

## PROPUESTA PROGRAMÁTICA PARA EL SECTOR ENERGÍA

IAE. (DAG). Documento borrador de trabajo: Julio de 2010

### Tema en evaluación:

### La reinstitucionalización del sector energético argentino

#### Pautas de diagnóstico:

- El Estado ha dejado de cumplir roles indelegables.
- No se cumplen las leyes, las instituciones no cumplen sus roles.
- Se encuentran desdibujados los roles y competencias de los organismos e instituciones abocados a la temática energética.
- Se han transferido responsabilidades al mercado, pero se han incumplido contratos. Por ende el sector no tiene inversión ni desarrollo. Existieron arbitrariedades jurídicas e institucionales.
- El sector tiene problemas estructurales graves, se encuentra en situación de emergencia, y no se han definido pautas para resolverlos en el mediano o largo plazo.
- Se está perdiendo el autoabastecimiento energético, y el desarrollo económico y social del país está condicionado por esto.

#### Grandes temas en discusión:

#### El ROL del Estado:

- **Indelegable:** Planificación, responsabilidad exploratoria, relevamiento de recursos y reservas, inversiones con sentido de desarrollo (grandes proyectos de recupero en el largo plazo). Orientar y facilitar inversiones. Establecer políticas de estado y reglas claras, y hacerlas cumplir. Garantizar seguridad jurídica. Subsidios cuando son requeridos socialmente. Asegurar Control de cumplimiento de servicios.
- **Delegables en el sector privado:** Inversiones en infraestructura (cuando lo puede hacer el privado en forma eficiente y rentable, asumiendo un riesgo empresario normal). Tienen el derecho a exigir seguridad jurídica. Sistemas de concesiones y cánones deben ser transparentes. Organismos de Control deben funcionar y fortalecerse.
- No mezclar un rol de Estado Empresario. Las empresas no han funcionado bien, y el estado no ha cumplido ni ha sabido controlar.
- **PPP:** Participación Pública Privada.

### **Las Instituciones involucradas:**

- Los organismos estatales existentes no cumplen sus roles, necesitan adecuarse y jerarquizarse adaptándose a los cambios tecnológicos, económicos del mundo. (En el anexo 1 se muestra una matriz que muestra las instituciones actuales y los objetivos que ellas supuestamente deben cumplir según sus estatutos).
- Las instituciones deben cumplir roles de distinto alcance:
  - Políticas. Planificación y marcos estratégicos globales. (Esencialmente debe repotenciarse el rol de la Secretaría de Energía de la Nación).
  - Desarrollo: Relevamiento de recursos, definición de estudios y proyectos, promoción de licitaciones y contratos.
  - Ejecución de obras de infraestructura: Administración de contratos de obras, manejo de concesiones, administración financiera, coordinación y control.
  - Asegurar los servicios públicos: Satisfacer las demandas, con sentido de desarrollo y sentido social.
  - Control: Asegurar confiabilidad, razonabilidad de tarifas. Establecer condiciones de calidad, rentabilidad, seguridad jurídica, marcos regulatorios.
- Como Anexo 2 se muestra un esquema orientativo de las actividades institucionales y las distintas instituciones que cubren o podrían involucrarse en cada caso.
- Es preciso reordenar institucionalmente el sector. (El caso de Enarsa es un típico caso de una entidad creada con sentido improvisado, funciones superpuestas, y que requiere clarificar las actividades, compromisos, y negocios realizados).
- Casos particulares: EBISA, CNEA, NASA, EBY, CTM Salto Grande.
- Caso energía hidroeléctrica: Indefiniciones de participación de la Subsecretaría de Recursos Hídricos o de la Secretaría de Energía, debido al carácter multipropósito de estos emprendimientos.
- Entes reguladores nacionales y provinciales.

### **El manejo Federal:**

- Los Estados Provinciales: Deben ser parte de la toma de decisiones, aportando sus condiciones, necesidades propias. La Nación debe planificar infraestructura macro (interconexión eléctrica alta tensión, grandes aprovechamientos hidroeléctricos, redes de gasoductos y oleoductos).
- Las instituciones provinciales: Secretarías de energía provinciales, empresas eléctricas provinciales estatales, públicas o mixtas, instituciones de servicios de generación o distribución, cooperativas provinciales o municipales, aportan escenarios muy variados y complejos.

- Los Consejos Federales: Con la intención de cubrir la asignación de roles a las provincias, en el país se han formado muchos Consejos Federales. (Ciencia y Tecnología, Inversiones, Trabajo, Energía Eléctrica, Medio Ambiente, Industria, Hídrico, y varios más). Como anexo 3 se adjuntan breves descripciones de estos organismos. Muchas veces estas instituciones se burocratizan o superponen actividades con otras instituciones.
- Ley de hidrocarburos: Se requiere mayor discusión y clarificar roles de la nación y las provincias. Es esencial sinergizar los intereses de largo plazo y no competir por recursos cortoplacistas o de coyuntura. Un Estado Nacional orientador de los grandes lineamientos estratégicos (Secretaría de Energía). Con poder regulador y visión global. Los estados provinciales con la dinámica e impulso de generar riqueza en sus regiones, resolviendo sus propios problemas y situaciones jurisdiccionales.
- El OFEPHI constituye un organismo que se orienta a dar lugar a las provincias petroleras en el desarrollo nacional de las políticas y decisiones en materia de hidrocarburos, cumpliendo pautas constitucionales sobre la propiedad de los recursos. En los estatutos y atribuciones de la OFEPHI (ver anexo 4) se aprecian superposiciones de funciones con entidades nacionales (Secretaría de Energía).

### **La gestión profesional en el Estado:**

A través de los años, cada gobierno ha tratado de crear organismos para cumplir funciones y para resolver mejor los problemas. Posteriormente se politizaron las gestiones, y no se pudieron armar cuadros técnicos al discontinuarse las gestiones. Los entes estatales no han tenido gestiones eficientes en los últimos años, sino administradores de turno. Esta situación debe cambiar aceptando reformas de fondo muy profundas que aseguren en el largo plazo:

- Honestidad y solvencia de los puestos técnico-políticos
- Cumplimiento de leyes e independencia y competencia de la justicia
- Autonomías de los entes para trabajar con profesionales independientes e idóneos, con concursos, buenas remuneraciones.
- Funcionamiento de los controles (auditorías, control legislativo)
- Legislación adecuada, marcos regulatorios que minimicen la discrecionalidad de las decisiones y aporten objetivos claros.
- Transparencia de los actos, publicación de los mismos con acceso a todos.

Los organismos en evaluación:
-------------------------------

### **La Secretaría de Energía de la Nación. Ministerio de Energía.**

El rol impuesto por el Decreto N° 27 del 27 de mayo de 2003 a la Secretaría de Energía, indiscutiblemente es estratégico, y político, por cuanto debe entender en la elaboración, propuesta y

ejecución de las políticas nacionales en materia de energía, con un amplio criterio de coordinación federal con las provincias, y proponiendo y haciendo cumplir los marcos regulatorios. (Ver anexo 5).

Los roles indelegables en la política energética que las leyes nacionales pusieron bajo la responsabilidad de la Secretaría de Energía no se han cumplido. La crisis y emergencia del sector energético se debe a incumplimiento de las leyes, debilidad institucional de los organismos como la Secretaría de Energía, falta de transparencia en la administración del sector, falta de inversiones e inseguridad jurídica, inexistencia del Plan Estratégico Energético Nacional.

En muchos casos no se debe a carencia de legislación adecuada, sino a la inoperante acción de los actores con respecto al cumplimiento de la misma, ineficacia, ineficiencia, incompetencia o corrupción.

Ante esta situación, es prioritario corregir y fortalecer de manera efectiva el sector energético, en procura del cumplimiento de las funciones asignadas sin burocracia pero con instituciones adecuadas.

La crisis energética amerita colocar como absoluta prioridad nacional en el más alto nivel administrativo la solución de estos problemas. Se requiere toma de decisiones fundamentales que afectan al Estado nacional, empresas, organismos, provincias.

Se requiere una gestión planificadora consensuada, presupuesto acorde, recursos humanos capaces y legislación respaldatoria adecuada.

A una revalorizada Secretaría de Energía, o mejor aún, la creación de un Ministerio de Energía dependiendo directamente del Presidente de la Nación, cuyo rol es altamente político y decisorio, deberían agregarse otras instituciones de gran idoneidad y prestigio que aporten al federalismo energético (Consejo de Política Energética y Consejo Federal de Energía) y a la consecución de sustento técnico especializado (Agencias de Energía).

### **El Consejo de Política Energética:**

Se propone la creación de un Consejo de Política Energética que funcione en la órbita del Gabinete de Ministros de la Nación. Sería un ámbito de discusión y consenso que abarcaría la definición de estrategias de tipo interdependientes con las distintas áreas o ministerios nacionales y teniendo en cuenta los intereses y discusión con las provincias.

Esta institución sería responsable de definir las estrategias, y proponer leyes o acuerdos internacionales al PEN o al HCN.

### **Las Agencias Nacionales**

La necesidad de contar con una solución integral de la oferta energética, plantea la conveniencia de crear un ámbito específico que tenga la misión de planificar y llevar adelante una política nacional para el sector energético de hidroelectricidad, hidrocarburos, energía eólica, solar, mareomotriz y biomasa.

El sector de energía nuclear está cubierto por el accionar de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y la empresa Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA).

Con el propósito de promover y estimular el desarrollo de actividades del sector, lograr aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos, y la administración de los intereses del Estado Nacional, los estados provinciales y el sector privado, la industria y la comunidad.

Es primordial el relevamiento de los recursos y la evaluación de su potencial.

Y la permanente vigencia de los principios de eficiencia, transparencia en la administración, y profesionalismos en la gestión.

Se ha planteado la conveniencia de contar con tres Agencias Nacionales:

- Agencia de Hidrocarburos y biocombustibles:
- Agencia de Hidroelectricidad
- Agencia de Energías Alternativas

Cada una de ellas habrá de tener particularidades propias de la problemática de cada sector energético.

Las funciones de las mismas se habrán de referir esencialmente a la implementación de las políticas que son establecidas por la Secretaría (o Ministerio) de Energía, y teniendo en cuenta las definiciones estratégicas (Plan Energético Nacional) que se elaboren con la intervención del Consejo de Política Energética. (Gabinete Nacional y participación federal).

Un ámbito importante de estas Agencias es el contar con el necesario relevamiento e inventario de recursos (auditoría de reservas, información geológica, hidrológica, recursos renovables, etc.).

También deben ser organismos en los que se elaboren y centralicen los estudios y proyectos necesarios para el Plan Energético Nacional, respetando la matriz energética definida políticamente, y la matriz de demanda relacionada con el uso racional de los recursos. Contar con Manuales y parámetros constantes para proyectos y desarrollos que perduren en el largo plazo es fundamental.

Las Agencias deben ser organismos técnicos por excelencia, y es esencial que logren prestigio y reconocimiento. Es fundamental asegurar exigencia profesional (concursos, formación, capacitación permanente).

Las Agencias pueden también llamar a licitaciones, o concesionar, contratar y controlar obras de infraestructura y proyectos. Regular estas actividades dependerá de las funciones que se definan para otros entes binacionales (EBY, EBISA, CTM Salto Grande), nacionales (YA, CNEA, NASA) y provinciales. Pero en todos los casos es fundamental obtener la mejor sinergia y participación de los organismos jurisdiccionales (de hidrocarburos o agua) correspondientes, quienes deben dar aprobación de los proyectos correspondientes.

Evitar burocracia e ineficiencia es otro importante objetivo a tener en cuenta. En este sentido, se ha evaluado la posibilidad de concentrar las Agencias en una única institución que concentre los aspectos administrativos, financieros, jurídicos, y que permita manejar con autonomía los sectores específicos técnicos, de proyectos, comerciales y contractuales.

En el anexo 6 se muestran algunas referencias a tener en cuenta para el diseño organizativo y definición de funciones de estas agencias:

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) de Colombia

La Agencia Nacional de Petróleo (ANP) de Brasil.

El documento propuesta de G. Malinow para el caso de la Agencia de Aprovechamientos Hidroeléctricos.

Los antecedentes de la promoción de energías renovables (Ley Chile)

**Objetivos de la Agencia de Hidroelectricidad:**

(propuesta Malinow)

- a) Conformar el Catálogo de Proyectos Hidroeléctricos de la Republica Argentina, sobre la base de la recopilación y análisis de toda la información disponible sobre proyectos de generación hidroeléctrica, tanto en cartera de la Secretaría de Energía de la Nación, como los obrantes en organismos provinciales.
- b) Actualizar y completar el contenido de un Manual para la Estimación de Costos de Construcción de Aprovechamientos Hidroeléctricos.
- c) Elaborar un Manual de Procedimientos para la Evaluación Ambiental de Aprovechamientos Hidroeléctricos.
- d) Realizar la planificación a mediano y largo plazo del Subsector Hidroeléctrico, estableciendo una priorización de las obras según su importancia desde el punto de vista del mejor nivel de desarrollo de los anteproyectos, la potencial producción energética, la ecuación económico-financiera más adecuada y el mínimo impacto ambiental.
- e) Promover la concreción de aprovechamientos hidroeléctricos binacionales; licitar la construcción y adjudicar la ejecución de los emprendimientos en función de los menores precios reclamados para la nueva energía por los inversores privados que asuman la responsabilidad de construir y operar a su costo los emprendimientos.
- f) Participar con los organismos jurisdiccionales del agua en el diseño del sistema más conveniente de concesión de las obras para generación hidroeléctrica, en su primera etapa de diseño, construcción, operación y mantenimiento, y en las etapas subsiguientes de adecuación, operación y mantenimiento,
- g) Licitar la construcción, operación y mantenimiento de los aprovechamientos hidroeléctricos nuevos, en función de los menores precios reclamados por inversores privados o mixtos que asuman a su costo tal responsabilidad.
- h) Coordinar con los organismos jurisdiccionales del agua en la aprobación de los proyectos hidroeléctricos nuevos o existentes en sus diferentes fases: diseño, construcción, operación, mantenimiento y abandono, presentados por los grupos inversores privados o mixtos,
- i) Coordinar con las administraciones provinciales la aplicación de la política nacional de generación hidroeléctrica,
- j) Coordinar la adjudicación de la ejecución de los emprendimientos hidroeléctricos de acuerdo al criterio de mayor conveniencia para el país, y supervisar su construcción y puesta en servicio,
- k) Transferir al Organismo Regulador que corresponda el seguimiento y control del cumplimiento de las cláusulas incluidas en el Contrato de Concesión de las obras.
- l) Recepcionar, al vencimiento de los plazos de concesión, los aprovechamientos hidroeléctricos existentes cuya titularidad ostenta el Estado Nacional, y colaborar con los organismos jurisdiccionales del agua en tal sentido para aquellos aprovechamientos hidroeléctricos existentes cuya titularidad ostentan los Estados provinciales,
- m) Licitar la adecuación, operación y mantenimiento de aprovechamientos hidroeléctricos existentes cuyo período de concesión haya caducado, en función de los menores precios reclamados por inversores privados o mixtos que asuman a su costo tal responsabilidad.
- n) Promover la formación de profesionales en la especialidad para resolver el vacío generacional existente en la actualidad.
- o) Constituir el archivo técnico de la documentación perteneciente a los aprovechamientos hidroeléctricos en cartera, en explotación y futuros.

### **Objetivos de la Agencia de Hidrocarburos y biocombustibles:**

(referencia Agencia del Petróleo de Brasil)

La Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, se constituye como órgano regulador de la industria del petróleo, gas natural, sus derivados y biocombustibles, vinculada al Ministerio de Energía.

La ANH tendrá como finalidad promover la regulación, la contratación y la fiscalización de las actividades económicas integrantes de la industria del petróleo, del gas natural y de los biocombustibles. Serán sus funciones:

1. Implementar, en su esfera de atribuciones, la política nacional del petróleo, gas natural y biocombustibles, contenida en la política energética nacional con énfasis en la garantía del abastecimiento de derivados de petróleo, gas natural y sus derivados, y de biocombustibles, en todo el territorio nacional y en la protección de los intereses de los consumidores con relación a precio, calidad y oferta de los productos.
2. Promover estudios teniendo como objetivo la delimitación de bloques, para efecto de concesión de las actividades de exploración, desarrollo y producción;
3. Regular la ejecución de servicios de geología y geofísica aplicados a la prospección petrolífera, teniendo como objetivo la recogida de datos técnicos, destinados a la comercialización, en bases no-exclusivas;
4. Elaborar las invitaciones y promover las licitaciones para la concesión de exploración, desarrollo y producción, celebrando los contratos resultantes de ellas y fiscalizando su ejecución;
5. Autorizar la práctica de las actividades de refinación, procesamiento, transporte, importación y exportación,
6. Establecer criterios para el cálculo de tarifas de transporte por ductos y arbitrar sus valores,
7. Fiscalizar directamente, o mediante convenios con órganos de las Provincias y de la Nación, las actividades integrantes de la industria del petróleo, del gas natural y de los biocombustibles, así como aplicar las sanciones administrativas y pecuniarias previstas en ley, reglamento o contrato correspondiente;
8. Hacer cumplir las buenas prácticas de conservación y uso racional del petróleo, gas natural, sus derivados y biocombustibles y de preservación del medio ambiente;
9. Estimular la investigación y la adopción de nuevas tecnologías en la exploración, producción, transporte, refinación y procesamiento;
10. Organizar y mantener el acervo de las informaciones y datos técnicos relativos a las actividades reguladas de la industria del petróleo, del gas natural y de los biocombustibles;
11. Consolidar anualmente las informaciones sobre las reservas nacionales de petróleo y gas natural transmitidas por las empresas, responsabilizándose por su divulgación;
12. Fiscalizar el adecuado funcionamiento de un Sistema Nacional de Provisiones de Combustibles y el cumplimiento del Plan Anual de Provisiones Estratégicas de Combustibles, a desarrollar.
13. Regular y autorizar las actividades relacionadas con el abastecimiento nacional de combustibles, fiscalizándolas directamente o mediante convenios con otros órganos del Estado Nacional, Provincias, o Municipios;
14. Regular y autorizar las actividades relacionadas con la producción, importación, exportación, almacenamiento, distribución, reventa y comercialización de biodiesel, fiscalizándolas directamente o mediante convenios con otros órganos del Estado Nacional, Provincias, o Municipios;
15. Exigir de los agentes regulados el envío de informaciones relativas a las operaciones de producción, importación, exportación, refinamiento, beneficios, tratamiento, procesamiento, transporte, transferencia, almacenamiento, distribución, reventa, destinación y comercialización de productos sujetos a su regulación;
16. Especificar la calidad de los derivados del petróleo, gas natural y los derivados de los biocombustibles.

### **Objetivos de la Agencia de Energías Alternativas:**

(Rotaeché)

## **Otros Temas a desarrollar**

### **La ley 24065**

Hay temas que hacen a la inaplicabilidad de esta ley, por ejemplo sobre la responsabilidad de los distribuidores si no hay suficiente abastecimiento. Y otros temas que hacen a la responsabilidad del Estado, a la problemática de los cuadros tarifarios y sus distorsiones actuales, a ambigüedades en temas de calidad o mantenimiento, y a como favorecer inversiones, a actualizaciones de niveles de precios por indicadores inseguros, tarifa social, topes de tarifas, etc. (En el anexo 7 se describen con mayor detalle estos puntos).

Un capítulo aparte se refiere a la necesidad de profesionalizar los controles (entes reguladores), y que no dependan del poder de turno.

Se hace mención a la dramática desinversión a partir de que se rompieron las reglas contractuales, por falta de garantías políticas e institucionales. La Ley 24065 no falla en sí misma, y permitió inversiones en infraestructura eléctrica, sin costo para el Estado, hasta que se rompieron las reglas de juego.

Se vuelve al tema de fondo, que se refiere a la necesidad de conseguir políticas de estado que respeten y mejoren la legislación, y que no existan administraciones como la actual que responde a criterios especulativos, que no hacen a lo legal, ni a lo técnico ni a lo económico, sino a los negocios de los amigos.

## **CFE**

(En espera de aporte de Hugo Ostropolsky)

## **YA**

### **ENARSA.**

Se opina que ha sido un “engendro innecesario”. Puede disolverse, previo una auditoría e investigación de todo lo que se ha hecho. No se han cumplido los objetivos de su creación, convirtiéndose en una oficina de “malos negocios”. Ha sido permanentemente cuestionada por ello, y envuelta en escándalos y casos de corrupción. Las atribuciones que se le adjudicaran serán trasladadas a las órbitas correspondientes, sean estas las Agencias propuestas o la empresa Yacimientos Argentinos.

En caso que las investigaciones y la justicia determinen responsabilidades legales, los responsables deberán responder a las requisitorias que correspondan.

### **El problema del financiamiento:**



## **ANEXOS:**

Anexo 1: Matriz de objetivos y de Instituciones de Energía Eléctrica e Hidrocarburos

Anexo 2: Actividades institucionales: Organismos y responsabilidades energéticos.

Anexo 3: Descripción de funcionamiento de los Consejos Federales. (Incluido el CFEE).

Anexo 4: OFEPHI. Constitución, funcionamiento. Ley 7193.

Anexo 5: Secretaría de Energía de la Nación. Objetivos y organigrama general.

Anexo 6: Referencia de Agencias Energéticas:

Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia. Funciones y organigrama

Referencia Ley de Petróleo de Brasil: Agencia Nacional del Petróleo, gas natural y biocombustibles, atribuciones

Referencia promoción de energías renovables Chile. Ley 39.025.

Lineamientos para elaborar una propuesta para el subsector hidroeléctrico (Malinow, G.)

Anexo 7: Ley 24.065. Consideraciones preliminares para su discusión.

Anexo 8: Otras instituciones (referenciadas para evaluación y estudio):

- ENARSA,
- Empresa Provincial de Energía de Mendoza,
- Cammesa,
- ex AyEE,
- ex YPF,
- Subsecretaría de Recursos Hídricos,
- ORSEP
- ejemplo del Fondo de Infraestructura Hídrica (decreto 1381/2001).