

ALCANCES Y LÍMITES CONCEPTUALES DEL AUTOABASTECIMIENTO ENERGÉTICO

IGNACIO SABBATELLA¹

Desde los días del general Enrique Mosconi hasta la actualidad, la historia energética argentina ha estado signada por la meta del autoabastecimiento, particularmente en lo que refiere a la explotación de petróleo y gas natural que, en conjunto, representan casi el 90% de la matriz primaria nacional. Sin ir más lejos, la Ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera –aún vigente– declara “de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos”. En este artículo abordaremos conceptualmente el autoabastecimiento energético, teniendo en cuenta la oferta y demanda de todas las fuentes de energía, incluidas las de origen fósil.

Pero ¿sabemos a ciencia cierta qué es el autoabastecimiento? ¿Sabemos cómo se mide? ¿De dónde proviene la importancia del autoabastecimiento en nuestro país? ¿Alguna vez se logró el autoabastecimiento? En pocas líneas intentaremos responder estas preguntas con el fin de contribuir al debate público sobre la política energética nacional.

¿QUÉ ES EL AUTOABASTECIMIENTO?

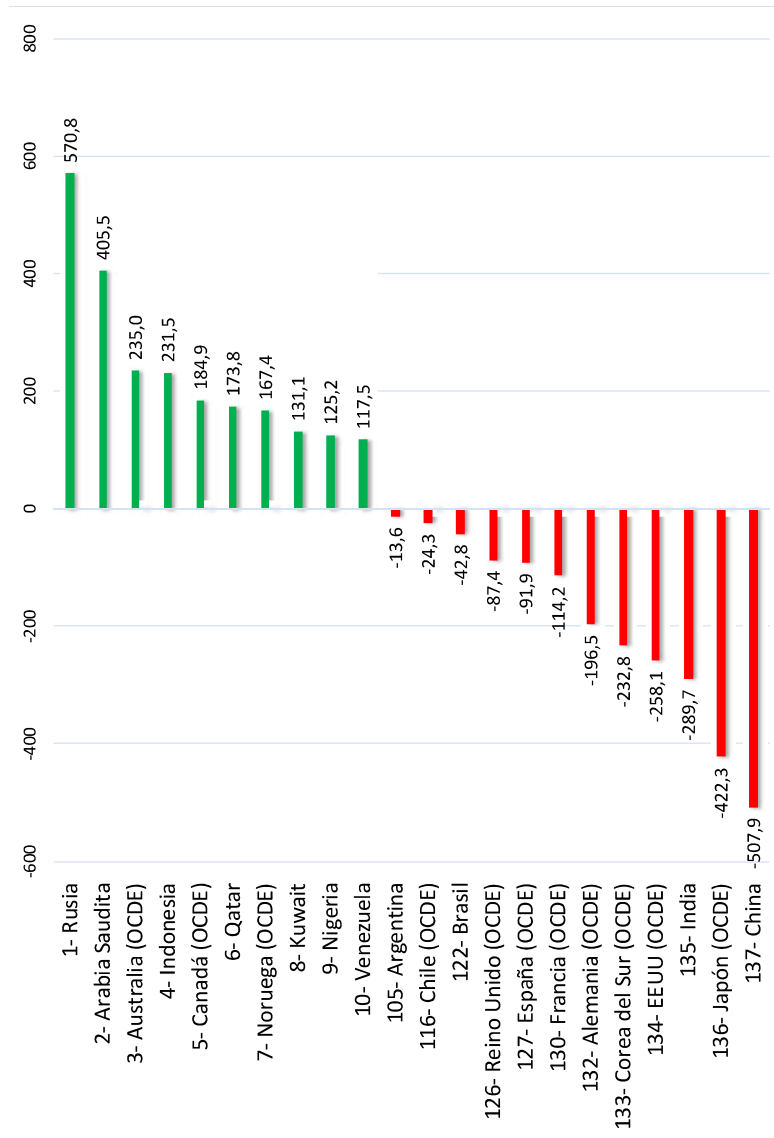
Desde el sentido común, el autoabastecimiento energético se alcanzaría cuando la demanda interna (transporte, hogares, comercio, agro e industria) fuera satisfecha totalmente por la producción local de energía (primaria y secundaria). Sin embargo, en términos técnicos no es necesariamente así. El

1. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). Buenos Aires, Argentina.

enfoque clásico entiende el autoabastecimiento como un estado superavitario prolongado en el balance del comercio exterior del sector energético. Es decir, un país autoabastecido es aquel que exporta más energía de la que importa en forma sostenida en el tiempo. El ex secretario de Energía de Raúl Alfonsín, Jorge Lapeña, lo define de la siguiente manera: “El autoabastecimiento se produce cuando un país abandona su situación de importador neto de energía para adoptar la posición de país excedentario y logra mantener esta condición en forma permanente y por un largo tiempo. Bajo esta premisa solo cabe considerar el autoabastecimiento del año 1989 como el único que cumple con esa condición” (Lapeña, 2014: 54). Volveremos sobre la última afirmación más adelante.

Según datos de la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés), en 2014 los países exportadores netos de energía (que exportan más de lo que importan) eran 44 sobre 137, con Rusia y Arabia Saudita a la cabeza. La Argentina se ubicaba en el puesto 105 y no estaba entre los países autoabastecidos, pues sus importaciones netas eran de 13,6 millones de toneladas equivalentes de petróleo (MTEP) ¿Existe una relación directa entre autoabastecimiento y desarrollo? Según el Gráfico N° 1, no necesariamente. Solo catorce países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que nuclea a buena parte del mundo desarrollado, se ubican por encima de la Argentina. Los otros veinte países de la OCDE están entre los últimos treinta puestos. Los países centrales que no cuentan con recursos energéticos propios suficientes para abastecer su consumo delinean estrategias de seguridad energética: buscan garantizar el suministro de energía importada en forma ininterrumpida y a precios asequibles en el largo plazo.

Gráfico N° 1. Exportaciones netas de energía (MTEP). Países seleccionados (2014)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de IEA (2016: 48-57).

UN POCO DE HISTORIA

Desde el descubrimiento en Comodoro Rivadavia en 1907 y la consiguiente creación de una reserva nacional por parte del presidente José Figueroa Alcorta en la que se prohibía otorgar concesiones privadas, la historia petrolera argentina ha estado marcada a fuego por el concepto de soberanía nacional. En 1910 Roque Sáenz Peña creó la División General de Explotación del Petróleo, antecedente directo de la fundación en 1922 de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), primera petrolera estatal del mundo, bajo el gobierno de Hipólito Yrigoyen. Al calor de las dos guerras mundiales, en las cuales el petróleo jugó un rol crucial, y el predominio de los grandes *trusts* petroleros en el mercado internacional, el nacionalismo petrolero se consolidó como una corriente ideológica transversal a sectores políticos, sociales, intelectuales y militares. Pronto el petróleo (y posteriormente el gas natural también) pasó a ser considerado un recurso estratégico tanto para el desarrollo industrial como para la defensa nacional, cuya explotación debía ser promovida activamente por el Estado nacional a través de su empresa de bandera. El autoabastecimiento petrolero quedó emparentado a la autosuficiencia económica y a la soberanía nacional.

La articulación entre la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), Estado empresario a través de YPF (más la creación de Gas del Estado en 1946) y la asignación estratégica de los hidrocarburos tuvo su auge durante los primeros gobiernos peronistas. Sin embargo, el autoabastecimiento no se lograba en la medida que la producción local era insuficiente en relación con el rápido crecimiento de la demanda interna y, por lo tanto, era necesario cubrirlo con crudo importado. El resultado fue la agudización de la restricción externa que se manifestaba como déficit en la balanza comercial e impedía hacerse de divisas para financiar el acceso a la importación de bienes intermedios y de capital requeridos por el proceso productivo.

En este marco, surgió un nacionalismo petrolero de fines y otro de medios. El primero, no resignaba el monopolio estatal de la explotación de hidrocarburos como un fin en sí mismo; en cambio, el segundo proponía abrir la participación privada con el fin de aumentar la producción que condujera al autoabastecimiento. De hecho, este debate atravesó el segundo mandato de Perón y las presidencias radicales de Arturo Frondizi y Arturo Illia hasta que, finalmente, el golpe cívico-militar de 1976 desarticuló la ISI a cambio de un régimen de valorización financiera.

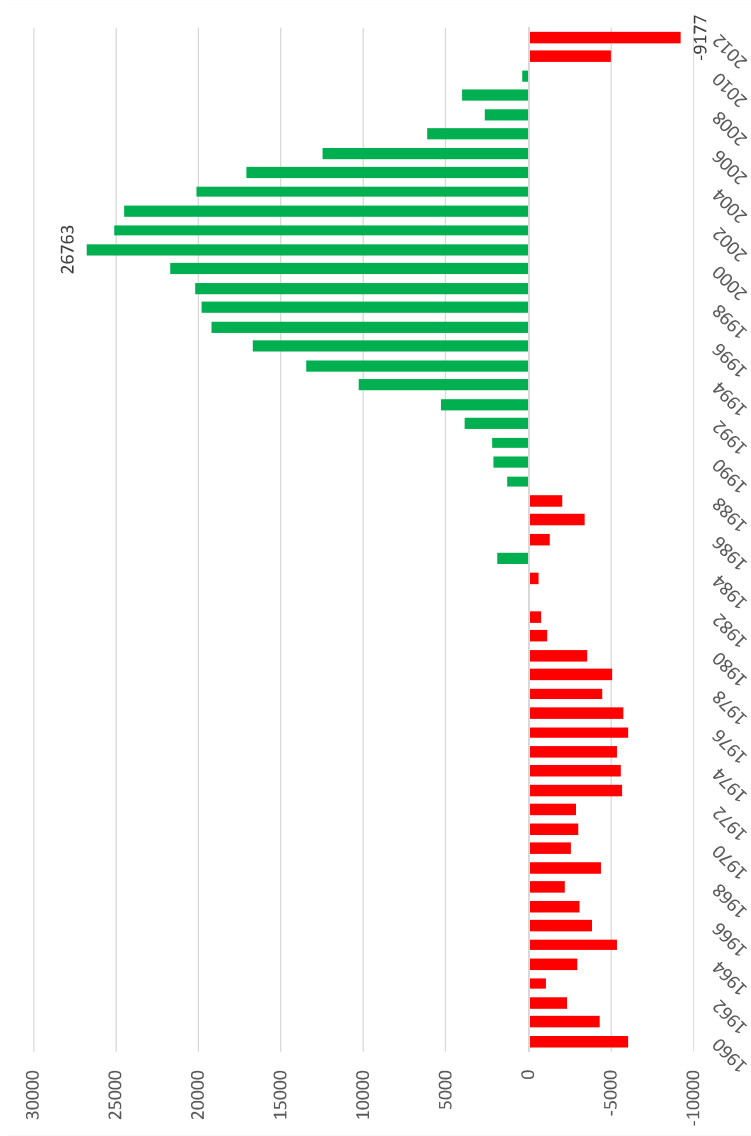
Además de la creación de YPF y Gas del Estado, otros hitos en el camino del autoabastecimiento fueron la construcción de las grandes obras hidroeléctricas: El Chocón (1973-1977), Cerros Colorados (1978), Futaleufú (1978), Salto

Grande (1979), Alicurá (1985), Piedra del Águila (1993), Yacyretá (1994-2011). También la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (1950) y el emplazamiento de tres centrales nucleares: Atucha I (1974), Embalse (1984) y Atucha II (2014). Por último, la puesta en marcha de la explotación del mayor yacimiento de gas del país, Loma La Lata (1977), junto a la extensión de la red de gasoductos interna, que permitiría dos décadas más tarde poner el gas natural en el primer lugar de la matriz primaria.

PROBLEMAS DEL ENFOQUE CLÁSICO

Desde el enfoque clásico, representado por Lapeña anteriormente, la Argentina habría logrado el ansiado autoabastecimiento a partir de 1989 hasta 2010, inclusive. Tomando en cuenta la evolución de las exportaciones e importaciones de energía (véase el Gráfico N° 2), efectivamente el saldo comercial fue positivo durante ese período. Sin embargo, aquí vamos a afirmar que se trata de un concepto restringido de autoabastecimiento.

Gráfico N° 2. Evolución del saldo de comercio exterior de energía primaria + secundaria (en miles de TEP). Años 1960-2012.



Fuente: elaboración propia sobre datos del Balance Energético Nacional (vieja metodología de la Secretaría de Energía de la Nación).

En primer lugar, definir al autoabastecimiento como un estado comercial superavitario pone un velo sobre las necesidades del consumo local, es decir, si fueron satisfechas por una mayor producción de energía o si, por el contrario, una menor demanda interna facilitó la obtención de excedentes energéticos. Los números indican que en 1989 se dio este segundo escenario, producto de la crisis hiperinflacionaria (que hundió un 7% el PBI) y una demanda energética negativa (-2%). De modo que esta definición de autoabastecimiento se muestra muy limitada como indicador energético ya que oculta la dinámica de la demanda interna y es menos apropiada aún para dimensionar el desarrollo económico del país.

En segundo lugar, existe un problema de índole político-económico. El objetivo de la administración menemista no fue lograr el autoabastecimiento en sí mismo, sino que el objetivo primordial era la generación de saldos exportables. Precisamente, el saldo comercial favorable de 1989 se explica por un aumento exponencial de las exportaciones: las de crudo se incrementaron 49%, las de gasoil 407%, las de nafta súper 95% y las de fueloil 54%. En un año de profunda contracción económica, estos combustibles “sobraban”. La dinámica que se consolidó los años siguientes fue una sobreproducción con relación a la demanda interna, habilitada por la reforma neoliberal del sector que introdujo el menemismo.

En el período 1989-2001 la extracción de crudo se incrementó 67%, pasando de 460 mil barriles por día (b/d) a 768 mil, mientras que el consumo lo hizo en menos de 24% pasando de 448 mil a 555 mil b/d, por lo que el mercado externo llegó a representar el 40% del crudo extraído. En el caso del gas natural, la extracción se incrementó 98%, pasando de 66 millones a 131 millones de m³, y el consumo aparente 58%, de 72 millones a 114 millones de m³, por lo que hasta el 13% del fluido extraído tuvo como destino la exportación.

De manera que el autoabastecimiento fue una consecuencia indirecta del proceso de “comoditización” del petróleo y el gas, es decir su transformación normativa y discursiva en meras mercancías exportables sin valor estratégico alguno. El proceso de comoditización, la desregulación del mercado y la privatización de YPF facilitaron la estrategia privada: ganancias extraordinarias de corto plazo a través de la sobreexplotación de las áreas más rentables (descubiertas fundamentalmente por la YPF estatal) y la subexploración de nuevas áreas. Con el fin de evacuar los excedentes hacia los países limítrofes fueron construidos un oleoducto y diez gasoductos de exportación, en detrimento de la expansión de las redes de distribución interna y de la explotación racional de bienes naturales no renovables en el largo plazo. El resultado fue un marcado deterioro del horizonte de reservas entre 1988-2001: en el caso del petróleo de 14 a 10,4 años y en el de

gas, de 34 a 16,6 años. Como si fuera poco, el año récord de exportación de energía y de saldo comercial positivo fue 2001, el mismo de la peor crisis económica y social de la historia argentina.

A partir de 2011, se ha perdido la condición de autoabastecimiento desde el enfoque clásico, como corolario del progresivo incremento del consumo energético en el marco de una sostenida expansión de la actividad económica desde 2003, en conjunción con la caída de la producción interna de energía debido a la maduración de los yacimientos y a la falta de nuevas inversiones privadas. Las importaciones de gas natural y gasoil para complementar la oferta interna explicaron la mayor parte del déficit sectorial, el cual acumuló en el período 2011-2015 más de U\$S 22.000 millones.

Sin embargo, la pérdida del autoabastecimiento no implica de por sí una “crisis energética”. Ni siquiera existe consenso internacional sobre cómo medir una situación de crisis energética. La Argentina importa solo una parte de sus necesidades energéticas, como muchos otros países. En cambio, el impacto es macroeconómico: la disponibilidad de divisas para solventar las importaciones energéticas se torna un problema en el marco de la restricción externa en un país periférico.

A MODO DE CIERRE

Paradójicamente (o no), el déficit energético actual está asociado al superávit energético impulsado en la década de 1990. Bajo los imperativos neoliberales, el sector energético se autonomizó respecto a las necesidades del aparato productivo y de la calidad de vida de la población y, de ese modo, la Argentina se convirtió en un país exportador sobre la base de recursos no renovables. Los bienes naturales de origen fósil son recursos estratégicos que deben servir prioritariamente al abastecimiento interno, más aún en una geología que no cuenta con abundantes reservas.

Evidentemente, el enfoque clásico de autoabastecimiento resulta insatisfactorio por sí solo para evaluar la política energética. Un indicador alternativo es el de autarquía energética, el cual mide el peso de las importaciones energéticas totales sobre la oferta bruta total (CAF, 2013). Un valor bajo de este indicador indica una alta autarquía energética y, a la inversa, un valor alto indica una baja autarquía. En 1995 el valor del índice aumentó casi 50% respecto a 1989 (de 8,7% a 12,5%), producto del incremento de la importación de combustibles. Es decir, descendió su autarquía energética. Mediante este indicador quedan a un lado las exportaciones, cuya composición en la década de 1990 fueron mayormente de productos primarios, sin valor agregado algu-

no. A lo largo de la década de 2000 la autarquía energética fue disminuyendo hasta alcanzar un valor de 20% en 2012.

De todos modos, una evaluación completa de la política energética de un período determinado debe hacerse en función de metas sociales y económicas. En el marco del desarrollo capitalista argentino, el autoabastecimiento energético –o mejor, el incremento de la autarquía energética– se puede definir como un horizonte deseable de la política energética a partir de la presencia de recursos naturales, la creación de empleo, la protección de la industria local y la promoción de la innovación tecnológica. Es consistente con una política de sustitución de importaciones y de ahorro de divisas que contribuya a atenuar la dependencia externa.

BIBLIOGRAFÍA

CAF (2013). *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe*. Corporación Andina de Fomento.

IEA (2013). *Key World Energy Statics*.

Lapeña, J. (2014). *La energía en tiempos de Alfonsín. Innovación, planificación estratégica, obras y autoabastecimiento*. Buenos Aires, Eudeba.