

Extrait du El Correo

<http://elcorreo.eu.org/La-herencia-de-las-politicas-energeticas-neoliberales-en-el-Cono-Sur>

La herencia de las políticas energéticas "neoliberales" en el Cono Sur

- Argentine - Économie - Privatisées -

Date de mise en ligne : mercredi 14 avril 2004

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Por Gabriel Papa

Argenpress.info, 10 de marzo 2004

Que llueva, que llueva

Si una acusación inmerecida existe, es la de que el gobierno en funciones, y el sistema de ideas que sustenta su accionar, carecen de coherencia. Tanto en el pasado colapso bancario como en el probable apagón energético es posible reconocer las mismas raíces, igual ideología, equivalente conducta e idéntica imprevisión.

Se puede afirmar que tanto el sistema financiero como el energético tienen un papel similar al que cumple el sistema de circulación sanguínea en el ser humano. Mientras el primero realiza el vínculo entre ahorro e inversión, el segundo constituye el 'insumo clave' a partir del cual funciona el sistema productivo. La competitividad de la economía se verá afectada si el funcionamiento de alguno de los subsistemas es ineficiente y el sistema en su conjunto colapsará si éstos se bloquean. Pero la visión neoliberal niega el carácter estratégico y las peculiaridades de estos sectores.

En el campo de la energía, hay consenso en que Uruguay es un país pobre en recursos energéticos inmerso en una región rica. El esquema 'ortodoxo' sostiene que al agotarse la posibilidad de hacer uso del recurso hidráulico, el país debe integrarse energéticamente con la región, en particular con Argentina. Habiendo procesado este país durante la primera parte de la década del 90 las reformas pautadas por el Consenso de Washington, la opción más conveniente para el 'energéticamente' pobre Uruguay es obvia : debe convertirse en un jugador más del mercado argentino. Se lograría así el objetivo de asegurar el suministro de energía a bajo costo, beneficiándose el país de la expansión y 'eficiencia' del mercado eléctrico argentino a partir del protagonismo alcanzado por el gas natural. 'Gas por cable' se denomina la opción consistente en importar energía eléctrica proveniente del mercado mayorista a través de la interconexión existente. Esta es entonces la mejor de las posibilidades, de forma que el marco regulador y la acción del agente público, la UTE, se deberían encuadrar en esta dinámica.

Ante los cuestionamientos basados en los riesgos que acarrearía una excesiva dependencia del mercado argentino, la alternativa tolerada admite la posibilidad de generar electricidad en territorio uruguayo a partir de la instalación de usinas que utilicen como insumo el gas argentino. 'Gas por caño' se llama a esta opción. Esta alternativa admite que las plantas funcionen, aunque a mayor costo, en base a combustibles alternativos en caso de dificultades de aprovisionamiento de gas (por eso se llama de 'ciclo combinado'). En todo caso hay una condición que se impone : la planta debe ser construida por un agente privado. Pero, como no se trata de exagerar en aquello de que los privados corran con todos los riesgos del negocio, UTE debe ofrecer un ventajoso contrato de compra de electricidad.

La misma historia y perspectiva que en el caso de la plaza financiera : absoluta confianza en la vigencia de los contratos que emanen de la actividad privada, sobrestimación de los mecanismos de mercado y minimización de la necesidad de constituir una red de seguridad autónoma. En el caso de que la obsesión por la seguridad predomine, la planta generadora ha de construirla y operarla el sector privado, usando a la empresa pública como respaldo y 'rentabilizador' de la inversión. Uno de los principales impulsores de esta política fue el ingeniero Pedro Antmann, un reconocido consultor internacional en la materia, otrora subgerente general de UTE, director nacional de Energía y subsecretario del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

El problema es que este esquema ni siquiera se llegó a aplicar en los mejores tiempos. La apuesta a la integración 'de mercado' no funcionó como tal ya que, pese a la teoría, Uruguay nunca fue considerado un jugador en el mercado mayorista argentino : UTE siempre tuvo dificultades para comprar o vender como un agente más. Pero la

ortodoxia se impuso e impidió generar los resguardos imprescindibles. Para peor el colapso está a la vuelta de la esquina. Transcurriendo un año electoral como pocos, evitar el 'apagonazo' implicará una sabia combinación de alza de tarifas y endeudamiento de UTE.

El retorno de los brujos

Pero por suerte los expertos están aquí para advertirnos. La historia comienza el 4 de marzo último cuando Búsqueda titula : 'Experto advierte que Uruguay puede padecer crisis energética debido a su dependencia de Argentina y la falta de inversión' una entrevista al consultor Pedro Antmann, quien plantea que 'en la segunda mitad de los noventa, Uruguay ya dependía fuertemente de las importaciones de energía eléctrica de la Argentina, y como no hemos invertido nada en generación desde 1991, los problemas son aun más graves'. El consultor agregó que 'en el horizonte argentino hay problemas de autoabastecimiento y se necesitan inversiones. Pero la crisis que tuvo Argentina deterioró su calidad institucional y la reacción de los inversores internacionales es aún incierta'. Tres semanas después, el 25 de marzo, el mismo semanario -siguiendo la tradicional perspectiva según la cual los problemas, salvo aquellos originados en la famosa 'resistencia al cambio', son siempre importados- en un informe sobre 'la crisis energética desatada por Argentina' se cita a sí mismo : 'El especialista uruguayo Pedro Antmann había pronosticado hace un mes que la alta dependencia que el país tiene de Argentina en materia energética podía producir una crisis de suministro este año'. Finalmente, el domingo 4 el mismo experto es consultado por El Observador : 'La primera lección emergente del nuevo escenario argentino es que, de las dos modalidades de importación de gas de ese país a las que se puede acceder, o sea, 'gas por caño' y 'gas por cable', se debe priorizar la primera', lamentando las demoras de la instalación de las usinas de respaldo.

Sin embargo, hace poco más de dos años y medio, en ocasión del seminario 'Energía : aportes para una política de Estado', organizado por el Centro de Estudios 1815, el propio Antmann afirmaba que la alternativa de 'gas por cable' aseguraba 'el acceso a precios de energía eléctrica que pueden ser menores que los asociados a la otra opción (gas por caño, es decir la posibilidad de importar el gas y generar electricidad a partir de una central de respaldo), si se tiene en cuenta que, proviniendo el gas natural de Argentina, siempre será posible producir electricidad en ese país a menor costo por combustible que en Uruguay'. La preferencia por la integración total al mercado argentino era clara.

De todas formas Antmann señalaba que para la evaluación de la conveniencia y el costo de la instalación de una central de respaldo en Uruguay era necesario convocar a una licitación internacional para construir una usina a gas natural, de propiedad y gestión privada pero cuya producción fuera adquirida por UTE.

Como en el caso de los actores que dominan el discurso público relativo a la política económica, en el caso de la energética la escasa presencia de contradictores permite que los responsables de orientaciones que fracasaron continúen, sin autocrítica alguna, ocupando el centro del escenario.

En este sentido cabe destacar que en ocasión del citado seminario el economista Luis Stolovich contradujo 'la verdad oficial' planteando, por ejemplo, la preocupación que ya en ese entonces existía en Argentina respecto de la falta de inversiones. El propio Senado argentino expresaba por aquellos días 'su preocupación por la falta de desarrollo sustentable en el sector eléctrico nacional', que se traduciría en apagones en 2003. Más adelante Stolovich, entre otras iniciativas, afirmaba que 'hay que diversificar al máximo el riesgo. No se trata de optar entre una central termoeléctrica a gas y la compra de electricidad en Argentina, sino de desarrollar ambas iniciativas simultáneamente'. El economista sostenía la conveniencia de incentivar inversiones para viabilizar un 'proyecto que abriría un camino de ida y vuelta con Brasil' en materia de compraventa de energía.

La realidad evidenció que ningún agente privado se presentó a la licitación y la conclusión fue que el país siguió intentando, con suerte diversa y sin construir una red de seguridad, formar parte de un mercado argentino que se

aproximaba a su propio colapso.

El modelo que no fue

Respecto de la situación argentina distintos informes plantean que ya desde la segunda mitad de los noventa las empresas proveedoras de gas natural -combustible a partir del cual se genera la mitad de la electricidad que aquel país consume- empezaron a adaptar sus planes de producción a un mercado que comenzó a crecer más lentamente, fruto de la saturación de las franjas más rentables de consumo residencial y de una recesión que impactaba sobre la industria. La exportación comenzó a jugar un papel cada vez más importante. En este sentido se señala que desde 1996 las inversiones en el parque generador se redujeron sustancialmente. En definitiva, cuando algunas de las 'reformas estructurales' comenzaban a mostrar sus limitaciones, desde las instituciones financieras internacionales se promovían -y las inteligencias locales desarrollaban- los debates en torno a las 'reformas de segunda generación'.

La crisis de 2002 trajo consigo la devaluación junto a la pesificación sin ajuste del precio del gas en boca de pozo, convirtiéndolo en un insumo de costo 'ridículamente' bajo en términos internacionales. Esto significó una brutal transferencia de ingresos en beneficio del agro, la industria exportadora y de sustitución de importaciones, que se agregó a la ganancia de competitividad derivada de la macrodevaluación. Si basar la competitividad en bajos salarios implica consolidar la pobreza, intentar fijar el precio del insumo energético sin disponer de instrumentos coercitivos o regulatorios que promuevan la inversión implica operar transferencias de ingresos entre sectores y paralizar las inversiones, generando el espacio para que los agentes restrinjan la producción. En este contexto las inversiones, estancadas en los años anteriores, disminuyeron radicalmente y la exportación de gas potenció su papel de la mano de los gasoductos oportunamente construidos. Al retomar la economía su camino de crecimiento, tarde o temprano la brecha entre una oferta incapaz de seguir el ritmo de una demanda estimulada a consumir un recurso 'artificialmente' barato iba a estallar. Las inversiones no se habían realizado y el ajuste vía precios no estaba habilitado.

Frente a este panorama el presidente Néstor Kirchner, con pocos instrumentos a mano, reaccionó desde la política. 'Tienen que invertir porque desde 1996 prácticamente no lo hacen', 'en Argentina las empresas han ganado bien, tienen que invertir bien y cumplir con los compromisos asumidos', 'van a tener que aportar toda la inversión necesaria para acompañar el crecimiento argentino', fueron algunas de sus afirmaciones. Pero los destinatarios no se daban por aludidos : sólo una empresa pública, en el marco de una determinada política de Estado, puede ser 'sensible' a argumentos de ese tipo. El problema es que la política neoliberal eliminó al Estado como productor energético, dejando al sector energético en manos del consiguiente oligopolio. La continuación de aquel discurso únicamente podía tener dos desenlaces : el cultivo de la demagogia o la intervención de las empresas. Sin empresas públicas operando en el sector, con cuadros técnicos en los ministerios y los entes reguladores severamente disminuidos por años de desguazamiento del Estado, enfrentando a planteles de profesionales de las empresas privadas con años de experiencia, y con una interconexión con Brasil concebida principalmente para venderle energía en grandes cantidades pero no para comprar y distribuir internamente, el acuerdo del gobierno argentino con las empresas del sector no podía demorarse : 'la paz' se concretó sobre la base de un aumento del 33 por ciento del precio en la boca del pozo que, posteriormente, se llevará al doble. Las empresas productoras se comprometieron a mantener durante el invierno el actual nivel de producción. Es de destacar que la voluntad de planificar el suministro parece haber retornado por sus fueros, por lo que paralelamente se negocia la compra de gas a Bolivia y de fueloil a Venezuela.

La apuesta de Kirchner consiste en que el período de tranquilidad permita el diseño de una estrategia destinada a recuperar algunos de los instrumentos de la política energética pública.

El nuevo Brasil

La crisis energética de 2001 en Brasil fue el resultado de la mala gestión de una transición en la cual ni el Estado ni los privados invirtieron en las usinas de respaldo. Sobre la base de un sistema asentado mayoritariamente sobre el recurso hidráulico, la sequía terminó de complicar el panorama.

Durante el seminario mencionado más arriba, en la visión del economista Carlos Costa -entonces director de la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica, hoy URSEA- las cosas eran mucho más simples : 'La protección de los monopolios públicos le ha costado a Brasil, y por ende a la región, pérdidas billonarias. Si Brasil hubiese abierto su mercado, hoy día no estaría a oscuras'. Es así que uno de los principales responsables de la tarea de diseñar el marco de incentivos y controles relativos a este insumo clave opinó, haciendo gala de una exquisita ironía, que 'la experiencia brasileña muestra el grave error estratégico de creer que la energía es demasiado estratégica para dejarla librada a las fuerzas del mercado'. En definitiva todo se reduce a que 'los monopolios públicos, y en especial Petrobras, usaron todo su poder para cortar la entrada de inversores privados al sector'.

Pese a la opinión de Costa, Brasil superó aquella crisis gracias a inversiones de las empresas públicas y a un comportamiento austero de su población en materia energética, y a la lluvia. A partir de entonces se inició un proceso de discusión del marco regulador que concluyó recientemente. La nueva reglamentación no cumple estrictamente con los dictados de la ortodoxia y la reacción de los actores públicos y privados está en proceso.

Moralejas

Las conclusiones son múltiples y entre ellas se destaca que aun un mercado (como el argentino hasta mediados de los noventa) que supuestamente estaba funcionando 'bien' -donde los actores efectivamente competían entre sí, disminuían los precios mayoristas de la energía y atraían inversiones- puede atravesar problemas que en poco tiempo lo tiren abajo. Paulatinamente la incertidumbre propia de un mercado que no lograba estimular los contratos de mediano y largo plazo fue desestimulando las inversiones en generación eléctrica. La ortodoxia no encontró respuestas y el Estado hacía tiempo que había perdido su lugar en el escenario.

En segundo lugar, la voluntad de recuperar protagonismo por parte del Estado, aunque bien orientada en sus propósitos (del tipo 'las empresas privadas ya ganaron mucho, que ahora inviertan', como pretendía Kirchner), si no dispone de los medios adecuados para generar premios y castigos y carece de la fuerza necesaria para concretar acuerdos, puede generar distorsiones en el sector, como procesos de estancamiento de la inversión o inconveniente asignación de recursos (desabastecimiento interno por priorización de las exportaciones, por ejemplo).

En tercer lugar, somos en efecto un país pobre en una región rica. Pero más allá de la discusión en torno al mix competencia y empresa pública, parece claro que el país requiere una política de Estado que le asegure una oferta energética adecuada en toda circunstancia.

El camino no es sencillo. La afirmación del presidente Kirchner cuando, dirigiéndose a su colega chileno, Ricardo Lagos, dijo : 'Los empresarios a vos te garantizaron las importaciones y a mí la producción. Que se arreglen entre ellos y cumplan con los dos', revela una carencia de herramientas y estrategias de magnitud preocupante. Los mercados perfectos y autorregulados que aseguraban la integración faltaron a la cita. Pero la conducción política no consiste en responsabilizar eternamente al pasado ni en satanizar a los agentes privados mientras se rompen sin explicación los frágiles acuerdos alguna vez alcanzados.

Por último, parece incontrastable que para la integración energética los acuerdos a nivel de los estados son insoslayables. Reglas de juego, grados de autonomía, roles de agentes públicos y privados son algunos de sus ingredientes básicos. El trabajoso proceso de integración energética europeo así lo indica.