la nacionalización de la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad, en 1978, aprobada por ley 21.984, la distribución, la generación y el transporte de energía eléctrica habían quedado en manos del Estado nacional o del provincial, salvo el sector cooperativo,

13. *Historias del gas en la Argentina. 1823-1998*, Buenos Aires, 1998. Publicación Especial de TGS. También: “La economía del gas natural”, en “Carta Petrolera”, 42, octubre de 1997.

14. Daniel Montamat, “YPF debe operar más como empresa”, *El Cronista Comercial*, 29 de diciembre de 1988.

que cumplía un rol subsidiario en el sistema.¹⁵ El Estado era el responsable de abastecer la creciente demanda eléctrica en todo el país. La planificación sectorial tuvo muchas deficiencias (sobre todo en la fijación de prioridades, en los tiempos de ejecución y en los esquemas de financiamiento), pero también hay que reconocer que se llevaron adelante obras de infraestructura que aumentaron la potencia instalada de la Argentina de 9310 MW en 1978, a 14.600 MW en 1988, lo que indica un crecimiento del 56%; la energía generada pasó de 28.882 GWh en 1978, a 47.980 GWh en 1988, lo que significa un crecimiento del 58%. Aunque gran parte de la inversión fue financiada por los aportes de fondos específicos, que provenían sobre todo de impuestos al consumo de combustibles líquidos, mientras hubo financiamiento público, se mantuvo un plan de obras.¹⁶

La eficacia relativa de la asignación planificada de los recursos energéticos colapsó cuando el sector se quedó sin financiamiento. La inflación crónica licuó los fondos específicos, y las tarifas políticas empezaron a usarse como ancla de contención del aumento de los precios. En realidad, lo que no funcionaba era la estrategia de sustitución de importaciones como proyecto de desarrollo argentino. El estrangulamiento del sector

15. Julio César Molina, *Servicio eléctrico. Organización, crisis y sustentabilidad*, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina, 2005, pp. 31 y ss. (*Cuadernos de Época*, n° 12).

16. Nilda Martínez Quijano, “El escenario de los ochenta”, en *Argentina: el sector eléctrico*, Buenos Aires, Manrique Zago Ediciones, 1988, pp. 31-33.

externo y el déficit del sector público consolidado se retroalimentaban. El proceso gradual de desaceleración del crecimiento y el paulatino estancamiento, con deterioro de la calidad de vida de los argentinos, se manifestaban en la caída de la productividad global y en el desequilibrio de las cuentas públicas y externas.¹⁷

La microeconomía sectorial pasó a ser víctima y victimaria de los desajustes macroeconómicos. Se hacía cada vez más evidente que la transformación microeconómica del sector energético requería el contexto de una macroeconomía estable y otros ejes de desarrollo económico. Hacia fines de los ochenta, el debate de ideas inaugurado en la industria petrolera quedó instalado en todo el sector energético.

La crisis del modelo de gestión pública

Los usuarios de los bienes y de los servicios energéticos, que proveía en su mayor parte el Estado, habían comenzado a quejarse de las bajas presiones del gas durante el invierno, del deterioro de la calidad de algunas prestaciones y de la falta de inversiones para posibilitar la extensión de los servicios a nuevos usuarios. Sin embargo, el estereotipo de la crisis en los servicios públicos estaba relacionado con el servicio telefónico. Costaba años acceder a una línea, y la calidad del servi-

17. Orlando Ferreres (dir.), *Dos siglos de economía argentina 1810-2004. Historia argentina en cifras*, Fundación Norte-Sur, Buenos Aires, El Ateneo, 2005.

cio era pésima. Los problemas del sector energético no encabezaban el *ranking* de insatisfacción popular.

A fines de 1988, la crisis eléctrica “saltó” a los titulares de los diarios. Las crónicas de la época describen la situación como una sumatoria –al mejor estilo “leyes de Murphy”– de toda una serie de hechos fortuitos y desgraciados que, lamentablemente, se dieron juntos.

Todo empezó en un año en el que se registraron aportes de agua, tanto de lluvia como de nieve, que estuvieron por debajo de los valores normales y que dieron origen a caudales que permiten calificar el período como “seco”, con el consecuente resentimiento de la oferta hidroeléctrica. En algunos meses, en la cuenca sur del río Limay, los caudales promedio mensuales fueron más bajos que los mínimos históricos registrados. Adicionalmente, explotó una máquina térmica en Luján de Cuyo, provincia de Mendoza; los caudales del río Uruguay, que alimenta la central hidroeléctrica de Salto Grande, también fueron muy bajos, y se produjo la caída de varias líneas de transporte. Cuando se solicitaron máquinas térmicas, que existían en el sistema para el servicio, se comprobó su falta de mantenimiento, lo que se traducía en un aumento de los índices históricos de indisponibilidad del parque térmico. El sistema entró en crisis y debieron programarse cortes rotativos de electricidad. La ciudad de Buenos Aires estaba a oscuras.¹⁸

18. Existe un trabajo comparativo de gran calidad técnica del ingeniero Julio Bragulat: “Estudio comparado de los efectos de la emergencia en el MEM en las crisis de los años 1989/2001”. Presentado

Como titular de YPF, participé en varias reuniones en las que se discutió la emergencia eléctrica. Quedaba claro que el mantenimiento del sistema era deficiente y que se había jugado con el límite de las reservas. La adversidad climática había obligado a requerir equipo térmico en reserva que no estaba en condiciones por falta de inversión. Sin embargo, mientras un grupo de técnicos se aferraba a analizar la crisis en términos de errores de planificación, que debían corregirse, según mi parecer, la crisis había puesto al descubierto la falta de sustento del sistema por problemas estructurales, que lo habían privado de financiamiento y habían degradado su calidad. No existen estadísticas publicadas sobre la calidad del producto técnico y del servicio comercial en aquellos años. Pero si tomamos como referencia indicadores del inicio de gestión privada para los clientes de Edesur, distribuidora en el área de la antigua Segba, la frecuencia media de interrupción del servicio por usuario pasó de un nivel de 12,6 (en 1992, cuando todavía era posible relacionarlo con la gestión estatal) a 4,1 cortes anuales por cliente.¹⁹

Un estudio de la UADE establece, a su vez, que el tiempo total de las interrupciones promedio por usuario en 2000 bajó en las áreas de Edenor y de Edesur desde unas 17 horas por año hasta 7,3 horas (Edenor) y

en el Centro de Estudios de la Regulación de la UBA el 5 de septiembre de 2005. Disponible en www.ceare.arnet.com.ar.

19. FIEL, *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, 1999, p. 482.

2,7 horas anuales (Edesur).²⁰ Una mención aparte merece la reducción de pérdidas y la capacidad de la red para proveer energía en el pico. Para el sistema interconectado nacional, entre 1980 y 1991, las pérdidas aumentaron de 17,4% a 22%. Una porción de este aumento se debía al notable crecimiento de las “pérdidas no técnicas”, relacionadas con el hurto de energía. Este fue uno de los principales problemas que debieron afrontar los concesionarios de distribución después de la privatización. En 2000, las pérdidas de energía en las áreas de distribución de Edenor y de Edesur se habían reducido al 10%.

La crisis eléctrica y las consecuentes medidas para racionar la demanda afectaron mucho a la opinión pública en aquel año preelectoral y profundizaron el debate de ideas sobre las transformaciones del sector de energía.

En una nota publicada en *La Nación*, recordando la crisis del modelo de gestión pública de la energía, expresaba:

El modelo de gestión de la industria energética es muy sensible al impacto de las crisis macroeconómicas. Se trata de una industria capital intensiva, con altos costos hundidos, con tarifas y precios de alta sensibilidad social y donde la caracterización de servicio público involucra vas-

20. UADE, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, *Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país*, Sección III, p. 61.

tos segmentos del negocio. Aunque la canasta energética incluye *commodities* (petróleo y derivados) con precios de referencia internacional, otros bienes y servicios energéticos, como la electricidad y el gas, están condicionados a un manipuleo de redes y de sistemas de transporte que atan sus transacciones al mercado nacional de manera casi excluyente.

Las crisis macroeconómicas producen bruscos reajustes de precios relativos en la economía y, por las características señaladas, la industria energética resulta, en cualquier modelo de gestión, una de las más perjudicadas. Cuando la gestión sectorial es pública y el Estado está presente como productor de bienes y servicios energéticos, como era el caso argentino hasta fines de los ochenta, los precios y las tarifas tienden a usarse como ancla antiinflacionaria de la crisis. Los precios y las tarifas oficiales dejan de reflejar costos y las empresas públicas deben discutir sus presupuestos con el Tesoro. Se desnaturaliza la gestión de la empresa pública, se politizan sus costos, se deteriora la calidad del servicio para los usuarios en red y se hace imposible alcanzar a nuevos usuarios con nuevas inversiones. El déficit consolidado de las empresas públicas llegó a representar entre el 30 y el 50% del déficit total del sector público argentino. El modelo colapsó cuando los usuarios, que ya denostaban la calidad del servicio,

empezaron a advertir, tras la crónica inestabilidad, que lo que no pagaban en los precios y en las tarifas políticas de la energía lo tenían que soportar como contribuyentes de un Estado que dependía cada vez más de la emisión inflacionaria...²¹

La tradición del Estado garante de la prestación de los servicios públicos, incluida buena parte de las prestaciones energéticas y fundada en los parámetros de accesibilidad, de calidad y de costos razonables, empezaba a tener descrédito público.²² La sociedad ya desconfiaba de que el Estado empresario, propietario y operador del sistema energético pudiera brindarle acceso y seguridad de suministro.

21. *La Nación*, “Sección 2”, p. 5, 31 de agosto de 2003.

22. Santiago Urbiztondo, *Argentina. Crisis, instituciones y crecimiento. La reconstrucción institucional: los servicios públicos después de 2002*, Buenos Aires, Conferencias de FIEL en el 40° Aniversario.