

Energía, economía y poder

Una mirada crítica
del problema energético

Marco Kofman



observatorio
petrolero **sur** | soberanía • energía
justicia ambiental



CLACSO

Energía, economía y poder

Esta publicación fue realizada con el apoyo de la
Fundación Heinrich Böll-Buenos Aires

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BUENOS AIRES
Argentina | Uruguay | Paraguay

Kofman, Marco

Energía, economía y poder : Una mirada crítica del problema
energético / Marco Kofman. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de
Buenos Aires : CLACSO ; Buenos Aires : Observatorio Petrolero
Sur, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-631-308-164-6

1. Energía. 2. Extracción de Petróleo. I. Título.

CDD 388.55

Colaboraciones: Jorge Chemes, Mariana Fernández Massi, Gustavo García
Zanotti y Betzabet Moreno

Revisión: Fernando Cabrera, Natalia Pérez Barreda y Lavih Abraham

Foto de tapa: Martín Álvarez Mullally / OPSur (@mgcipo)

Diseño de tapa: CLACSO

Diseño interior: Eleonora Silva

Energía, economía y poder

Una mirada crítica del problema energético

Marco Kofman





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro - Director Ejecutivo

Gloria Amézquita - Directora Académica

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Producción Editorial

Valeria Carrizo y Darío García - Biblioteca Virtual



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

Energía, economía y poder. Una mirada crítica del problema energético (Buenos Aires: CLACSO; noviembre de 2025).

ISBN 978-631-308-164-6



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Índice

Prólogo	9
<i>Martín Schorr</i>	
Introducción	17
Capítulo 1. La disciplina económica frente al problema energético	23
Transición(es) energética(s). <i>Por Jorge Chemes</i>	42
Capítulo 2. La energía como recurso estratégico.....	47
La “restricción externa”. <i>Por Mariana Fernández Massi</i>	70
Capítulo 3. La energía y el poder corporativo	75
La letra chica de las inversiones. <i>Por Gustavo García Zanotti</i>	106
Capítulo 4. La energía y la distribución	111
Subsidios y pobreza energética. <i>Por Betzabet Moreno</i>	133
Reflexiones finales.....	137
Bibliografía.....	143
Sobre el autor.....	149

Prólogo

Martín Schorr

El libro de Marco Kofman que estamos prologando constituye un aporte fundamental por varias razones, entre las que nos interesa rescatar cuatro.

La primera es que, a partir de la utilización de un lenguaje sumamente claro y una profundidad analítica admirable, el autor aborda un sector clave de –y para– la economía argentina, como es el hidrocarburífero. Pero no se trata de un estudio sectorial típico, en tanto los desarrollos y las reflexiones se enmarcan en ciertos nudos problemáticos –en muchos sentidos críticos y difíciles de desanudar– que asume la acumulación del capital en nuestro país, por ejemplo, en materia macroeconómica, distributiva y medioambiental. Es decir, el lector no está sólo frente a un libro sobre petróleo o energía, sino también ante una reflexión aguda acerca de la trayectoria y los derroteros posibles de la economía nacional. Tal como se señala en la introducción, se busca “brindar una herramienta a todas las personas y colectivos de personas que se interesen por la problemática, ya sea desde un horizonte formativo o desde una perspectiva militante”. Al terminar de leer el libro ese objetivo queda plenamente cumplido.

La segunda razón es que la mirada que nos propone Kofman excede el espacio nacional, en tanto aborda la cuestión económica y energética en el ineludible contexto del proceso de

transnacionalización y financiarización de la economía global cuya génesis histórica puede situarse a mediados de la década de 1970.

El tercer motivo es que se reflexiona desde un enfoque de economía política donde la economía es tratada como lo que realmente es: un espacio dinámico y cambiante de alianzas y disputas entre clases sociales y fracciones de clase. Es esa correlación de fuerzas la que, mediada por el accionar estatal, define en gran medida las formas que asume la apropiación del excedente socialmente generado. Se trata de un espacio caracterizado por una distribución del ingreso y del poder cada vez más desigual.

Por último, pero no menos importante, es que de la obra surgen numerosas coordenadas para reflexionar de manera crítica sobre la realidad, las potencialidades y las limitaciones de la *nueva pampa húmeda* que se habría establecido en la Argentina a partir de los desarrollos en Vaca Muerta. De allí que se destaque que “la cuestión de la energía ganó centralidad al erigirse, primero, como la principal causante del origen de la crisis allá por el año 2011, y luego, por el papel que le fue asignado como principal instrumento identificado para salir del laberinto económico actual a través del despliegue de sus capacidades exportadoras”.

Desde nuestro punto de vista, este señalamiento merece especial atención, sobre todo porque desde hace largos años existe un consenso bastante generalizado respecto del rol clave de las exportaciones de productos primarios como la vía para subsanar los problemas de crecimiento económico y de restricción externa que tiene la Argentina. En efecto, la “solución” en la cual han coincidido tanto neoliberales como neodesarrollistas es la de aumentar las exportaciones basadas en las ventajas comparativas existentes (energía, minerales y proteína vegetal). Y que esa sea la base del perfil de especialización y de inserción de nuestro país en la división internacional del trabajo. Es tan fuerte el consenso existente que parece oportuno hablar de *mandato exportador*.

Estos planteos han sido repetidos hasta el cansancio en la academia, la política, el mundo empresarial y en los medios masivos de comunicación. Y no casualmente, dados los intereses económicos que están detrás, suelen omitir u ocultar muchas de las consecuencias y los límites del *mandato exportador* que se busca afianzar.

En el marco de una creciente financiarización subordinada de la economía argentina, el gobierno de Milei ha realizado un ajuste fiscal sin precedentes, procurando poner en marcha un conjunto de reformas estructurales alineadas con una mayor desregulación y apertura externa, bajo un alineamiento expreso (servil) con Estados Unidos. Se trata de un gobierno que lleva a su máxima expresión el *mandato exportador*, dado que la única manera de sostener uno de los pilares de la política antiinflacionaria (la estabilidad cambiaria) y poder pagar la deuda externa es a través del aumento sostenido de las exportaciones basadas en recursos naturales, con un rol protagonista de los hidrocarburos y la megaminería.

Por supuesto que las consideraciones ambientales de esta apuesta no representan ninguna preocupación para un gobierno que niega el cambio climático. Pero tampoco aparece ninguna intención de generar algún tipo de agregación de valor a las exportaciones primarias, ni de promover actividades que dinamicen el mercado interno. Se trata de un modelo de país que no genera condiciones para una reproducción social digna del conjunto de la población argentina, sino que es mayormente funcional a una pequeña minoría. En este modelo exportador, junto a la pérdida de relevancia del mercado interno, también lo hacen los salarios como factor de demanda; éstos son considerados casi exclusivamente como un costo cuyo valor debe ser reducido tanto como sea posible.

Este tipo de proyectos exportadores no se fundamentan en programas de desarrollo nacional, en superar las barreras impuestas

por la escala del mercado interno, en prioridades internas de inversión o siquiera de recaudación; no se sostienen sobre mecanismos de integración de segmentos clave de las cadenas de valor, ni en la aplicación de conocimientos generados en el ámbito doméstico. Se basan en la urgencia de obtener divisas para poder cumplir con los compromisos externos y así, supuestamente, recuperar la senda del crecimiento económico. Sin embargo, el *mandato exportador* omite algunos rasgos significativos del capitalismo dependiente argentino que son centrales para comprender muchas de sus limitaciones estructurales.

Un proyecto exportador para la Argentina como vía privilegiada para afrontar y superar la restricción externa enfrenta numerosos problemas, comenzando por ser incapaz de resolver aquello que se supone que viene a solucionar. Por un lado, si no se avanza en un proceso selectivo de sustitución de importaciones que permita reducir la dependencia tecnológica se terminará traccionando un aumento de las importaciones superior al de las exportaciones (restricción externa clásica). Pero, por otro lado, más importante aún, no alcanza con lograr un nivel de exportaciones que permita financiar las importaciones necesarias dado que deben ser suficientes para “financiar” también las abultadísimas transferencias de valor al exterior que tienen lugar a través de, por caso, el pago de intereses de la deuda externa y la fuga de divisas que realizan los grandes capitales y los segmentos de mayores ingresos.

Solo a título ilustrativo, cabe tener presente que, según datos del Banco Central, entre 2003 y 2024 la economía argentina obtuvo un superávit comercial global por el pago y el cobro de bienes de 285.328 millones de dólares. En el mismo período salieron unos 370.781 millones repartidos entre el pago de intereses por deudas (134.634 millones), la remisión de utilidades y dividendos ligados a la operatoria del capital extranjero asentado en el país (32.433 millones) y la formación de activos externos o fuga de capitales (203.714 millones). En consecuencia, la salida global de divisas por

transacciones financieras superó con creces al saldo superavitario del intercambio de bienes.

Para el caso del sector petrolero, Kofman aborda esta relación intrincada entre fenómenos productivos, comerciales y financieros desde diferentes aristas. Una de ellas se vincula con ciertos sesgos de la estrategia empresaria de la principal empresa de la actividad (YPF): “los anuncios de YPF señalan que el principal objetivo de la firma es la maximización del valor de sus acciones. Para ello, informó que concentrará sus inversiones en las actividades de máxima rentabilidad relativa. Es decir, abandonará los pozos convencionales para enfocarse en el desarrollo del crudo de Vaca Muerta. La empresa estatal adopta, de este modo, una estrategia rentística típica de una compañía privada. El valor accionario de una compañía no es equivalente a su valor social, y la maximización de uno de estos tipos de valorización puede ocurrir en detrimento del otro”.

Se trata, en definitiva, de una estrategia exportadora que emerge como complemento de la financiarización subordinada de la Argentina y el persistente achicamiento del mercado interno, que ha ido perdiendo densidad a raíz del estancamiento económico y una distribución del ingreso cada vez más regresiva. Esto ocurre en el marco de una estructura productiva desintegrada y precarizada, que es incapaz de absorber al conjunto de la fuerza de trabajo disponible, en especial en los sectores con mayores niveles de productividad, que no casualmente son en su mayoría los vinculados a la elaboración de materias primas.

El denominado Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) es una versión exacerbada de estos problemas, una política contraria a cualquier intento por resolver o atenuar la restricción externa. Esto no debería llamar la atención, ya que se trata de un plexo normativo funcional al despliegue del modelo exportador basado en la explotación de recursos naturales que no apunta a ningún desarrollo significativo en materia de agregación de valor, generación de conocimiento o desarrollo tecnológico local, pero

en cambio amplía las vías de salida de divisas por canales financieros (remisión de utilidades, pago de intereses por deudas intra-corporativas) y comerciales (incremento de las importaciones de servicios, insumos y bienes de capital). Claramente, el sector de minería y el de hidrocarburos se presentan como los privilegiados a la hora de promover la mencionada expansión exportadora. Sin duda, la renta generada por estas actividades en un escenario de elevada demanda mundial (presente y futura, en el contexto de la “transición energética”), junto con los desincentivos que genera el RIGI a la industria local para competir con la importación de insumos y bienes de capital, redundará en una profundización de la reprimarización de la estructura productiva y la inserción internacional de la Argentina; todo ello bajo control de capitales altamente transnacionalizados y financiarizados.

Una de las conclusiones del libro es que, si no se solucionan problemas centrales como el endeudamiento externo, la falta de instrumentos de ahorro en la moneda local, la excesiva extranjerización de la cúpula empresarial y la escasa reinversión productiva del excedente, nunca habrá exportaciones suficientes como para encaminar un crecimiento sostenido de la economía nacional y cerrar la brecha externa.

La Argentina enfrenta un problema nodal en tanto economía dependiente: la incapacidad para retener o recuperar buena parte del valor generado en el proceso productivo dentro de su espacio nacional. Las transferencias de valor que afectan a las economías dependientes y benefician a los países centrales se han profundizado bajo el capitalismo financiarizado. Mientras que la internacionalización de la producción ha creado canales para la extracción y la transferencia de valor desde los trabajadores en los países periféricos a actores localizados mayormente en países centrales, una proporción creciente de ese valor es capturado por el capital

financiero gracias a su rol clave y su posicionamiento estratégico en los circuitos internacionales. La baja productividad relativa de la mayor parte de las actividades no vinculadas a la explotación de recursos naturales y la estrechez de los mercados internos debido a la regresividad distributiva y la superexplotación del trabajo son elementos que conspiran contra la ampliación de los campos de inversión, y dan lugar así a la fuga de buena parte del excedente generado en el plano doméstico.

Buscar herramientas que permitan reforzar otras producciones es una necesidad imperiosa. Lo mismo que avanzar en la conformación de una amplia fuerza social y política que tenga ese desafío entre sus prioridades. Se trata de condiciones necesarias, pero no suficientes, para empezar de una vez por todas a sentar las bases de un país fundado en principios de justicia, igualdad y solidaridad. Marco Kofman nos ofrece muchas claves para tales búsquedas. El lector tiene en sus manos un libro imprescindible.

Introducción

Hace más de una década que las políticas energéticas ocupan un lugar central entre los temas de debate político y económico de Argentina, con tópicos tales como subsidios, tarifas, privatizaciones, transición energética, exportaciones e importaciones.

Como minuto cero de la larga década de estancamiento de la economía nacional nos encontramos con *la energía como problema* por la importancia que se le asignó, entre las principales interpretaciones de esta crisis, a la pérdida del autoabastecimiento energético en 2011. Mientras tanto, hacia el futuro, aparece recurrentemente *la energía como solución*, por el papel que se espera que cumplan las exportaciones de Vaca Muerta en un esquema macroeconómico virtuoso.

A pesar de que la cuestión energética cobró relevancia, las discusiones sobre el tema se dieron de forma fragmentada, sin considerar el carácter sistémico que presenta la evolución de este sector ni la complejidad e intensidad de la relación entre el sistema económico general y su subsistema de estructuras de poder asociadas a la producción y al consumo de energía.

A través de un repaso conceptual, herramental e histórico de la energía en Argentina y de un análisis riguroso de la información estadística y contable disponible para los últimos años, este libro invita a construir una mirada integral sobre esta problemática que

entraña aspectos comerciales, geopolíticos, corporativos, distributivos e institucionales que deben ser considerados en conjunto si se pretende esquivar las trampas epistemológicas que nos plantean las certezas y los consensos de las visiones hegemónicas.

Si el horizonte es la implementación de un programa macroeconómico que revierta el proceso regresivo en curso, las políticas sectoriales a desarrollar deben ser coherentes con él y diseñarse en función de la multidimensionalidad de sus efectos. No debemos olvidar, sin embargo, que el desarrollo de cualquier programa sectorial y las transformaciones que se pueden esperar de su implementación, son el resultado de la confrontación, la negociación y la redefinición de las posiciones de poder entre los actores involucrados en la producción, la distribución y el consumo de la energía.

Descolonizar el pensamiento económico para pensar la energía

Muchas veces se nos pide a los economistas que brindemos una explicación de los aspectos *económicos* de un problema determinado con el fin de validar una toma de posición ética o política al respecto. Es como si nuestra disciplina tuviera la capacidad de otorgar un rango de verdad a cualquier argumento y el poder de volverlo irrefutable. La economía, es cierto, es atractiva en el sentido de que no solo es una disciplina descriptiva, sino que tiene, también, un fuerte potencial prescriptivo. De allí que se busque como fundamento o como crítica respecto a políticas de diverso alcance. Los problemas empiezan cuando diferentes economistas sostienen visiones distintas sobre un mismo problema. Esto ocurre porque en el campo disciplinar de la economía hay no solo discusiones o puntos de vista alternativos, sino discrepancias tan profundas que hacen que el diálogo entre diferentes corrientes, en algunos casos, sea sencillamente imposible.

La economía, nunca está de más repetirlo, es una disciplina ubicada en el campo de las ciencias sociales. Se trata de un conjunto de conceptos, constructos teóricos, recortes respecto de aquellas problemáticas relacionadas a cómo las sociedades producen, reparten, consumen, se transforman. Pero, al mismo tiempo, ocurre algo particular que no pasa, en general, con el resto de las disciplinas. El vocablo *economía* es reconocido por todos como un fragmento particular de la realidad, evoca a un conjunto de relaciones que todos y todas interpretamos como *económicas* y al que le atribuimos un carácter sistémico (es decir, un conjunto de causalidades, retroalimentaciones y sinergias). Así, hablamos de la *economía de un país* o de la *economía de un hogar*, y reconocemos que cada vez que en nuestra vida cotidiana realizamos algún tipo de transacción (sea comprar o vender algo, trabajar o consumir) estamos llevando a cabo una acción económica.

Al mismo tiempo, y para sumar confusión, lo económico también se nos presenta como un discurso, como una forma de comunicación y una justificación de las acciones humanas. A fin de cuentas, como ideología o, incluso, como algo más profundo que la ideología y menos volátil: como racionalidad. Esta racionalidad, que podría pensarse como la forma que contiene a una ideología y que, por lo tanto, la protege y limita fugas o transformaciones inesperadas, fue construyéndose a pasos acelerados desde la segunda mitad del siglo XX y definió una cultura que *aprendió* a jerarquizar decisiones personales, incluso colectivas, en función de un acotado conjunto de criterios *económicos*.

Para verificar esto último, o terminar de comprenderlo en su magnitud, recomiendo leer cualquiera de los manuales de introducción a la economía con los que se enseña, desde hace varias décadas, en nuestras universidades. En ellos se pretende explicar, con ejemplos que pueden resultar muy familiares para cualquier lector o lectora, un conjunto de conceptos económicos (curva de demanda, de oferta, mercados, precios, desarrollo económico) y

cómo estos se relacionan con las decisiones que toman los diferentes actores de la economía.

Un ejemplo clásico de este tipo de materiales es el análisis sobre las causas y consecuencias de la decisión entre estudiar o trabajar que debe tomar una persona a sus 18 años de edad. Se plantea así un ejercicio en el cual alguien de esa edad debe evaluar la conveniencia entre incorporarse al mercado laboral ofreciendo su fuerza de trabajo o invertir una determinada cantidad de dinero en estudiar en la universidad, para recibir, posteriormente, un mayor ingreso en la vida laboral activa. De allí, y a partir de un razonamiento *intuitivo*, se deriva una *curva de demanda* para las universidades, o una *curva de oferta* para el mercado laboral. Los ejemplos de este tipo abundan en estos manuales, y quizás sea este el de menor verosimilitud. No obstante, esta idea de que hay una *racionalidad económica* en cada decisión que tomamos está cada día más presente, cercando posibles cambios de paradigmas, ajustando más los nudos de las ataduras epistemológicas que moldean nuestro pensamiento.

Las intersecciones entre la economía como disciplina, las manifestaciones de ese aspecto de lo real que llamamos *lo económico* y esta racionalidad económica dominante, dificultan y confunden a la hora de hablar del aspecto económico de un problema social determinado.

Esa racionalidad eficientista, especuladora y calculadora nos familiarizó de un modo particular y sesgado con el discurso económico. Ahorro, inversión, deuda, demanda, oferta. Todos y todas manejamos esos conceptos intuitivamente. Toda decisión tomada bajo esta racionalidad nos parece entonces *natural* y reviste un carácter *instintivo*.

Esta familiarización con el *discurso económico* es parte de la trampa de la ideología neoliberal, que termina permeando muchísimas lecturas de la realidad que parten de premisas y de deseos colectivos opuestos al neoliberalismo. Por eso pensamos que es vital avanzar en una descolonización del pensamiento económico, afirmación que es válida para economistas y para no economistas.

El proceso que abarca la captación, la transformación y la provisión de energía, es uno de los componentes edificantes de las sociedades y de las relaciones que en cada una de ellas se puedan establecer, desde hace siglos hasta la actualidad, e involucra diferentes dimensiones y una gran multiplicidad de actores y de conflictos. En la historia de la humanidad, la cantidad y las cualidades de la energía disponible marcaron un contexto básico que configuró los límites en los que las sociedades han evolucionado (Fernández Durán y González Reyes, 2014). Esto fue así porque los colectivos humanos, para atender sus requerimientos de trabajo, calor y luz deben obtener energía de diferentes fuentes y poder transformarla en utilizable y la deben poder usar, además, en el lugar y en el momento en que la necesiten.

El conjunto de actores y actividades asociadas a este proceso conforma lo que podemos llamar el *subsistema energético* de una sociedad. Este está compuesto por empresas; usuarios o consumidores; infraestructura física, financiera e institucional; fuentes energéticas y procesos que las transforman en energía utilizable como calor, electricidad o combustibles procesados; equipos que permiten consumirla (autos, electrodomésticos, aparatos de todo tipo); y, también, por el conjunto de normas y leyes que regulan los diferentes aspectos de las relaciones sociales que allí tienen lugar.

En este documento pretendemos aportar una mirada disciplinar desde la economía al problema de la producción, la distribución, la provisión y el consumo de energía. Centrados histórica y territorialmente en nuestro país y partiendo de los cambios acontecidos en las últimas décadas en el sistema energético nacional, buscamos brindar una herramienta a todas las personas y colectivos de personas que se interesen por la problemática, ya sea desde un horizonte formativo o desde una perspectiva militante.

Hay múltiples debates abiertos en la escena nacional sobre algunos de los aspectos del problema energético. Subsidios y tarifas, emisiones y transición energética, Vaca Muerta y restricción externa, empresas públicas y privatizaciones, entre otros. En toda

sociedad existen desacuerdos y conflictos sobre cualquier tema y la energía no es una excepción. Nuestra idea es compartir herramientas analíticas, conceptos y reflexiones en torno a estos debates y sobre algunos de los fundamentos que, con frecuencia, para muchas de las personas interesadas en estos temas permanecen ocultos o naturalizados detrás de las diferentes posiciones.

Hemos organizado este material en cuatro secciones o capítulos centrales, a los que se les suman una introducción y un espacio destinado a las reflexiones finales. En la primera de las cuatro secciones planteamos un recorrido por las alternativas teóricas utilizadas para estudiar la problemática y proponemos, partiendo de la mirada crítica de la *economía política*, la necesidad de realizar un abordaje integral que permita el análisis de la energía como recurso estratégico, como espacio de creación de valor y excedentes económicos, y como vector distributivo de nuestras sociedades. Cada una de esas tres dimensiones organiza las secciones siguientes.

El segundo capítulo, *la energía como recurso estratégico*, trabaja sobre los principales cambios históricos y políticos en torno a las diferentes concepciones de la energía, a partir de un repaso por las políticas energéticas de las últimas tres décadas en Argentina.

El tercer capítulo se titula *la energía y el poder corporativo*. Allí analizamos cómo está conformada la actual estructura de poder empresarial en la actividad y cuáles son las principales características y conductas de estos actores.

Luego, en la cuarta sección, *la energía y la distribución*, nos dedicamos a analizar las políticas energéticas de las últimas décadas bajo la mirada de los debates distributivos y, en ese sentido, estudiamos y discutimos acerca de la conceptualización y la evolución de los subsidios energéticos y del gasto fiscal asociado a ellos.

A su vez, cada capítulo concluye, a modo de reflexión general o de ampliación de alguno de los conceptos abordados, con una nota escrita, exclusivamente para este libro, por parte de diferentes investigadores y especialistas a quienes les agradecemos sus valiosos aportes.

Capítulo 1

La disciplina económica frente al problema energético

Una grieta insalvable en la teoría

Hay, hubo y habrá distintas formas de abordar el problema de la energía desde la economía. Sin embargo, no hay un campo desarrollado dentro de la economía que trate exclusivamente sobre cómo las sociedades se organizan para abastecerse de energía y consumirla. No, al menos, con esa especificidad. En general, y más allá de reconocer sus características particulares y el impacto sobre el proceso económico en su conjunto, la energía ha sido tratada, disciplinariamente, hasta bien avanzado el siglo XX, como una mercancía más.

A partir de allí, es posible encontrar algunas reflexiones en torno al problema que son distintivas de las diferentes concepciones económicas y, por lo tanto, trazar a grandes rasgos una caracterización de las formas de abordar la cuestión de la energía.

Para avanzar hacia ese punto, debemos repasar, previamente, algunos conceptos básicos que son los que constituyen las

insuperables diferencias entre dos grandes universos de teorías económicas.

Las economías de los mercados

El pensamiento económico hegemónico –aquel que se enseña con mayor frecuencia en las carreras universitarias que tienen alguna asignatura con contenido de economía– concentra su análisis en la capacidad de los mercados para asignar recursos. La economía es vista como un proceso *horizontal* en el cual los diferentes actores económicos (individuos) toman decisiones de forma racional, según conveniencia, en su búsqueda por maximizar su placer y minimizar su displacer. El resultado del *proceso económico* –esto es qué, cuánto y cómo se produce– será entonces una gran sumatoria de la interacción de las decisiones individuales.

Por lo general, esta visión asume que los mercados tienen una gran capacidad para autorregularse y garantizar que las relaciones económicas sean horizontales. Cuando esto sucede, la economía se mueve naturalmente hacia un estado de equilibrio en el cual los recursos resultan asignados del modo más eficiente posible y socialmente deseable. En este marco, las intervenciones externas (por ejemplo, del Estado) se justificarían solo si existieran *fallas en los mercados* (características intrínsecas en algunos de ellos) que dificulten el arribo a la horizontalidad plena de las relaciones económicas.

Existen diferentes tipos de fallas. Uno de los más comunes se observa en los mercados que precisan grandes inversiones para desarrollarse. El elevado monto de inversión inicial requerido para comenzar la actividad se convierte en una *barrera* para el arribo de nuevas empresas, otorgándole a la compañía que ingresó en primer lugar una ventaja insalvable para el resto. Esto se traduce en un poder monopólico que, en algunas de estas corrientes de pensamiento, se acepta que debe ser regulado por el Estado.

Para el resto de los casos, cuando no hay fallas naturales, es la *competencia* la que se encarga de que la economía se mueva siempre

hacia zonas de eficiencia. Aquí coinciden, hasta semánticamente, lo económico con lo eficiente. La eficiencia es la tendencia natural de los procesos económicos y es garantizada por el libre funcionamiento de los mercados.

Esta tendencia natural hacia la eficiencia de las sociedades modernas, según los defensores del liberalismo económico, suele ser entorpecida por intervenciones externas a esos mercados. Los Estados, cobrando impuestos u otorgando subsidios, distorsionan los precios y entonces la asignación de recursos se vuelve ineficiente. Los sindicatos, fijando un precio mínimo –demasiado elevado– para la fuerza de trabajo, evitan que el mercado se autorregule, generando el desempleo de una parte de la población.

Esta es la visión dominante en la disciplina económica que abarca un vasto universo de escuelas de pensamiento. El mercado regula, las organizaciones civiles (Estados, sindicatos, movimientos políticos) entorpecen. Es el pensamiento liberal, compartido, no sin importantes matices, por las derechas globales, la socialdemocracia europea, y las diferentes versiones de liberales y libertarios con representación política en Argentina.

Las economías del poder

Gran parte de lo que podemos llamar pensamiento heterodoxo, en cambio, se concentra en las asimetrías de poder. Lo central del proceso económico es su dimensión *vertical* y la disputa entre los diferentes actores por apropiarse del *excedente económico*.¹

Como la definición de la economía para este pensamiento se expande mucho más allá de los *mercados* hacia el conjunto de relaciones sociales vinculadas a la generación, distribución y acumulación de riqueza, no se puede hablar simplemente de los *factores externos* que intervienen a la economía. Tanto el Estado, como los

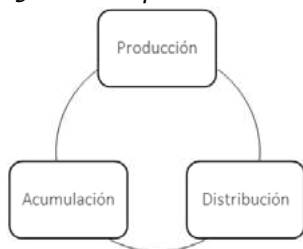
¹ Un material introductorio a la economía con esta perspectiva puede hallarse en Bowles y Richards (1990).

sindicatos, los monopolios y cualquier otra voluntad civil o política, forman parte del entramado de las relaciones económicas. En otras palabras, son también la *economía*.

Debemos ahora precisar un término importante para este enfoque, que es el concepto de *proceso económico*. Se refiere al conjunto de acciones realizadas por una sociedad que determinan cuánto, cómo y qué bienes y servicios se producen, quiénes los consumen, cuánto excedente económico se genera, cómo se distribuye y qué forma asume ese excedente y, finalmente, cómo se transforman, en el tiempo, las condiciones que afectan los posibles resultados de este proceso en el futuro.

Sintéticamente, podríamos decir que en el *proceso económico* se resuelven, en simultáneo, tres aspectos: la *producción* (qué, cuánto y cómo se produce), la *distribución* (cómo se reparte lo producido) y la *acumulación* (que es la que permite un crecimiento o una transformación futura del propio proceso económico y, por lo tanto, de la sociedad). La simultaneidad es un elemento central y es crucial para entender la dinámica real del proceso económico. Qué se produce está vinculado a cómo se distribuye: los procesos productivos están organizados para atender una demanda específica, asociada a una particular distribución de los ingresos. Del mismo modo puede asociarse producción y acumulación y, sin dudas, distribución y acumulación: cada tipo de distribución trae aparejado un modo concreto de crecimiento económico diferente, y viceversa.

Diagrama 1. El proceso económico



Fuente: Elaboración propia.

El segundo concepto que debemos precisar es el de *excedente económico*. Es un término derivado de la economía clásica y refiere a un sobrante de valores respecto de las necesidades de reproducción de una sociedad en un momento específico. Sucintamente puede definirse como toda producción por encima de lo necesario para mantener a los productores en un nivel de vida determinado históricamente, reponer las materias consumidas y cubrir el desgaste de las máquinas y herramientas utilizadas en la producción (Bowles y Richards, 1990, p. 38).

El excedente puede asumir diferentes formas y así lo ha hecho históricamente, desde pirámides, catedrales y ejércitos, hasta universidades, bienes de capital o plazas de juego en parques recreativos. La forma que asuma depende de quién, a través de un proceso de disputa en el que intervienen diferentes mecanismos sistémicos, se lo queda.

La centralidad del poder, esto es, de la dimensión vertical de la economía, en la concepción heterodoxa, implica que la apropiación de los excedentes no está resuelta de antemano, ni es determinada naturalmente por las relaciones de mercado (horizontales) o por condiciones intrínsecas a los diferentes factores productivos intervinientes en el proceso económico. En cambio, lo que acontece es una disputa permanente entre actores económicos por apropiarse de ese excedente y, por lo tanto, una disputa por la forma que ese excedente debe asumir.

Cuando el excedente cambia de manos

A finales de 2015 comenzó un largo proceso de transferencia de ingresos desde las personas que viven de su trabajo en favor de diferentes grupos económicos, entre los que destacan exportadores, bancos, energéticas y alimenticias.

En ocho años, luego de algunos movimientos ascendentes y descendentes, el valor creado socialmente cerró el año 2023 en el mismo nivel del año

2015. Pero los salarios no habían parado de caer y terminaron siendo un 30 % inferiores a los de aquel año.

Los sectores empresariales concentrados lograron captar así una mayor porción del excedente económico generado socialmente. La transferencia de ingresos en su favor la hemos estimado en un monto equivalente a más de 250 mil millones de dólares.

En manos de estos sectores, este excedente tendió a dolarizarse y fugarse del sistema económico. Cuando un excedente se fuga, el proceso económico se ve comprometido en su reproducción y tiende a reducirse su capacidad para producir bienes y servicios.

Gráfico 1. Transferencia de ingresos del salario al capital, 2015-2023



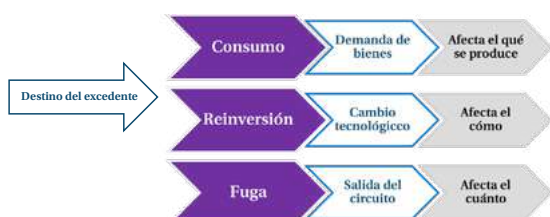
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Trabajo (2015-2023) e INDEC (2015-2023).

En el caso argentino hay un problema adicional dada la restricción externa que enfrenta su economía, que se profundiza en este contexto al haber más excedente presionando para salir de las posiciones en moneda local.

En otros períodos, una masa amplia de trabajadores se pudo apropiar de una parte importante del excedente a partir de la mejora en los salarios reales. Aquí, en algunos casos, el excedente asumió la forma de bienes de consumo masivo, alimentos o electrodomésticos, así como también de viajes al exterior, autos y combustible, entre otros.

Entre los posibles destinos del excedente, a grandes rasgos, nos encontramos con la posible ampliación de los consumos de distintos sectores sociales (que dependiendo la estructura social y de ingresos estará asociado a diferentes tipos de bienes y servicios), la reinversión (en manos de empresarios el excedente puede ser reinvertido con perspectivas de aumentar la futura generación de excedentes, también pueden invertir el Estado u otras formas de organización civil) y la fuga (en este caso, el excedente es quitado del circuito económico de creación de valores y compromete la reproducción del sistema hacia adelante).

Diagrama 2. Usos del excedente económico



Fuente: Elaboración propia.

La disputa por los excedentes se da no solo entre el trabajo y el capital o entre salarios y ganancias, sino también entre los distintos capitales a lo largo y ancho de las cadenas de valor. Los precios de las mercancías reflejan, en parte y en determinados lapsos de tiempo, el poder relativo de los actores involucrados en su producción. El Estado también interviene en esta disputa, arbitra algunos conflictos, prioriza o no algún tipo de actor específico, y dispone de una parte de estos excedentes y los reorienta dentro del proceso económico con una u otra finalidad general o específica, según los acuerdos políticos que le otorgan legitimidad y gobernabilidad en cada momento histórico.

Esta perspectiva, también con sus matices, es compartida por un amplio conjunto de escuelas que se pueden agrupar dentro de

lo llamamos *economía política*. Se incluyen allí marxistas, regulacionistas, estructuralistas, teóricos de la dependencia y algunas corrientes poskeynesianas.

La economía y la preocupación por la energía

El estudio de los problemas económicos asociados a las actividades energéticas tuvo un primer impulso en el contexto de la posguerra. La planificación económica cobró protagonismo entonces centralmente en Europa, pero también en otras regiones del mundo, y el sector energético fue protagonista en los distintos planes de reconstrucción o de desarrollo que diseñaron los diferentes Estados.

Según Bouille (2004), hay una segunda etapa del *planeamiento energético* que se inicia a partir de la crisis energética de mediados de la década de 1970, que tiene a Estados Unidos como principal productor de trabajos e investigaciones sobre la materia.

El contexto en el que se dieron estas dos oleadas de trabajos económicos sobre la energía determinó el tipo de enfoque adoptado. En general, se trató de reflexiones con un fuerte componente técnico e instrumental sobre planificación energética, empresas públicas, financiamiento, precios y tarifas.

Bouille identifica, a partir de estos trabajos, dos paradigmas diferentes, opuestos entre sí, en función de cómo conciben el objeto de las reflexiones económicas en torno a la energía. Por un lado, describe una visión a la que define como *análisis de rama industrial*, derivada de la concepción microeconómica neoclásica que se reduce al estudio de la oferta y la demanda de los diferentes tipos de energía. Por otro, señala la existencia de un tipo de análisis distinto al que denomina *enfoque sistémico*, que incluye el estudio de las relaciones que existen entre los recursos disponibles, las necesidades históricas y los diferentes agentes sociales involucrados.

A la luz de los trabajos sobre el tema elaborados en los últimos años y de las actividades y publicaciones de los diferentes

organismos internacionales especializados, podemos identificar las diferencias más importantes de los aspectos conceptuales e instrumentales que existen en función de los fundamentos teóricos que sostienen las diferentes visiones de la economía de la energía.

La visión económica liberal de la energía

En las miradas liberales sobre la energía se identifica una asociación casi lineal entre lo *económico* y lo *eficiente*, como si la economía, a través de los mercados, funcionase como un sistema que tiende, natural y permanentemente, hacia formas de mayor eficiencia.

La energía, una mercancía más de las tantas que se comercializan, debe encontrar su equilibrio de precios, cantidades, tecnologías y fuentes a través de los mecanismos de mercado. Se asume la posibilidad de intervención del Estado dadas las especificidades técnicas de los mercados energéticos (capital-intensivos con altos costos de entrada y tendencia natural hacia la monopolización), pero se espera de este que exclusivamente se dedique a recrear artificialmente la competencia que tendría lugar en un mercado *normal*. Es casi una paradoja: el Estado puede intervenir, pero solamente debe hacerlo para simular una situación de mercado no intervenido.

Esta es la lógica que está detrás de las transformaciones estructurales de la década de 1990, con algunas precuelas en las décadas previas, pero que desde entonces quedaron plasmadas en el marco normativo que le otorgó la actual fisonomía al sistema energético argentino.

Según esta visión, el mercado tiende a mover al sistema económico hacia zonas de eficiencia y los Estados entorpecen este camino interviniendo de diferentes formas.

Gobiernos de países centrales, organismos multilaterales, usinas liberales de pensamiento y partidos de derecha y centroderecha del mundo adhieren de algún modo a esta visión. Desde esta misma base conceptual, por otra parte, algunas organizaciones no

gubernamentales del Norte Global piensan los problemas de ambiente y energía relacionándolos, principalmente, con la competencia entre opciones de tecnologías y fuentes de generación. De allí proviene el principal cuestionamiento contra los subsidios estatales a la extracción y consumo de combustibles fósiles. La interpretación usual es que estos estímulos, otorgados por los diferentes gobiernos, no permiten que las energías renovables *compitan* libremente contra ellos.

La traducción literal de estas visiones en nuestros países del sur genera algunos inconvenientes. La experiencia de *Cambiemos*² en Argentina y los problemas originados en la reducción de los subsidios (no desde un criterio ambientalista, en este caso, sino desde un problema presupuestario), alertó sobre esto en 2016.

Cuando tales corrientes observan estos problemas, suelen concentrarse en los aspectos de costos y tasas de retorno de los diferentes proyectos energéticos. Este enfoque es común en los informes elaborados por el Banco Mundial o por la Agencia Internacional de la Energía, entre otras instituciones. La *evaluación de proyectos de inversión* es una de sus principales herramientas, y es a partir de ella que concluyen que el principal problema es la *distorsión* impuesta por la acción estatal.

La visión de la economía política de la energía

Desde la visión de la economía para la cual lo central es el tema del poder y la asimetría de las relaciones sociales vinculadas a la producción, la distribución y la acumulación de mercancías, la energía conlleva un problema más complejo. Es considerada como un factor que, en gran medida, determina las posibilidades de

² Cambiemos fue la alianza que gobernó en el período 2015-2019 en Argentina, y estaba constituida por Propuesta Republicana [PRO], la Unión Cívica Radical [UCR] y otros partidos de menor envergadura. El presidente fue Mauricio Macri, fundador y líder del PRO.

reproducción del *proceso económico* y que, al mismo tiempo, está determinada por él.

Para la economía política, la energía no deja de ser una mercancía más, en la práctica equiparable a cualquier otra. La única mercancía que tiene un estatus diferente es la fuerza de trabajo, que tiene la capacidad de incorporar a toda mercancía un valor mayor al propio (de allí deriva el concepto de plusvalor o de excedente económico, que es el corazón de las disputas sociales que tienen lugar en el capitalismo), sin embargo, por el papel que cumple la energía en los procesos de *producción*, en la *distribución* y en las posibilidades o no de *acumulación*, se le presta especial atención.

El estudio del problema energético involucra cuatro dimensiones. Por un lado, se estudia el proceso productivo de una *mercancía*, que al mismo tiempo es un *insumo* clave para muchos sectores, un importante *vector distributivo* para la sociedad contemporánea y, finalmente, un *bien estratégico* para el proceso económico global.

En tanto *mercancía*, la producción de energía implica un proceso de generación de valor. Allí, como con cualquier mercancía, ocurre la generación de un excedente y del poder de los actores involucrados dependerá la capacidad de apropiación de ese excedente por parte de cada uno de ellos. Al mismo tiempo, se trata de un *insumo* clave para la elaboración de otros bienes y servicios. Por lo tanto, la disputa por los excedentes se expande más allá del propio proceso productivo, sumando actores de diferentes cadenas de valor.

En tanto bien de consumo masivo y dado el peso que puede llegar a tener el costo de la provisión de energía para un hogar con relación a su presupuesto, el problema energético tiene un efecto importante como *vector distributivo* de los ingresos de la sociedad. Aquí juegan un rol clave las regulaciones estatales en torno a tarifas y subsidios. Mediante estas intervenciones, el Estado redistribuye ingresos, regula y condiciona la apropiación de excedentes.

Finalmente, en tanto *bien estratégico*, la energía juega un rol fundamental en el proceso económico global así como en las

economías nacionales y en sus esquemas específicos de desarrollo económico. Forma parte de los aspectos que pueden limitar o impulsar un ciclo de crecimiento económico y desde ese lugar se vincula al resto de los condicionantes de toda economía.

Dentro de las diferentes áreas de estudio de la economía, la energía suele despertar, mayormente, el interés de los investigadores de la macroeconomía. Esto se debe a que su precio es particularmente importante dado que afecta los costos de las empresas, los ingresos de las familias y la situación fiscal, y también tiene implicancias sobre el nivel general de la actividad, el empleo y el resto de los precios (Asiain y Malic, 2022, p. 7).

Energía, ambiente y desarrollo económico: críticas y límites disciplinares

Desde sus orígenes, la ciencia económica estuvo interesada por la sustentabilidad ambiental al reconocer a la naturaleza como un recurso determinante de la cadena de producción de mercancías. Pero, si bien la importancia del ecosistema fue señalada con diferente ímpetu por distintos autores, el tema quedó subordinado a la preocupación por cómo los límites ambientales podían afectar a los procesos de acumulación.

Esta acotada visión sobre la problemática ambiental dominaba el campo disciplinar en el momento en que se produjo el *boom* de las teorías del desarrollo económico a mediados del siglo XX. En un escenario signado por las consecuencias económicas y políticas de la guerra fría, los procesos de descolonización de grandes regiones de África y de los movimientos populares en ascenso en América Latina, desde el centro hegemónico de Occidente, principalmente desde Estados Unidos, se promovió un conjunto de ideas sobre cómo los países tendrían que hacer para alcanzar el desarrollo económico.

El librecambio no alcanzaba para hacer converger el grado de desarrollo de los distintos territorios y esto fue aceptado por la ortodoxia económica del momento. El problema, según la nueva visión hegemónica, pasaba por el hecho de que, en los países subdesarrollados, todavía sobrevivían regiones e instituciones de índole precapitalistas. Para romper con las cadenas del atraso era necesario que estos países recibieran algún tipo de ayuda internacional institucional y financiera, para poder liberar las fuerzas productivas a partir de un *gran empuje* que pondrían en funcionamiento definitivo la potencia productiva de estos países.

En 1961, Kennedy anunció el programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina conocido como *Alianza para el progreso*. Se trataba de un plan de ayuda de la Casa Blanca dirigido, al menos en sus enunciados, a generar las condiciones necesarias para el despegue económico de los países pobres de América Latina. Se iban a destinar 20 mil millones de dólares, que saldrían de las distintas agencias financieras del norte y del sector privado, a lo largo de toda la década de 1960, para inversiones en el continente.

En el fondo, estas teorías y estas acciones, lo que buscaban era restituir y fortalecer la fe en el capitalismo en sociedades en las que los cuestionamientos al sistema económico eran parte de activos y fuertes movimientos civiles en crecimiento.

Las visiones hegemónicas sobre el desarrollo económico fueron respondidas desde los países periféricos. La Comisión Económica para América Latina [CEPAL] desarrolló la visión *centro-periferia* que entendía que había una lógica del funcionamiento del capitalismo internacional que no permitía que los países de la periferia se desarrollaran. Los países del centro (desarrollados, industriales) determinaban y dominaban las transacciones económicas con los países de la periferia (subdesarrollados, agrícolas).

Estos debates sobre el desarrollo económico excedieron los límites propios de las disputas en un campo disciplinar. No se trataba solo de economistas discutiendo con economistas. Al contrario,

las ideas, los conceptos y los fundamentos comenzaron a formar parte estructurante del discurso político de la época y se han mantenido por décadas en ese lugar. El desarrollo económico fue, desde entonces, bandera de movimientos políticos, promesa de futuro, elemento cotidiano del discurso y de los grandes debates sociales.

La cuestión ambiental no figuraba como un problema de tratamiento particular para la economía ni para alguna otra disciplina tradicional. Fue a partir de la década de 1970 cuando el panorama comenzó a cambiar. Entre los detonantes se destacan el *Informe al Club de Roma* de 1972 que planteaba la existencia de límites ambientales al crecimiento y la realización de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano* de Estocolmo (también en 1972). Desde entonces, las problemáticas ambientales entraron, a ritmo dispar, en la agenda global.

Dentro del campo de la economía, este momento coincidió históricamente con el ascenso de las corrientes marginalistas (neoclásicas) que sustentaron con sus postulados a los primeros gobiernos neoliberales del planeta: Margaret Thatcher, Ronald Reagan y las dictaduras de Chile y Argentina. La hegemonía estadounidense estaba en ascenso, la economía keynesiana había entrado en crisis y los Estados de Bienestar, clásicos de posguerra, comenzaban a desmoronarse.

La problemática ambiental fue tomada por esta economía ascendente dando origen a la *economía ambiental* [EA].³ Esta derivación de la economía hegemónica pretendió incorporar problemas como la contaminación, las emisiones de gases de efecto invernadero o la pérdida de *recursos* no renovables a su cuerpo teórico. Para darles un lugar allí, debió buscarles una expresión monetaria para que sean incluidos como *costos no reconocidos*.

³ Un análisis sobre las diferentes corrientes del pensamiento ecológico y su relación con la economía puede seguirse en Treacy (2020), Martínez Alier (2008) y Fuente Carrasco (2008).

Desde entonces, los debates se han profundizado y enriquecido. Surgió la *economía ecológica* [EE] con críticas importantes, no solo al pensamiento económico ortodoxo, sino también al heterodoxo por poner el foco solo en los valores de cambio. La actividad económica, según la EE, tiene lugar dentro de un ambiente y no puede estudiarse en forma independiente de este, el sistema económico es un subsistema de la biósfera y debe estudiarse en relación con ella.

Una de las premisas metodológicas fuertes de la EE es la *insustituibilidad* del capital natural por el capital socialmente fabricado. Así, frente a la idea de “*el que contamina paga*” de la EA, la EE plantea que algunas intervenciones sobre la naturaleza son irreversibles teniendo en cuenta las características naturales de los sistemas y no pueden ser *recompensadas* o reparadas.

Surgieron, además, diferentes análisis centrados en los conflictos socioambientales, en su anclaje territorial y en sus aspectos distributivos. Para estos enfoques, el origen del problema ambiental ya no estaría asociado al crecimiento económico y demográfico sino directamente al capitalismo como sistema de relaciones sociales. La única forma de solucionarlo, por lo tanto, es mediante un cambio del modo de producción. Esto plantea la *ecología política*: una línea transversal a diferentes campos disciplinarios.

La *economía política*, como parte constitutiva de los diferentes enfoques críticos, pero como campo disciplinar específico, al mirar el problema de la energía puede aportar herramientas para comprender las particularidades de la dinámica económica que conduce a una sociedad a profundizar la explotación de un determinado recurso, en un territorio y en condiciones específicas. Lo que nos importa a quienes partimos de esta concepción de la economía, es la trama de los actores involucrados y las relaciones de poder puestas en tensión en ese proceso: quiénes ganan, quiénes pierden, cuánto ganan o pierden, cuáles son las consecuencias para la continuidad del proceso económico local, cuál es su relación con las dinámicas globales, entre otros aspectos.

De la economía, si bien es una ciencia positiva y descriptiva, se derivan prescripciones (que se vinculan con el carácter normativo, el *deber ser*, de la economía). Las *recetas* que puede proponer la disciplina, sin embargo, suelen ser muy diversas y cambiantes a lo largo del tiempo, ya que deben responder a un marco de pensamiento heterogéneo y complejo, que abarca no solo concepciones filosóficas y morales, sino también tradiciones políticas y especificidades territoriales y culturales.

Para la elaboración de este material nos ubicamos dentro de esta gran red que es la economía política para pensar la problemática energética de Argentina, su trayectoria, consecuencias y actores. No haremos eje en los problemas ambientales derivados de la explotación económica asociada a la producción de energía, sino en las razones por las que el capitalismo, en su expresión local, la lleva adelante y cómo lo hace, en qué condiciones, con qué intensidad y con cuáles particularidades.

La crítica ambiental y el economicismo

El discurso político de carácter económico, como todo discurso, por lo que dice y por lo que no dice, es performativo al erigirse como una promesa de transformación social. Las políticas económicas, en este sentido, son defendidas a partir de lo que se espera que generen. Lo prometido siempre gira en torno a un conjunto de valores que, se asume, son compartidos socialmente: reducir la pobreza, generar empleo, recuperar soberanía.

En la práctica, sin embargo, no es lineal la relación entre una política económica particular y los cambios que efectivamente se producen en una sociedad. Por eso, cuando se analizan políticas económicas no debe perderse de vista que el cambio social acontece en un marco mucho más amplio, regulado por la dinámica de los conflictos entre los diferentes actores dentro de cada territorio y en cada momento particular que, además, se ven afectados por un amplio abanico de condicionantes externos.

Por esta razón, el discurso político estructurado a partir del cálculo económico termina perdiendo credibilidad. Las promesas se enuncian, pero las transformaciones no ocurren o no lo hacen de un modo insoslayable: Vaca Muerta y la minería avanzan, pero los indicadores sociales generales siguen reflejando niveles de pobreza intolerable, o las cuentas externas del país siguen en rojo.

El cuestionamiento a las políticas económicas, que podríamos llamar de corte *desarrollista*, se traduce también en una crítica a los principios económicos que las sustentan teóricamente y a las herramientas técnicas con las que la economía observa la realidad.

Así surgen fuertes críticas a la idea de *crecimiento* y a la herramienta que lo mide, el *Producto Bruto Interno* [PBI]. Respecto del primer concepto se argumenta que, más importante que crecer, es redistribuir. Respecto del segundo, se cuestiona aquello que el PBI no mide y que, por lo tanto, invisibiliza: el trabajo no remunerado de reproducción y cuidado (crítica de la economía feminista) o el saldo ambiental de las actividades económicas (crítica ambientalista).

Ambas críticas son válidas en tanto advierten la complejidad del problema de sostenibilidad de la vida y la justicia distributiva y de género, enunciando la necesidad de incorporar otro tipo de instrumentos para su abordaje en un momento crítico para la humanidad y su existencia en el planeta tierra tal y como la conocemos.

Es necesario a esta altura, no obstante, precisar un poco estos conceptos e instrumentos, comprender sus puntos ciegos, así como aquello que se proponen registrar y aquellos fenómenos que quedan por fuera de su alcance.

El PBI es un indicador estandarizado internacionalmente, que intenta ofrecer una medición del total de los bienes y servicios producidos por una economía a lo largo de un año. En los hechos, sin embargo, es aún menos que eso: solo registra aquellos bienes y servicios que son, además de producidos, comercializados.

Solo con fines didácticos consideremos el siguiente ejemplo. Si un año llegara a suceder que en cada hogar se preparase todos los

días la comida, pero, en lugar de consumirla puertas adentro, los habitantes de cada uno de esos hogares se la vendieran a los vecinos de, supongamos, la casa que está a su derecha, el PBI crecería enormemente y, sin embargo, la producción del país sería materialmente la misma, y el bienestar de sus habitantes no sufriría transformaciones. Lo mismo ocurriría si se trocaran los títulos de propiedad de los inmuebles y cada familia les pagara un alquiler a sus vecinos.

Otra de las limitaciones del PBI es que, al captar la realidad a través del sistema de precios de la economía, la valorización de cada producto es la que establece el mercado y no guarda relación alguna con el valor social que el bien o el servicio puede brindar.⁴

El PBI, entonces, no mide todo. Pero tampoco pretende hacerlo. Es una herramienta limitada, pero que sirve, en períodos relativamente cortos de tiempo (sin cambios importantes en materia cultural, tecnológica o distributiva), para estudiar la capacidad de una economía de generar flujos de ingresos a sus participantes, así como para observar las diferentes situaciones que se presentan en un vasto universo de actividades económicas.

El otro concepto cuestionado, el *crecimiento económico*, requiere un abordaje más complejo. Ya no se trata de una herramienta estandarizada de observación, que puede tomarse, abandonarse o modificarse, sino de un término que tiene múltiples y cambiantes interpretaciones.

Por practicidad, podemos consensuar que el crecimiento económico es un aumento del volumen de bienes y servicios producidos por una economía en un determinado período de tiempo respecto a otro (mes contra mes, año contra año).

El cuestionamiento está asociado a las consecuencias del crecimiento. Básicamente la pregunta que se hace es la siguiente: ¿crecimiento implica prosperidad y mejora en las condiciones de vida

⁴ Un listado interesante sobre las limitaciones del PBI puede verse en Asiain y Malic (2022, pp. 15-16).

de la mayoría? ¿Hace falta crecer para que más personas accedan a una vida digna o alcanza con redistribuir?

Aquí tenemos que recuperar las ideas de *proceso económico* y *excedente* trabajadas anteriormente.

Producción, distribución y acumulación no son tres momentos diferentes, sino que son parte de un único proceso que las incluye. Esto implica que las cantidades producidas de determinados bienes y servicios están íntimamente ligadas a los ingresos disponibles por diferentes sectores de la sociedad. Hasta podría pensarse con la lógica inversa respecto de la pregunta formulada inicialmente: no hace falta crecer para distribuir, sino que la distribución trae aparejado un tipo de crecimiento económico. En este caso, la distribución no necesita del crecimiento, la distribución *es* el crecimiento.

Esto puede observarse con mayor claridad aún en una economía como la argentina, caracterizada por lo que ocurre con sus excedentes cuando estos caen en pocas manos: tienden a fugarse del circuito de valorización real de la economía, comprometiendo la reproducción del propio proceso económico.

Una distribución más justa, al menos en un corto y mediano plazo sin lugar para cambios relevantes en materia tecnológica o cultural, necesariamente implicará una mayor necesidad de producción de algunos tipos de bienes y servicios de consumo masivo y, posiblemente, una mayor intensidad de flujos de intercambio con la biósfera en la que está inserto el sistema económico.

Adicionalmente, el crecimiento de la producción y, por lo tanto, de los excedentes (cuando estos no se fugan del circuito productivo), es el que históricamente ha permitido la atención de actividades no *estrictamente* productivas, aunque sí centrales para la reproducción. Aquí ingresan las condiciones de trabajo y la salud laboral, la educación, la seguridad y también, entre otras, la protección ambiental.

Esto no quiere decir que estos elementos centrales para la vida deban considerarse un *lujo*, pero sí que, en la dinámica del sistema

capitalista, y así puede observarse globalmente, son cuestiones que se han abordado con los excedentes económicos generados en las diferentes actividades productivas.

Pero ojo con esto; el capitalismo no cuida el ambiente como tampoco protege a sus trabajadores, ni garantiza la salud y la educación de sus poblaciones. Son las resistencias a este capitalismo las que logran torcer el destino de los excedentes económicos para destinarlos a estos fines y transformar a las sociedades en esa dirección.

Transición(es) energética(s). *Por Jorge Chemes*

El término de transición energética es utilizado comúnmente para describir un proceso de cambio histórico concreto, como un desafío de cambio social y económico hacia el futuro cercano, o como un concepto analítico para explicar determinados procesos de cambio sociotécnico. Es, en parte, por esta característica polisémica que el concepto tiene definiciones tan diversas como la variedad de enfoques de quienes lo utilizan.

En general, las definiciones de transición energética se encuentran asociadas a cambios en las estructuras económicas (desde economías basadas en sectores primarios, a procesos de industrialización, y luego a economías con mayor participación del sector servicios), sociodemográficas (cambios en los patrones de urbanización y en la estructura de la población), culturales (patrones de consumo energético, de bienes y de otros servicios), ontológicos y tecnológicos.

La Transición Energética [TE] no es un concepto novedoso, ya que a lo largo de la historia de la humanidad se han dado distintas TE, las primeras de ellas principalmente marcadas por cambios de uso de combustibles (leña, viento y sol a carbón, carbón a fósiles). Esos cambios no se redujeron a un mero reemplazo de la fuente de energía, sino que también provocaron transformaciones radicales

en los sistemas productivos, el transporte, la urbanización, la producción de alimentos, las comunicaciones, entre otros.

En la historia reciente, la conceptualización de la TE se destaca por una intervención de los movimientos sociales ambientalistas o sindicalistas. Por ejemplo, en la década de 1970, en Alemania, la idea de TE aparece con fuerza a partir de los movimientos antinucleares y antibélicos y, en la década de 1980, en Estados Unidos, con el movimiento de trabajadores de la industria química y petrolera, a partir de la crisis del petróleo de 1973. En este caso en particular, se la denominó transición justa. En los últimos años, diversos movimientos sociales trajeron a cuenta la adjetivación “justa” asociada a la idea de justicia socioambiental.

Si, hasta entrada la primera década del siglo XXI, el término TE había sido abordado mayoritariamente por los movimientos contrahegemónicos, en los últimos quince años, las narrativas sobre la TE comenzaron a estar presentes, cada vez con mayor intensidad, en los discursos de los Estados, de las corporaciones multinacionales, de la industria del petróleo y el gas, y de las agendas de investigación científica, entre otros.

De allí que la TE sea un concepto en disputa. Entre un matiz de clasificaciones de transiciones energéticas, atravesadas por múltiples intereses, en los extremos se hallan las narrativas de TE corporativa y TE popular.

Transición energética corporativa

Esta narrativa se motoriza a partir de concebir la existencia de una crisis ambiental debido al cambio climático. En este marco, la TE corporativa busca fundar un nuevo ciclo de acumulación capitalista, lo que los investigadores Argento y Kazimierski (2022) denominan “acumulación por conservación y desfosilización”.

A partir de un discurso de urgencia inmediata ante el colapso ambiental (o pensamiento abismal), la narrativa de la TE corporativa responsabiliza a toda la humanidad por el cambio climático,

sin distinción de responsabilidades ni grados de impacto en cuanto a las acciones a implementar para adaptarse al cambio climático.

Con la energía ocupando un lugar central en la esfera del mercado capitalista, la TE corporativa propone transformar la matriz energética a través de la maximización de la productividad económica de diferentes proyectos de energías renovables e instalar grandes centrales de generación de energía en sitios geográficos donde el recurso es más abundante. Además, apunta a dotar de energía a un modelo de desarrollo de crecimiento infinito, ya que su objetivo no es modificar las lógicas de consumo, sino sustituir fuentes de energía para continuar con el movimiento de la maquinaria de concentración de riqueza y poder.

Transición energética popular

La narrativa popular de la TE da cuenta de una crisis, pero no solo ambiental. Plantea una crisis civilizatoria, enmarcada en el Capitaloceno, donde el componente ambiental es uno más entre otros, como el social o el económico. Así, el planeo de cambio requiere de una transición socioecológica, donde la TE sea un elemento, un subsistema de un todo más complejo.

En este marco, existe la narrativa del colapso ambiental, de la necesidad de cambiar de forma urgente, pero también existe una diferencia en la relativización del tiempo o del modo de la transición energética para los pueblos del Sur Global fundado en las mayores responsabilidades de los países del Norte Global en cuanto al aporte de gases de efecto invernadero: la denominada deuda ecológica.

Con ello no fundamenta la necesidad de seguir consumiendo combustibles fósiles, sino que promueve la idea de que la velocidad de la transición debe propender a generar condiciones de equidad socioambiental, con inclusión social y con proyectos de menor escala, para fomentar el desarrollo endógeno de proyectos con dinámicas de participación y democratización ciudadana de

la energía que no prioricen únicamente maximizar los rendimientos económicos.

La TE popular entiende la energía como satisfactor de necesidades básicas y, con ello, la coloca en la esfera de los derechos y la concibe como una herramienta de distribución de la riqueza. En este contexto la transición propuesta no es solo física (de matriz energética), sino del sistema energético, entendido como un sistema complejo, heterogéneo y conformado por múltiples elementos, además de los físico-artefactuales, y teniendo en cuenta la existencia de subsistemas económicos, sociales, ambientales, demográficos, infraestructurales, culturales y ontológicos.

Para las narrativas de la TE popular, es fundamental el cambio de centralidad de lo humano a fin de pensar un tipo de desarrollo que atienda a los conceptos de interdependencia y ecodependencia. Para esta concepción la energía debe interpretarse como fuerza constitutiva de la reproducción y el cuidado de la vida, y los procesos asociados a su generación y uso deben formar parte de la construcción de nuevas relaciones sociales, congruentes con los derechos humanos y con los derechos de la naturaleza.

Capítulo 2

La energía como recurso estratégico

Por el papel que cumple a lo largo y a lo ancho de las cadenas de valor de la economía, la provisión de energía es un tema central para cualquier sociedad y para el desarrollo de las diferentes actividades económicas que esa sociedad realice. A raíz de esto y por un conjunto de características de los mercados energéticos tales como la falta de competencia, la tendencia hacia la concentración del capital y la existencia de externalidades que derivan en una fuerte incapacidad de los mecanismos de mercado para otorgar por sí solos sustentabilidad a la evolución del sistema energético, la actividad del sector suele estar intensamente regulada por la acción y la legislación estatal e intervenida por un amplio espectro de políticas públicas.

Esta regulación, nunca neutral, puede perseguir diferentes objetivos. Entre ellos, que haya disponibilidad de energía para todas las actividades o para algunos usos que se definan prioritarios, que la energía sea generada bajo determinados preceptos ambientales, que la abundancia sea tal que se liberen excedentes para exportación, que el precio sea medio, alto o bajo en relación con otros precios de la economía. En fin, la política energética constituye un área muy importante en el marco general de cualquier gestión estatal y, por supuesto, nunca está exenta de conflictos, contradicciones y límites.

Al mismo tiempo, para los territorios en los que hay disponibilidad de recursos naturales, sean estos del subsuelo (gas, crudo, carbón) o no (radiación solar, vientos, biomasa), que permitan generar energía apta para el consumo, suele ser importante la decisión de qué hacer con los excedentes económicos que puedan originarse en la producción de estas mercancías. Adicionalmente hay que considerar que, dependiendo de las condiciones de los mercados, estos excedentes pueden llegar a ser muy onerosos.

Por estas razones, la energía se convierte en un bien estratégico para cualquier sistema económico nacional y juega un rol fundamental para definir formas, dinámicas y tensiones en el desarrollo de las relaciones de producción que allí tienen lugar.

La renta petrolera

El concepto de renta surgió de la economía clásica, fue parte central de los análisis de David Ricardo y luego fue redefinido por Karl Marx. Ricardo desarrolló el concepto de renta diferencial, que es un tipo de ganancia que excede la rentabilidad promedio de la economía y que es percibida por quienes monopolizan los recursos naturales no renovables. En el ejemplo clásico de la producción de alimentos esta ganancia extraordinaria aparece porque, a medida que va creciendo la demanda, deben sumarse cultivos en tierras cada vez menos fértiles. Esto incrementa el precio de los alimentos beneficiando diferencialmente a los propietarios de las tierras de mayor calidad, que pasarán a percibir un precio cada vez más alto por su producción (Barrera, 2013; Recalde, 2012).

Marx, por su parte, observó que, incluso las tierras marginales, de menor productividad, también logran obtener una renta. A la idea de renta diferencial, incorporó entonces los conceptos de renta absoluta y renta de monopolio. La renta absoluta se puede observar a partir del elevado nivel de ganancias en sectores que tienen, como el agropecuario, un bajo nivel relativo de inversiones en bienes de capital. La existencia de esta renta no depende de la productividad de la tierra, sino del título de propiedad que posee el terrateniente. La renta de monopolio, en cambio, es la que se da en sectores muy concentrados o en producciones con cualidades excepcionales, que les permiten a los productores fijar un precio monopolístico.

En los términos que venimos trabajando, la renta es una parte del excedente generado en el proceso económico. Es la porción de ese excedente que fue generado en actividades que, ya sea por un diferencial de productividades, o por el poder monopólico de los productores, generan ingresos extraordinarios por encima de la tasa de ganancia media de la economía.

En el sector hidrocarburífero podemos definir la renta petrolera como la diferencia entre el precio internacional y los costos de extracción (incluyendo una tasa de ganancia media por el capital invertido) de cada yacimiento local.

La renta petrolera no necesariamente será apropiada por la empresa que realiza la explotación del yacimiento. Como ocurre con la totalidad del excedente económico, hay un proceso siempre abierto de disputas entre actores sociales por quedarse con este plus de ganancia que se ha generado. Una porción de la renta, de hecho, suele ser captada por el Estado bajo el concepto de regalías o de derechos de exportación, otra puede ser capturada por los trabajadores de la actividad, cuyos salarios suelen ser los más altos de la economía. También ocurrirá una disputa por la renta al interior de la cadena de valor de los hidrocarburos, entre las licenciatarias de la explotación, aquellas que le prestan servicios y las que elaboran y comercializan su producción. Finalmente, una parte de la renta petrolera puede ser distribuida socialmente entre usuarios y consumidores al definir precios internos más bajos que los internacionales.

En este capítulo vamos a repasar cómo fue modificándose la forma de reconocer y abordar el problema de la energía para el caso argentino. Lo ocurrido en las últimas tres décadas con la política energética de nuestro país toma un tinte didáctico pues permite retomar los debates planteados en el capítulo anterior sobre las diferentes concepciones de la energía y los mercados energéticos y porque, al mismo tiempo, nos permite sentar las bases para los debates de los próximos capítulos ya que aparecen también los aspectos distributivos y algunos de los aspectos corporativos que luego abordaremos.

Cambios históricos y políticos en la concepción de la energía

En toda América Latina la energía es considerada un tema central para las políticas públicas desde hace un siglo. Las intervenciones del accionar estatal se han orientado con mayor énfasis hacia el lado de la oferta priorizando la preocupación por las fuentes –la provisión– por sobre los aspectos del consumo, que siempre se tomaron como datos exógenos a la política sectorial. Sucede que las fuentes de energía son también fuentes de ingresos para los países y, por lo tanto, fuentes de conflictos, fuentes de dificultades para sus balanzas comerciales y fuentes imprescindibles para la aspiración desarrollista en nuestras sociedades.¹

En 1922 el Estado argentino creó la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales [YPF]. Su primer director, Enrique Mosconi, luego de unos años de experiencia al frente de la compañía, declaró:

No queda otro camino que el monopolio del Estado, pero en forma integral, es decir, en todas las actividades de esta industria: la producción, la elaboración, el transporte y el comercio [...], sin monopolio del petróleo es difícil, diré más, es imposible para un organismo del Estado vencer en la lucha comercial a las organizaciones del capital privado. (Mosconi, 1928, cit. en Bertinat y Kofman, 2019)

Desde entonces energía y soberanía fueron un tándem que fue parte nodal en la articulación de los discursos políticos de tinte nacional-populares en todo el continente.

La experiencia argentina fue difundida por Mosconi en el resto de la región y emulada en varios países. En Uruguay crearon Ancap (1931); en Bolivia, el Estado Nacional creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (1936) y decretó la expropiación de la Standard Oil Company; en México, el gobierno de Lázaro Cárdenas expropió todas las petroleras extranjeras que operaban en el país y

¹ Sobre este punto puede leerse a Bertinat y Kofman (2019).

fundó PEMEX (1938); en Brasil, basado en las experiencias argentina y mexicana, el gobierno de Getúlio Vargas creó Petrobras (1953).

En el marco de las estrategias desarrollistas llevadas a cabo por distintos gobiernos durante las décadas siguientes, el rol de las compañías petroleras estatales se volvió central. Pero en la década de 1990, con la difusión e imposición del recetario de políticas neoliberales provenientes de Washington,² las hidrocarburíferas estatales fueron perdiendo peso, en un contexto de profundas reformas estructurales.

La reestructuración de las industrias energéticas y la consecuente reorganización productiva, institucional y regulatoria alcanzaron diferentes grados de desarrollo y avanzaron a diferentes velocidades en los distintos países. En algunos casos fue un proceso muy acelerado y que abarcó no solo un cambio radical en el marco regulatorio, sino también la enajenación masiva de los activos de las empresas públicas.³ Así ocurrió en Argentina o en Bolivia, donde los activos de las petroleras estatales fueron privatizados y entregados al capital transnacional durante las presidencias de Carlos Menem y de Gonzalo Sánchez de Lozada. En otros países, la oleada privatizadora cobró otro tipo de rasgos y tuvo diferentes alcances, pero en toda la región, de algún modo u otro, avanzó con fuerza el libre mercado sobre las cadenas de valor energéticas.

En los segmentos de generación y distribución de energía eléctrica, o de distribución de gas, es decir, en aquellas actividades asociadas a la provisión de servicios públicos, las privatizaciones avanzaron aún con mayor intensidad. Tradicionalmente en manos estatales, al menos desde las experiencias nacionalistas de mitad

² A finales de la década de 1980 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional elaboraron un conjunto de propuestas de política económica, que el economista inglés John Williamson llamó “consenso de Washington” y sistematizó en una decena de ítems de recomendaciones. Allí se incluían la disciplina fiscal, la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas públicas.

³ En CEPAL (2003) puede encontrarse un análisis detallado de los cursos seguidos por las industrias energéticas de los diferentes países de la región durante la década de 1990.

del siglo XX, el conjunto de las empresas de servicios públicos fue el principal activo que se transfirió a los capitales privados en la década de 1990 cuando se crearon, por medio de nuevos marcos regulatorios, los diferentes mercados energéticos en los países de la región.

La concepción predominante de la energía mutó. El neoliberalismo tenía otro plan para el sector, uno que implicaba un repliegue del *Estado-productor* y su conversión a *Estado-regulador*. En su nuevo rol, el Estado tendría que dedicarse a recrear artificialmente las condiciones de mercado. Algo así como *inventar* un escenario de competencia en un sector concentrado por razones históricas, técnicas y financieras. Por ello, y en particular para los últimos eslabones de la cadena, debió dividir las empresas estatales en subunidades de negocios que fueron vendidas en forma separada.

La crisis social, económica y política del neoliberalismo a nivel regional derivó, con el cambio de milenio, en el surgimiento de un heterogéneo conjunto de gobiernos con rasgos populares y nacionales en Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay, Ecuador, Venezuela y en algunos países centroamericanos. En ese contexto, los Estados recuperaron el control sobre algunas empresas productoras (Argentina y Bolivia), pero poco hicieron con los mercados que habían sido particionados en la década previa. Fue así como la oleada reestatizadora operó con menor fuerza en los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, y transporte y distribución de gas.

El caso argentino: tres décadas de política energética

En las últimas tres décadas la política energética nacional atravesó grandes cambios y desplazamientos. Luego del período privatizador que transformó al sector inaugurando los mercados energéticos privados en el inicio del gobierno de Menem hasta el fin de la convertibilidad (1989-2001), y de un interregno de casi una década

en el cual la energía fue considerada un aspecto marginal de la dinámica económica (2002-2011), el sector pasó a ocupar el centro de la escena y se erigió como uno de los nudos que había que desmarañar con urgencia en una economía que empezaba a mostrar signos de agotamiento (2012-2015). En la etapa siguiente, la política energética quedó supeditada a una estrategia más amplia de endeudamiento, fuga de capitales y concentración de la riqueza (2016-2019), para finalmente quedar vinculada a las necesidades y urgencias fiscales y cambiarias de un país sobreendeudado (2020-2023).

1989-2002. Privatizaciones y creación de los mercados energéticos

A pesar de que YPF había sido debilitada por las políticas de *privatizaciones periféricas* de la última dictadura militar (1976-1983) que, entre otras cosas, transfirieron un importante conjunto de áreas en explotación a empresas contratistas privadas, permanecía vigente el consenso social respecto al carácter estratégico que representaba la gestión estatal de los recursos no renovables (v. Barrera, 2012).

El mercado gasífero de transporte y distribución, por caso, se encontraba operado monopolícamente por la empresa Gas del Estado desde 1946. En los últimos años de la década de 1980 había expandido las redes de gas a una velocidad muy importante y contaba también con un fuerte consenso social respecto al rol central del Estado en la actividad (v. Azpiazu y Schorr, 2001).

Este escenario, sin embargo, se modificó a partir de la crisis que derivó en la hiperinflación que puso fin al gobierno de Alfonsín (1983-1989) y dio paso a la segunda experiencia neoliberal en el país con el gobierno de Menem (1989-1999). La nueva administración aprovechó el impacto de la catástrofe económica sobre la vida de las familias y avanzó con un amplio proyecto de reformas estructurales. Las más importantes, en el campo de la energía,

fueron las privatizaciones y la creación de los diferentes mercados energéticos.

La enajenación de los activos del Estado, además, cumpliría un rol esencial en este gobierno al permitir alinear los intereses de los sectores dominantes locales con los de los acreedores externos y al mejorar temporalmente la situación de la balanza de pagos por el ingreso de dólares colaborando, por este medio, a reducir drásticamente la inflación por medio de la política de fijación del tipo de cambio con libertad cambiaria absoluta.⁴

Se dispuso entonces la venta de YPF, que recién se concretaría a finales de esa década cuando fue adquirida por la española Repsol, y se desintegró vertical y horizontalmente el resto de las cadenas energéticas. La idea, más allá de la habilitación de los nuevos negocios para el sector privado, era recrear una situación de competencia económica en un mercado que no era previamente competitivo. El área de transporte de Gas del Estado se dividió en dos compañías (Sur y Norte) y, el área de distribución, en ocho. Cada una de estas secciones debían ser vendidas a empresas independientes entre sí y sin participación en otros eslabones de la cadena, de modo de garantizar la *competencia* en sentido horizontal y vertical. Con la energía eléctrica se adoptó el mismo esquema de fragmentación y reparto de mercados entre transportistas y distribuidoras.

La forma de definir los precios de la energía cambió desde entonces. Como ejemplo, para el caso del gas, el precio en boca pozo –que es el precio al que el productor le vende al transportista– pasaría a estar definido *por el mercado*, en tanto que las tarifas –lo que la distribuidora les cobra a los usuarios– serían fijadas en dólares, contemplando los costos de las empresas más una *rentabilidad*

⁴ El 1 de abril de 1991 comenzó a operar la Ley de Convertibilidad, que fijó la paridad cambiaria absoluta y sin límites y la libre convertibilidad de la moneda nacional con cualquier moneda extranjera, y prohibió toda emisión de dinero no respaldada 100 % por reservas de libre disponibilidad. La paridad se estableció en 10 mil australes por dólar y luego, con el cambio de unidad monetaria a partir de enero de 1992, quedaría fija en 1 peso por dólar.

razonable en su favor y ajustadas por la evolución de un índice de precios de los Estados Unidos.

Frente a la ausencia de incentivos para que las distribuidoras privadas negocien precios a la baja con los productores o transfieran mejoras de productividad a sus usuarios abaratando tarifas, el costo de la energía fue creciente para los hogares al mismo tiempo que las compañías lograban capturar una rentabilidad extraordinaria en moneda dura y de libre disponibilidad.

El carácter estratégico de la energía se perdió en esta etapa. Se abandonó el objetivo de *autoabastecimiento* energético, porque “es un concepto que no tiene sentido económico” según señalaba entonces uno de los secretarios de Energía del gobierno de Menem, Carlos Bastos.

2003-2011. La energía afuera de la agenda de prioridades

En el período siguiente la economía argentina creció a una tasa de 5,6 % anual acumulativo, una vertiginosa expansión sostenida en el tiempo sin muchos antecedentes. En menos de una década la economía pasó a ser 60 % más grande de lo que era. Sin embargo, el sector energético, fuertemente dependiente de los fósiles, exhibió un comportamiento opuesto por las caídas en la extracción de petróleo (del 35 % entre 1998 y 2014) y gas (del 20 % entre 2002 y 2014).

La demanda de energía crecía, pero, como Repsol controló por una década a YPF bajo criterios rentísticos de corto plazo –*sobre-explotando y subexplorando* el recurso–, no lo hacía la oferta. Así, se agotaron los saldos exportables de petróleo primero y, luego, el país debió recurrir a las importaciones de gas y de otros combustibles para sostener el parque generador. El autoabastecimiento energético se perdió.

*Gráfico 2. Producción y demanda de energía
(en millones de toneladas equivalentes de petróleo)*



Nota: La demanda incluye autoconsumo y pérdidas del sector de transformación, así como las pérdidas y energía no aprovechada de la oferta secundaria de energía. La producción tiene descontadas las pérdidas y la energía no aprovechada.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Balances Energéticos (varios años).

Finalizada la paridad cambiaria con el dólar a partir de 2002, la política energética desacopló los precios internos de los precios internacionales para los hidrocarburos y congeló las tarifas en pesos. Si bien el marco regulatorio de la década de 1990 no le permitía al Estado utilizar las herramientas necesarias para tomar estas medidas, la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25561) de enero de 2002 le otorgó la facultad transitoria para regular los precios de insumos y bienes y servicios críticos para “proteger los derechos de los usuarios y los consumidores de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica” (art. 13). De este modo, la política energética aplicada desde 2002 no reemplazó el marco normativo de los 90, sino que, en la práctica, en parte lo suspendió o lo ignoró.

Aunque varias de las disposiciones fueron pensadas con un plazo transitorio de vigencia en el marco de la declaración de la emergencia pública, al haber sido extendida en reiteradas oportunidades, y habiendo caducado la última prórroga el 31 de

diciembre del 2017, lo que se proyectó momentáneo, se impuso como permanente.

El desacople de los precios internos con relación a los internacionales en el contexto de un mercado energético transnacionalizado derivó en una fuerte caída de la inversión hidrocarburífera y, posteriormente, en una importante reducción de los niveles de extracción de gas y petróleo.

Ante la falta de una empresa de bandera con un interés específico en el territorio local, la actividad interna quedó subordinada a las estrategias globales de Repsol y, por lo tanto, a la rentabilidad relativa entre diferentes cuencas a nivel internacional. Como ejemplo, podemos recordar el caso del yacimiento Margarita que la compañía española desarrolló en Bolivia en simultáneo con su proceso de desinversión en Argentina. Repsol invertía en el país vecino para abastecer de gas a nuestro país, pero a un precio sensiblemente superior (v. Arceo, Bersten y Wainer, 2022).

Frente a la caída de la producción local, el incremento de la demanda de energía derivado del crecimiento económico terminó siendo satisfecho con un aumento de las importaciones de energía y, finalmente, el saldo de la balanza comercial energética fue negativo en el año 2011.

2012-2015. La energía como un recurso estratégico

La pérdida del autoabastecimiento energético impactó de lleno en las cuentas externas del país. Como ocurrió muchas veces en la historia económica de la Argentina la importación de insumos industriales y bienes de capital, asociada al crecimiento de la economía, consumía más dólares de los que la economía generaba. Pero ahora la reciente transformación del sector energético potenciaba este problema. Lo que se presentó inicialmente como un problema sectorial terminó así por convertirse en un problema macroeconómico que debía atenderse con urgencia.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner decidió la expropiación del 51 % de las acciones de YPF en manos de Repsol e inició un proceso que incrementó las capacidades del Estado para intervenir sobre el sector.

Para fundamentar esta decisión, desde la Casa Rosada difundieron tres datos centrales:

- El empeoramiento de la balanza comercial del sector energético entre 1995 y 2011 que terminó, aquel año, con un déficit de más de 3 mil millones de dólares.
- El incremento de las importaciones de energía desde un poco más de 500 millones de dólares en 2003 a más de 9 mil millones en 2011.
- El comportamiento de la YPF privatizada, que en la última década había obtenido utilidades por más de 15 mil millones de dólares y distribuido dividendos por más de 13 mil millones. Es decir, era rentable pero no reinvertía.

Se aprobó entonces la Ley 26741 de Soberanía Hidrocarburífera que no solo implicó la recuperación del control accionario de YPF, sino que, al declarar en su artículo primero que el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, la explotación, la industrialización, el transporte y la comercialización de hidrocarburos eran de interés público nacional y el objetivo prioritario de la Ley, le atribuyó la responsabilidad al Estado de poner en práctica toda regulación sobre el sector que considere necesaria para alcanzar dicho objetivo (v. López Crespo, 2022).

Aquí se quebró buena parte de la lógica regulatoria de la década de 1990. El Estado, a partir de la sanción de la nueva Ley, ya no podía desatenderse del problema de la provisión interna de energía o dejarla sencillamente en manos del libre mercado.

Junto con la expropiación comenzó una política de estímulos sectoriales que se concentraron en el incremento de la oferta gasífera, cuya retracción era la principal causa de la pérdida de

divisas. Llegó así el primer Plan Gas.⁵ Se trataba de un programa de estímulo sectorial que ofrecía un precio mejorado (que más que triplicaba al *precio base*) para toda producción *incremental* de gas de las empresas inscriptas. De este modo se buscaba premiar los frutos de las nuevas inversiones realizadas.

YPF fue la principal empresa beneficiaria de este estímulo y la que realizó las inversiones más importantes del período, recuperando su rol de empresa líder del sector, aunque con una variante respecto a los períodos previos: en esta ocasión la empresa actuaba en asociación con empresas transnacionales, principalmente para la explotación de los recursos no convencionales disponibles en *Vaca Muerta*.⁶

La caída de la producción hasta 2011 no solo agudizó el problema externo histórico de la economía argentina, sino que también representó una carga fiscal creciente para el Estado Nacional porque, en un contexto de congelamiento tarifario, el costo de generación eléctrica fue creciente por la utilización de combustibles importados. Los estímulos fiscales instrumentados para revertir el declino productivo del gas natural, finalmente, incrementaron también la presión sobre las erogaciones fiscales. Los subsidios a la energía, por lo tanto, fueron crecientes año a año y llegaron a representar el 2,8 % del PBI en 2014.⁷

⁵ Se trató del Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural, que estableció un precio de estímulo fijo inicial de 7,50 dólares por millón de BTU (unidad térmica que se utiliza en la actividad) para el gas inyectado que superara una *inyección base ajustada* (considerando un declino *natural de los yacimientos*). La diferencia entre el precio estímulo y el precio del gas en boca de pozo, al que se vendía la producción base, era cubierta por el Estado a través de una transferencia a los productores.

⁶ Vaca Muerta es una formación geológica sedimentaria situada en la cuenca neuquina (provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza), de 30 mil kilómetros cuadrados de extensión, con abundantes reservas de petróleo de esquisto o *shale oil* (cuarta reserva mundial de este tipo de recurso) y gas de lutita o *shale gas* (segunda reserva mundial de este recurso). La forma de extracción de estos hidrocarburos se realiza a través del proceso de fractura hidráulica, conocido como *fracking*. Estos recursos también se denominan *no convencionales*.

⁷ En el capítulo 4 se detallan las razones detrás de la evolución del monto de los subsidios a la energía y se trabaja conceptualmente sobre este problema.

Gráfico 3. Evolución de los subsidios a la energía (en % de PBI)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Oficina de Presupuesto de la Nación (2005-2021), la Oficina de Presupuesto del Congreso (2005-2021) y el INDEC (2005-2021).

Los estímulos a la oferta y la nueva estrategia de la YPF bajo control accionario del Estado de establecer alianzas estratégicas con actores privados, entre ellos, la multinacional Chevron, para la explotación de los recursos no convencionales revirtieron la caída de los niveles de extracción de gas y petróleo a partir de 2015, luego de 8 años consecutivos de caídas para el gas y de 13 años de declino para el petróleo.

2016-2019. Política energética y regresividad distributiva

El gobierno de Mauricio Macri le asignó un rol diferente a la política energética. El problema externo de la economía argentina –la falta de dólares– fue abordado con una fuerte devaluación y recurriendo, en simultáneo, al masivo endeudamiento externo público y privado, que trajeron, por un breve lapso –mientras se valorizaban en moneda local– los dólares que le faltaban a la economía para seguir funcionando.

Para afrontar los pagos de intereses ocasionados por el endeudamiento público el gobierno necesitaba equilibrar sus cuentas

fiscales, por lo que decidió terminar con la política de subsidios a la energía provocando una brutal transferencia de ingresos en perjuicio de los usuarios y usuarias y, a través de la reasignación de las partidas del gasto público, en beneficio de los acreedores.

Los subsidios a la energía eléctrica y al gas natural se redujeron de 2,4 % del PBI a 1,1 % entre 2015 y 2019, en tanto que los intereses pagados por el endeudamiento público pasaron de 1,8 % a 4,4 % del PBI en el mismo período.

La política energética de Cambiemos persiguió tres objetivos:

- Reducir los subsidios a la energía para reasignar recursos presupuestarios hacia las nuevas prioridades.
- Igualar los precios internos con los precios internacionales de los hidrocarburos.
- Restaurar el funcionamiento del marco regulatorio de la década de 1990.

En este contexto, YPF fue relegada y perdió parte del liderazgo ganado en la etapa previa al ceder lugar a un reducido grupo de empresas privadas que fue incrementando su participación en el mercado de la mano de un nuevo plan de estímulo conocido como *Resolución 46*,⁸ que benefició los proyectos de extracción de gas no convencional a desarrollar por sobre los que ya estaban en marcha. De este modo, la empresa pionera en la actividad, con la mayoría de sus proyectos activos, quedó afuera de los beneficios.

El incentivo, en cambio, fue aprovechado casi exclusivamente, y con gran ventaja, por Tecpetrol. La compañía hidrocarbúrfica del grupo Techint incrementó aceleradamente los niveles de

⁸ Se refiere al *Programa de estímulo a las inversiones en desarrollos de producción de gas natural proveniente de reservorios no convencionales*, originado en la Resolución 46/2017 del Ministerio de Energía y Minería que estableció, para el gas no convencional inyectado en el período, un precio de inicial de 7,50 dólares por MMBTU para 2018 y decreciente hasta los 6 dólares el MMBTU en 2021. Al igual que en el primer *Plan Gas*, la diferencia entre el precio estímulo y el precio que pagaba el mercado era cubierta con transferencias estatales en beneficio de los productores.

extracción de gas del yacimiento Fortín de Piedra en Vaca Muerta y, desde un lugar inicial marginal en el sector, logró apropiarse del 57 % del total del estímulo otorgado por el Estado bajo este programa (Kofman y López Crespo, 2019).

Mientras tanto, la producción de crudo se resintió al abandonarse la política de precio interno sostén que durante el gobierno anterior había protegido a las compañías del sector de una eventual caída del precio internacional del barril de petróleo.⁹ La reducción de los precios internacionales de la energía en este período afectó principalmente a YPF, compañía que había realizado onerosas inversiones en la fase anterior. Así, la empresa estatal terminó esta etapa con serios problemas financieros, endeudada y sin capital para realizar nuevas inversiones.

En materia fiscal, luego de un fallido primer intento de terminar con los subsidios al consumo de energía,¹⁰ el gobierno de Cambiemos pudo articular una estrategia de aumento semestral de tarifas que, en conjunto con la menor demanda de importaciones de energía por la menor actividad económica del país y con la caída de los precios de estas importaciones, derivó en una importante disminución de la carga del gasto en energía sobre el presupuesto de la *Administración Central* del Estado nacional.

⁹ A partir de diciembre de 2014, frente a la caída del precio internacional del petróleo, el gobierno decidió ponerle un piso al valor del crudo comercializado localmente. A este precio sostén se lo conoció como *barril criollo* y finalizó el 1 de octubre de 2017.

¹⁰ En los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri, durante el año 2016, la gestión impulsó una agresiva política de incrementos tarifarios que despertó una rápida y masiva ola de protestas sociales. El episodio culminó con la intervención del Poder Judicial que anuló los incrementos originales y obligó al gobierno a postergar la aplicación de uno de los componentes centrales de su programa económico.

Una sola mercancía con múltiples precios

La multiplicidad y superposición de programas y las formas de comercialización del gas para los diferentes tipos de usuarios derivó en la existencia simultánea de múltiples precios para el productor de gas en el mercado interno.

Carbajales (2023) identifica la convivencia de tres precios para diciembre de 2020: el que pagaban las distribuidoras como resultado de una subasta organizada por la Secretaría de Energía en 2019, que fijó el precio en 4,55 USD/MMBTU, pero que al pesificarse con un dólar sin actualizar terminó cayendo a un valor en torno a los 2,40 USD; el precio que pagaba CAMMESA por las licitaciones spot que variaba estacionalmente entre los 2 y los 4,05 USD/MMBTU; y el precio que percibían los productores por la Resolución 46, que para 2020 se había fijado en 6,50 USD/MMBTU.

Por otra parte, en el mercado de petróleo crudo, también se da esta multiplicidad de precios. En este caso, la principal razón radica en el destino de la producción. A partir de 2021, el aumento de los precios internacionales implicó un diferencial de precios internos que llegó a ser de más de 40 USD por barril entre los productores que exportaban y los que no.

Este tipo de inequidades es una fuente de conflictos al interior de la actividad y puede ir acotando los márgenes de maniobra de la política pública de precios internos.

2020-2023. La política energética de un Estado debilitado

El gobierno que asumió en diciembre de 2019 debió enfrentar las consecuencias del excesivo endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional [FMI] y de la fuga de capitales que el crédito otorgado por el organismo permitió financiar. El país se encontraba en una crisis externa de magnitudes extraordinarias, con pocas reservas en su Banco Central y con un nivel de endeudamiento público y privado sin precedentes, con vencimientos a muy corto plazo de imposible atención.

La política energética en este contexto se organizó en torno a tres objetivos principales. Por un lado, el gobierno encaró una

política de *segmentación tarifaria* para la provisión de los servicios públicos de gas y energía eléctrica que buscó aliviar la carga fiscal de los subsidios al consumo residencial de energía. Por otro, estableció un nuevo sistema de estímulos a la extracción de gas e inició y completó –luego de una larga postergación– la construcción del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner [GPNK]¹¹ con el fin de incrementar los volúmenes despachados desde Vaca Muerta al resto del país, en un primer momento, y a países vecinos, más adelante.

La gestión económica pospuso los vencimientos con acreedores privados, e hizo lo propio con el FMI por medio de la firma de un acuerdo a través del cual la Argentina se comprometía, entre otras cosas, a reducir significativamente el déficit fiscal. Los subsidios energéticos fueron elegidos como uno de los elementos centrales para equilibrar las cuentas del Estado.

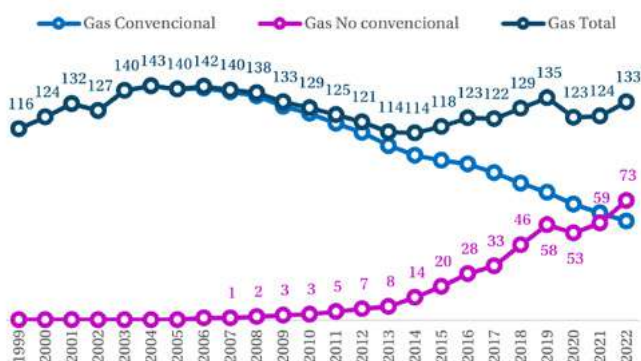
La segmentación tarifaria consistió en establecer tres tipos de usuarios residenciales de gas y energía eléctrica según su capacidad contributiva. Los usuarios de mayores ingresos comenzaron a pagar la totalidad del costo de la energía y el gas, en tanto que los de menores ingresos conservaron plenamente los subsidios. El segmento de usuarios de ingresos medios conservó el 70 % de los subsidios hasta determinado nivel del consumo a partir del cual debía abonar la tarifa plena.

En simultáneo, se estableció un nuevo programa de estímulos a la extracción de gas llamado Plan Gas.Ar, que consistió en un sistema de licitaciones de volúmenes de gas a inyectar en cada mes del año para atender la demanda prioritaria (el gas para distribuir en hogares y aquel que tiene como destino las centrales térmicas para la generación de energía eléctrica). El precio acordado se movió cerca de los 3,6 dólares por millón de BTU y representó un incremento del precio medio percibido por los productores de más

¹¹ El GPNK es el gasoducto que, en su primera etapa, terminada a mediados de 2023, permite transportar hasta 11 millones de metros cúbicos diarios de gas desde Tratayén (Neuquén) por 573 km hasta Salliqueló, Provincia de Buenos Aires, y en su segunda etapa se extenderá hasta San Jerónimo en la Provincia de Santa Fe.

del 45 % en dólares. La actividad gasífera, no obstante, por falta de infraestructura de transporte, no pudo avanzar mucho más allá de los niveles de extracción alcanzados en 2019. Recién con la inauguración del GPNK, ya entrando al invierno de 2023, este escenario comenzó a cambiar.

Gráfico 4. Evolución de la extracción de gas (en millones de m³/día)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Energía (1999-2022).

Frenado el impulso gasífero, pero con las empresas en una sólida situación financiera por los mayores ingresos percibidos por la venta de gas comprometida en el Plan Gas.Ar y ante el incremento en el precio internacional del crudo, el sector se volcó al petróleo. Las compañías con áreas de explotación en Vaca Muerta le imprimieron un nuevo perfil al yacimiento y lograron relevantes niveles de exportación. El crudo extraído en Vaca Muerta desde 2022 pasó a ser el recurso energético más exportado, superando las tradicionales exportaciones de petróleo del golfo San Jorge.

Gráfico 5. Evolución de la extracción de petróleo
(en miles de barriles diarios)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Energía (1999-2022).

El incremento de estas exportaciones compensó una porción de la brecha comercial negativa para el gas. De modo que, al finalizar esta etapa, el déficit comercial se redujo a un tercio del que había sido anteriormente. Sin embargo, se profundizó el problema financiero: las empresas endeudadas masivamente durante la etapa anterior ahora requerían dólares para pagar el capital y los intereses de los créditos contraídos.

Entre 2020 y 2023, el rojo cambiario del sector energético fue de 18.484 millones de dólares en total, de los cuales 12.268 millones (el 66 %) no tuvieron que ver directamente con el intercambio comercial, sino con diferentes mecanismos financieros de salida de divisas.

*Gráfico 6. Balance cambiario del sector energético
(resultado por concepto, en millones de dólares)*



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCRA (2003-2023).

Con la inauguración del GPNK y con el incremento de las exportaciones petroleras, estamos observando un nuevo proceso de apertura comercial de los mercados energéticos locales. Un riesgo asociado a este escenario es la dolarización e internacionalización de los precios internos de los hidrocarburos. Las tensiones, en este caso, pasarán por quién o quiénes capturan el diferencial existente y creciente entre el precio internacional de la energía y su costo de producción interno que se espera que descienda a medida que la infraestructura permita escalar la actividad.

Tres mercados externos

En el mercado de gas Argentina es un país casi exclusivamente importador y sus compras cubren, mayormente, faltantes de gas para atender la demanda de las centrales térmicas en invierno. Se importa para ello gas o gas natural licuado y combustibles para quemar (gasoil o fueloil). Durante los últimos años se importó el equivalente a 20 millones de metros cúbicos diarios de gas para atender este problema (un sexto de la producción nacional) y se exportó gas en torno a los 4,5 millones de metros cúbicos por día. El balance comercial negativo de gas fue de 3.400 millones de dólares en 2023.

En el mercado de crudo, en cambio, el país participa exclusivamente como exportador con 121 mil barriles diarios, más de un quinto de su producción total en 2023, con un ingreso asociado de 3.300 millones de dólares.

El tercer mercado que caracteriza al comercio exterior energético es el de los productos refinados del petróleo. Aquí hay significativos volúmenes de importaciones y exportaciones, aunque el saldo comercial es marcadamente deficitario, con un costo de 2.300 millones de dólares en 2023. Las importaciones más importantes de este segmento están constituidas por combustibles premium (nafta y gasoil).

Si bien en algunos casos las compañías involucradas en los diferentes mercados son las mismas, sus dinámicas, actores predominantes y las razones que dotan de volumen a estos mercados guardan un importante grado de independencia, por lo que podemos hablar de la existencia de tres mercados externos para el sector energético.

Entre la planificación energética, la emergencia y los mecanismos de mercado

La incidencia del sistema energético en las cuentas fiscales del Estado nacional y de las provincias, en las cuentas externas de la economía, sobre la competitividad de diferentes actividades económicas (industria, transporte, comercio), el peso que tiene en la estructura del gasto de los hogares, su impacto en los niveles de empleo y en las condiciones socioambientales de los territorios involucrados en los primeros eslabones de las cadenas de gas y petróleo, y la temporalidad a la que está sujeta la actividad en cuanto a los procesos de maduración de inversiones de todo tipo, hacen que el mecanismo de precios sea incapaz de resolver una asignación eficiente de los recursos en pos de un objetivo socialmente definido como deseable.

Si las señales de precios que surgen del cruce teórico de una curva de oferta y una de demanda pueden fallar para resolver la asignación de recursos efectivamente disponibles en un momento

determinado, cuando se incorpora el problema del tiempo las dificultades se amplifican. Los precios y sus señales son insuficientes para activar las transformaciones en la oferta que serán necesarias para atender la demanda futura de energía en un plazo de un lustro o más, en las condiciones adecuadas al contexto futuro.

Esto es particularmente problemático, además, cuando se trata de mercados abiertos, con algunos de sus precios y costos dolarizados, sujetos a permanente variación y de economías con altos niveles de inestabilidad en materia cambiaria, de precios y de ingresos.

Aparece entonces la necesidad de un tipo específico de intervención del Estado en estos mercados. Ya no alcanza con el conjunto de acciones de regulación en materia de normas, precios o justicia distributiva, sino que se requiere que la entidad pública asuma, además, un rol diferente, proyectando y planificando posibles senderos de evolución respecto a los requerimientos de energía que tendrá la economía y a cómo estos serán atendidos.

Si bien la planificación o planeamiento energético es una herramienta de gestión económica imprescindible para el mediano y el largo plazo, la inestabilidad política presente en muchos países de América Latina no permite a sus gobiernos contar con ella de forma plena.

Los manuales de planificación energética reseñan la necesidad de que un *plan energético* sea asumido como política de Estado, es decir, como una política pública que trascienda diferentes gobiernos, partidos o movimientos políticos (OLADE, 2017).

La realidad de muchos de estos países, sin embargo, dificulta enormemente la asunción de este tipo de continuidades programáticas entre gobiernos. Los sistemas políticos y sus democracias se han visto vulnerados por diferentes mecanismos y razones que derivaron en el ascenso de gobiernos de derecha y extrema derecha. Los Estados y los sistemas de representatividad quedaron debilitados y las políticas públicas, con algunas excepciones, parecen solo poder orientarse a atender situaciones de constante emergencia.

Frente a esta realidad son los mecanismos tradicionales de mercado los que ganan terreno entre los determinantes de la evolución y transformación de los mercados energéticos. En un sector fuertemente concentrado, como veremos en el capítulo siguiente, esto se traduce en una mayor capacidad de las empresas del sector para influir en la determinación de los precios, de los tipos de programas de estímulos sancionados, de los montos involucrados en ellos y de las fuentes de energía estimuladas.

La “restricción externa”. *Por Mariana Fernández Massi*

El término “restricción externa” refiere a un límite al crecimiento de la economía dado por la falta de divisas. La identificación de este problema, y su centralidad para comprender la economía argentina, se fue formando a partir de las experiencias de los planes de ajuste y estabilización de la segunda mitad de la década de 1950 y comienzos de la de 1970. Aunque tiene implicancias en términos monetarios y fiscales, su causa no radica allí, sino en aspectos estructurales vinculados al modo en que nos relacionamos, a través de los flujos comerciales y financieros, con el resto del mundo. De allí que al analizar este problema se haga referencia a la balanza de pagos, el instrumento en el cual se registran las transacciones monetarias realizadas cada año entre un país y el resto del mundo.

A mediados del siglo XX este problema se explicaba fundamentalmente por lo que ocurría en la balanza comercial, es decir, por la dinámica de las importaciones y las exportaciones. Durante los períodos de crecimiento económico, con aumento del empleo y los salarios y, consecuentemente, del consumo doméstico, el incremento de la producción industrial requería de mayores importaciones. La salida de divisas para pagar esas importaciones no lograba compensarse con el ingreso generado por las exportaciones, y tornaba deficitaria la balanza comercial. El déficit comercial podía sostenerse algunos años, compensado con ingresos de

dólares por otras fuentes o perdiendo reservas, pero la escasez de divisas tarde o temprano terminaba en una devaluación que frenaba el proceso de crecimiento.

El carácter recesivo de las devaluaciones locales contrasta con las predicciones del modelo keynesiano estándar de los manuales de economía internacional, según el cual una devaluación debería incentivar la sustitución de importaciones y mejorar la competitividad de las exportaciones, aumentando por ambas vías la producción doméstica. Sin embargo, el efecto de una devaluación en la economía argentina repercute en los precios antes que en un aumento de las cantidades producidas. Tras la devaluación, las importaciones de insumos, difíciles de sustituir en el corto plazo, aumentan el costo de los bienes industriales, mientras que los exportadores de bienes agrícolas, ante la expectativa de ganar más en los mercados externos, incrementan los precios locales. Este ajuste de precios reduce sustancialmente el poder adquisitivo de los salarios, impactando de forma inmediata sobre el consumo. Así, la balanza comercial se reequilibra, pero como consecuencia de la caída en el consumo, al reducir la demanda de importaciones por la caída en la producción doméstica.

El 24 de julio de 1958, en un discurso en el que anunciaba “la Batalla del Petróleo”, Arturo Frondizi advertía: “mientras no alcancemos el objetivo del autoabastecimiento, el petróleo importado debe significar la menor erogación inmediata de divisas que sea posible”. En efecto, en períodos de crecimiento industrial la falta de autoabastecimiento energético ha impulsado las importaciones y agravado el problema de restricción externa. Esta preocupación fue uno de los principales motivos esgrimidos para impulsar la exploración en Vaca Muerta: entre 2011 y 2015 el 14,4 % de las importaciones totales se explicaron por los energéticos.

La restricción externa de tipo comercial, vinculada a la dinámica de las importaciones, fue central durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, y sigue siendo relevante cada vez que la Argentina experimenta un crecimiento

sostenido de la actividad industrial. Sin embargo, en las últimas décadas otros componentes de la balanza de pagos han tenido un rol aún más determinante para explicar la restricción externa. Tras el proceso de apertura financiera y comercial que comienza a mediados de la década de 1970 la dinámica de entrada y salida de flujos de capitales ha sido crítica en el resultado externo. Estas operaciones que generan ingreso de divisas en un momento puntual, ya sea por la toma de deuda –privada o pública– o la llegada de inversiones –productivas o financieras–, luego generan salidas periódicas por el pago de intereses y la remisión de utilidades.

El endeudamiento externo por parte del Estado argentino ha estado vinculado a resolver –circunstancialmente– el déficit externo, más que a atender desequilibrios fiscales. El principal problema de este tipo de solución radica en que agrava el problema a futuro, cuando llega el momento de repagar la deuda y sus intereses. Las privatizaciones de la década de 1990 han tenido un rol similar: aseguraron un ingreso en divisas por la entrada de inversiones extranjeras, que luego profundizaron el déficit externo al remitir utilidades e incrementar los coeficientes de importación. Así, la escasez de divisas se expresa en períodos recientes más por una mayor remisión de utilidades al exterior (producto de la mayor extranjerización de la economía argentina) junto a los crecientes intereses de la deuda en moneda extranjera, que a los desequilibrios en la balanza comercial.

Resolver el problema de la restricción externa requiere de transformaciones estructurales de largo aliento. Mientras, es necesario gestionar este problema para evitar la recurrencia de las crisis que genera. La principal herramienta con la que cuenta el Estado para hacerlo son los controles cambiarios: reglamentaciones administrativas sobre la compra y la venta de divisas que establecen entre quiénes, cuándo y a qué valor se hacen esas transacciones. Sin embargo, esta herramienta, ampliamente utilizada en la historia argentina, ha perdido efectividad como consecuencia de la mayor interrelación de los mercados financieros y la sofisticación de las

estructuras corporativas, que permiten eludir más fácilmente las restricciones al acceso a divisas, o las obligaciones para liquidarlas en el mercado local. Pese a esto, la “libre disponibilidad de divisas”, es decir, el compromiso de no utilizar los controles cambiarios, suele ser una de las principales demandas corporativas para la radicación de nuevas inversiones en el país.

Capítulo 3

La energía y el poder corporativo

En los procesos de elaboración, distribución y consumo de mercancías intervienen múltiples actores incluyendo empresas y grupos empresariales de diferente nacionalidades y tamaños, cuadros técnicos, profesionales, trabajadores, diferentes reparticiones estatales, funcionarios, hogares-consumidores, etcétera.

La economía liberal hace abstracción de las particularidades de los actores involucrados y de sus diferentes tamaños relativos e intereses y resuelve el estudio de cualquier proceso de producción de mercancías apelando a sus esquemas genéricos de oferta y demanda. Trata ambos conceptos como si expresaran el resultado de las múltiples decisiones individuales y racionales de los diferentes actores que se encuentran en el mercado para intercambiar sus bienes y servicios.

Los mercados energéticos, sin embargo, reúnen un conjunto de particularidades y especificidades por el que se tornan inabordables para el herramental neoclásico.

En primer lugar, son mercados fuertemente regulados. Como vimos en el capítulo anterior, el problema energético no puede ser obviado por las diferentes gestiones gubernamentales dado lo sensible que es el área para todo el proceso económico. De allí que el sector sea foco de extensas intervenciones normativas que alteran

el funcionamiento *natural* de los mecanismos propios del mercado y la libre competencia.

Por otra parte, son mercados con importantes niveles de concentración. Las grandes corporaciones son la norma en el sector y esto responde, entre otras cuestiones, a las características técnicas de las actividades involucradas. Las empresas precisan invertir grandes cantidades de capital para desarrollarse, lo cual genera, necesariamente, una tendencia hacia la oligopolización de la actividad.

En tercer lugar, y asociado a lo anterior, se trata de actividades muy dependientes del capital financiero. En particular en los primeros eslabones de las cadenas energéticas hay un importante retardo entre el momento en el que se producen las inversiones y el momento en el que ocurre la venta de las mercancías. Esto determina que se precise un importante flujo permanente de financiamiento líquido.

Finalmente, se trata de mercados transnacionalizados y, por lo tanto, dolarizados. La estructura de costos de la actividad, así como los estándares de facturación y rentabilidad, se determinan en moneda de curso internacional.

Estos aspectos definen el perfil de los mercados energéticos y el marco en el cual se desarrollan y desenvuelven los diferentes actores corporativos y en el que tienen lugar las disputas por la generación y apropiación de los excedentes a lo largo y ancho de todas sus cadenas de valor. A su vez, estos agentes actúan como condicionantes de la intervención estatal que los regula, así como del éxito que esta pueda tener en relación con los objetivos que se haya propuesto.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la estructura particular de cada uno de los mercados energéticos nacionales va a quedar definida en primer lugar por los *aspectos jurídicos* de la actividad, esto es, el conjunto de leyes, decretos, resoluciones y disposiciones que regulan la producción y comercialización de la energía en cada territorio. Estos marcos normativos crean o clausuran diferentes

espacios de valorización para los capitales privados nacionales y extranjeros, determinan la forma en que se definen los precios de la energía, las prioridades en su consumo o la existencia de incentivos de diferente índole para el desarrollo de la actividad.

También será importante el papel que jueguen las *empresas públicas*. La estructura de poderes en los mercados energéticos se ve afectada por el rol que los gobiernos asignan a las empresas estatales en cada momento y su relación con el capital privado.

Finalmente, otro de los aspectos que organizan los mercados energéticos responde a las *estrategias empresariales globales* en las cuales se define el comportamiento local o regional de las grandes corporaciones. Entrar o salir de diferentes mercados o territorios, o las políticas de fusiones y adquisiciones, responden a una lógica muchas veces independiente de las coyunturas particulares de los mercados nacionales.

En este capítulo repasamos la trayectoria reciente y el presente de las principales estructuras de poder constituidas en torno a las cadenas energéticas del país, y señalamos a los actores más relevantes involucrados, sus características más sobresalientes, así como el comportamiento y las estrategias de acumulación adoptadas por ellos.

En el último apartado del capítulo proponemos una herramienta de visualización y análisis de estos mercados y de sus principales actores corporativos, así como de las relaciones entre ellos y de los insumos y los productos que se producen y se intercambian. Llamamos a esta herramienta, que se presenta en forma de diagrama de flujos, *mapa económico de la energía* [MEE].

Historia reciente del poder corporativo en la energía

Al analizar la cúpula del poder energético en América Latina y el Caribe, nos encontramos con que los grupos económicos dedicados a la explotación de alguna o varias de las actividades de las

cadenas de valor del sector de la energía son parte central del grupo de grandes líderes empresariales de la región. Entre las 100 compañías de mayor facturación del subcontinente había, para el año 2017, 24 empresas energéticas que en conjunto explicaban el 34 % de los ingresos totales de este centenar de corporaciones. El sector era entonces el que más empresas aportaba a la cúpula y estas empresas, a su vez, las que más facturaban dentro del panel general (v. Bertinat y Kofman, 2019).

Cinco años después de los datos publicados en ese estudio, para el año 2022, entre las 25 empresas de mayor facturación de la región había ocho energéticas (32 %) que explicaban el 42 % de la facturación de ese conjunto de compañías. Estos datos, lejos de representar una situación coyuntural o particular, constituyen verdaderos rasgos estructurales de las economías latinoamericanas.

En la introducción a este capítulo mencionamos cuáles son las principales circunstancias que determinan que los mercados energéticos estén dominados por grandes empresas. Hay elementos comunes, intrínsecos a la elaboración de este tipo de mercancías, que son relativamente independientes de la historia económica y política de los diferentes países, pero hay otros aspectos que no pueden comprenderse sin tener en consideración el devenir de los acontecimientos sociales sucedidos en cada territorio.

Cuando examinábamos el poder energético en América Latina destacábamos que, a diferencia de otros sectores económicos, en la cúpula de la energía, la presencia de grandes multinacionales era relativamente escasa y el liderazgo indiscutido era ejercido por las empresas estatales. Las multinacionales, excluyentes en la industria automotriz y líderes también en el sector de las cadenas de consumo masivo, veían disminuida su participación relativa en el sector energético para el cual llegaban a explicar el 18 % de la facturación sectorial en toda la región. En cambio, las empresas estatales, insignificantes en el resto de los sectores en los cuales solo participaban con el 2 % de la facturación, dominaban la actividad de la energía al aportar el 63 % de los ingresos.

En Argentina, sin embargo, la realidad es un poco diferente. La estructura corporativa del sistema energético local se puede dividir prácticamente en tercios atendiendo a la división del capital según su origen. En materia de facturación, un poco más de un tercio está dominado por YPF y un conjunto de compañías de los estados provinciales, y el resto se distribuye entre los grupos económicos de origen local y las compañías multinacionales.

Esta diferenciación de la Argentina respecto del resto de los países de la región es consecuencia, en gran medida, de la profundidad con la que avanzaron, en nuestro país, las políticas privatizadoras durante la década de 1990. Hasta entonces el sistema energético nacional estaba prácticamente estatizado en su totalidad. La participación del sector privado era significativa solo en la actividad de extracción de hidrocarburos al aportar entre un 30 % y un 35 % de la producción nacional, y en el segmento de refinación destilaba cerca del 30 % del crudo en sus plantas. El resto de los segmentos, desde la generación eléctrica hasta los servicios de transporte y distribución de gas y electricidad, eran monopolios estatales.

Las privatizaciones y los cambios regulatorios de la década de 1990 tuvieron su epicentro en las compañías del sistema energético. La enajenación de los activos públicos del sector generó un ingreso de entre 18 mil millones de dólares y 21 mil millones de dólares en la década (según el criterio que se tome para la valuación de los títulos públicos implicados en las transacciones), esto explica entre dos tercios y tres cuartos del total del valor del capital público transferido al sector privado en el período.

La creación de los mercados energéticos como consecuencia de estas privatizaciones y de la transformación institucional y normativa de la actividad implicó un cambio profundo en la estructura empresarial y en la dinámica del sector. En poco tiempo el centro de la escena fue ocupado por un grupo diverso, pero no muy numeroso, de actores privados que empezó a ganar terreno en la economía nacional a partir de su participación en diferentes

operaciones que antes estaban reservadas para las empresas estatales.

Los defensores de las privatizaciones aducían que estas políticas iban a generar un aumento de la competencia económica en el sector. Sin embargo, los mercados energéticos siguieron siendo concentrados y oligopólicos a pesar de que, desde entonces, fueron más frecuentes los cambios de nombres en la estructura de la cúpula de poder de la actividad.

A grandes rasgos, podemos diferenciar tres etapas en lo que respecta a la trayectoria corporativa del sistema energético desde comienzos de la década de 1990 hasta la actualidad. En un primer momento (1991-2001) el Estado entregó su posición monopólica a un conjunto de firmas privadas nacionales y transnacionales. Luego (2002-2011), con el fin del esquema cambiario vigente durante la convertibilidad, algunas empresas transnacionales decidieron abandonar el *devaluado* mercado nacional y se produjo una relativa nacionalización del sector en algunos de sus segmentos. Finalmente (desde 2012), con la pérdida del autoabastecimiento energético, la posterior recuperación del control de las acciones de YPF y el comienzo de la explotación de los yacimientos no convencionales de Vaca Muerta se inauguró un tercer proceso, aún en curso, de cambios corporativos en la historia reciente de la actividad.

Nuevos mercados, viejos actores (1990-2001)

Apenas iniciado, el gobierno de Carlos Menem aprobó la Ley de Reforma del Estado que autorizó al presidente a proceder con la privatización de un enorme conjunto de empresas estatales en el marco de un programa global de reformas estructurales que también implicaba la desregulación de los mercados, la apertura de la economía a los capitales transnacionales y la precarización de las relaciones en el mundo del trabajo.

Las empresas por privatizar incluían a YPF, a las compañías estatales encargadas de la prestación de los servicios de transporte y

distribución de gas, y a las que desarrollaban las tareas de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Por fuera del sector energético se destacaban la empresa nacional de telecomunicaciones y la aerolínea de bandera como activos a privatizarse. Se trataba de un conjunto de empresas con una significativa incidencia en la economía nacional no solo por su carácter estratégico en relación al ejercicio de la soberanía política del país, sino también porque durante esa década esas empresas aportaron nada menos que el 30 % de la producción, contaron con el 36 % de los activos, generaron el 38 % del valor agregado y el 56 % de las utilidades de la cúpula empresarial conformada por las 500 empresas más grandes del país (Forcinito y Nahón, 2005).

La venta de estas compañías vehiculizó la conformación de una verdadera comunidad de negocios que incluyó a los grupos locales más influyentes (entre ellos, Pérez Companc, Techint, Soldati, Roggio, Macri y Loma Negra), a los bancos extranjeros y locales (que eran acreedores de la deuda estatal y aportaron los títulos de deuda con los que se pagó una parte de los activos adquiridos)¹² y a las empresas transnacionales que se volcaron hacia la explotación de diferentes servicios públicos para los cuales tenían experiencia y desarrollos de tecnología y de gestión (Azpiazu, 2002a).

Los grupos económicos siguieron tres estrategias no excluyentes entre sí en este nuevo escenario (Azpiazu y Basualdo, 2004). Algunos aumentaron la *concentración* de sus negocios a partir de la adquisición de empresas que operaban en el sector en el cual ya estaban insertos.¹³ En paralelo, hubo grupos empresariales que apro-

¹² Las empresas públicas fueron adquiridas mediante distintas modalidades de pago: la capitalización de títulos públicos fue la forma predominante en la primera fase de privatizaciones, mientras que el efectivo fue la única forma de pago a partir de 1995. La posibilidad de canjear papeles de deuda por participación accionaria en estas empresas resultó en un gran negocio, ya que los títulos fueron tomados por su valor nominal y su cotización en el mercado osciló entre el 14 % en 1990 y el 73 % en 1994 (Forcinito y Nahón, 2005).

¹³ Tales fueron los casos de Pérez Companc, Astra, Techint y Soldati, otrora contratistas de YPF que se quedaron con diferentes áreas de explotación que fueron privatizadas.

vecharon para lograr una mayor *integración* vertical u horizontal en sus actividades.¹⁴ Finalmente, un conjunto de grupos aprovechó para incrementar su *diversificación o conglomeración* al ingresar en actividades en las que no contaban con experiencia previa.¹⁵

Avanzado este período, ya en la segunda mitad de la década de 1990, se produjeron algunos movimientos novedosos en materia corporativa. Muchos grupos locales, frente a la lectura de que el sector energético argentino resultaba atractivo para las inversiones transnacionales con las que no iban a poder competir, vendieron sus participaciones accionarias en las compañías privatizadas al aprovechar la revaluación de sus activos para poder realizar una enorme ganancia patrimonial (Gaggero, 2012). Tales fueron los casos de Pérez Companc que vendió su participación en Metrogas en 1998 en 109 millones de dólares, cuando la había comprado en 52 millones; o del grupo Soldati que invirtió 27 millones de dólares y luego vendió su participación en Gas Ban en 1999 por 74 millones (Azpiazu, 2002b).

Finalmente, luego de haber sido fragmentada a lo largo de la década y de haber perdido múltiples activos que incluían 147 áreas de explotación, algunos poliductos, tres refinerías y gran parte del personal, en 1999 se produjo la compra de YPF por parte de la española Repsol.

De este modo, a partir de las privatizaciones, la economía argentina y, en particular, su sector energético, atravesó un proceso de fuerte concentración y extranjerización económica a pesar de que los marcos regulatorios habían fijado una serie de limitaciones a la integración horizontal y vertical de las firmas participantes en estos procesos. Las regulaciones en materia de competencia, sin embargo, fueron muy laxas y permitieron la participación de

¹⁴ Fue el caso de un conjunto de empresas petroleras que pasaron a controlar refinerías, destilerías u oleoductos.

¹⁵ Aquí también se destacan los casos de Pérez Companc o de Techint que expandieron sus actividades hacia la generación y distribución de energía eléctrica y el transporte de gas, entre otras.

diferentes conglomerados empresariales en varias actividades o eslabones en forma simultánea. Por otra parte, cuando no falló la regulación, la falta provino de los organismos de control que no intervinieron activamente para frenar los procesos de fusiones y adquisiciones que alentaron la concentración y centralización del capital en la actividad.

El peso de lo nacional (2002-2011)

El sector inició un nuevo ciclo de cambios corporativos a partir de la salida del régimen de convertibilidad y de la consecuente modificación de la estructura de precios relativos de la economía. La pesificación de las tarifas de los servicios públicos implicó una redefinición en las relaciones contractuales entre las empresas privatizadas y el Estado, que derivó en la progresiva salida de una parte relevante de los capitales transnacionales involucrados en la actividad.

Los grupos locales aprovecharon la parcial retirada de las empresas extranjeras y a lo largo de la década fueron ganando terreno en las áreas vinculadas, principalmente, a la prestación de los servicios públicos de electricidad y gas natural. En este período se produjeron cambios relevantes en la propiedad de una docena de empresas privatizadas de las 17 prestatarias privadas de servicios públicos que había en ese momento. Mayoritariamente se trató de transferencias de tenencias accionarias de empresas de capital extranjero hacia grupos locales, y en varios casos en beneficio de algunas burguesías específicamente regionales (Azpiazu y Bonfiglio, 2006).

Entre los principales actores de este período se destaca la compañía Pampa Energía, sin experiencia previa en la actividad, que entre 2004 y 2011 adquirió participaciones accionarias parciales o totales en empresas de transporte, distribución y generación

eléctrica, mientras expandía sus actividades hacia la explotación hidrocarburífera.¹⁶

Así como en el contexto de las privatizaciones los grupos económicos locales se habían beneficiado con la adquisición de activos subvaluados en el marco de la crisis de finales de los 80 y las reformas neoliberales, una década después volvían a tener la oportunidad de realizar inversiones con una fuerte lógica financiera a través de la compra de empresas que se vendían por debajo de su valor debido a su frágil situación contable. En esta ocasión, los grupos locales fueron apalancados por fondos de inversión que pusieron a disposición su ingeniería financiera para aprovechar este escenario.

Otra YPF en un sistema energético diferente (2012-actualidad)

A partir de la pérdida del autoabastecimiento energético y del resurgimiento del histórico problema económico del país de la restricción externa, la política energética del gobierno de Cristina Fernández, en su segundo mandato presidencial, dio un golpe de timón y recuperó el control accionario de YPF y la iniciativa en materia de política hidrocarburífera.

A diferencia del modelo previo a la privatización, se escogió un esquema de gestión mixto que conservó el 49 % de las acciones en manos de inversores privados, *aggiornando* la administración de la empresa pública a las lógicas de financiamiento internacional imperantes en la economía global.

A partir de entonces, y no solo por la recuperación de YPF, sino también por los cambios regulatorios y, principalmente, por el

¹⁶ La empresa Pampa Energía surgió de la desvinculación de un conjunto de directivos del grupo IRSA en 2003, liderados por Marcelo Mindlin. Primero aprovechó la retirada de algunas empresas extranjeras que dejaban sus activos locales subvaluados por un alto nivel de endeudamiento, y luego desarrolló una estrategia vinculada a los programas de estímulos sectoriales (Energía Plus y Gas Plus) que el gobierno otorgó para tratar de revertir el desacople entre oferta y demanda de energía (Navarro Rocha, 2021).

comienzo de la explotación de las áreas no convencionales de Vaca Muerta se inauguró un tercer período de cambios corporativos en la historia reciente del sector.

Una YPF fuertemente impulsada por las políticas de estímulos sectoriales lideró el vuelco de la actividad hidrocarburífera hacia los no convencionales. Para esta expansión, la compañía bajo control accionario del Estado estableció un conjunto de alianzas con los grandes capitales transnacionales (Chevron primero, luego Petronas, Equinor y Shell) y, en menor medida, con los grandes grupos locales.

El sector energético se concentró en su cúpula con cuatro megacompañías con diferentes grados de integración vertical y horizontal. Detrás de YPF que, a pesar de haber sido fragmentada y privatizada, aún en manos de Repsol conservó el liderazgo en extracción y refinación, aparecen la asociación entre capitales transnacionales y locales de Pan American Energy Group [PAEG],¹⁷ el grupo Pampa Energía y la transnacional Shell.¹⁸

En la etapa actual del sector no solo hay lugar para el desarrollo de estas megacompañías. Por el contrario, y específicamente en la actividad hidrocarburífera, en los últimos años se observa un fuerte crecimiento de empresas a medida que Vaca Muerta permite incrementar la producción y las exportaciones de crudo. En este contexto se evidencia, a su vez, un proceso de doble segmentación en la

¹⁷ PAEG es la petrolera privada más grande del país, con una participación central en la extracción de crudo y en la refinación y comercialización de combustibles bajo la marca Axion. Se trata de una asociación entre capitales locales (la familia Bulgheroni) y extranjeros (CNOOC de China y BP del Reino Unido), que terminó de adquirir su actual fisonomía en 2017. La relación entre la familia local y BP (ex British Petroleum) tiene un largo historial en el negocio petrolero local, nacido de la operación de Cedro Dragón, por décadas el yacimiento más grande del país, en la cuenca del golfo San Jorge.

¹⁸ La posición dominante de Shell se reestructuró a partir de Raizen, la firma que la controla en conjunto con la brasilera Cosan. Esta asociación posee una participación destacada en el segmento de refinación y venta de combustibles, comercializados bajo la marca Shell. Por fuera de esta alianza, la multinacional de origen holandés fue ganando participación en el segmento de extracción de petróleo en Vaca Muerta, con una política agresiva en los últimos tiempos.

actividad extractiva según el tipo de hidrocarburo y la forma de extracción. La participación en áreas predominantemente petroleras o gasíferas ya definía un perfil de negocios, pero en los últimos tiempos empezó a darse una segmentación más específica entre empresas según el tipo de explotación, convencional o no convencional.

Justamente esta diferenciación, y en especial la que ocurre en el mercado de crudo, marca un cambio importante en la estructura de poder corporativo que recién empezamos a vislumbrar. Las compañías especializadas en el crudo de Vaca Muerta son las que también han incrementado su control sobre el comercio exterior de este hidrocarburo y, a partir de ello, las que cuentan con una estructura de ingresos más sólida en moneda dura.

Entre tanto, en el resto de las actividades del sector energético los procesos de concentración y centralización del capital no se detuvieron en este período, por lo cual, y como mostraremos más adelante, solo un puñado de compañías explica casi tres cuartos de la facturación total de todo el sistema energético nacional.

¿Quiénes son y cómo se comportan los grupos de poder en la energía?

El avance de la explotación en Vaca Muerta y la posibilidad de incrementar las exportaciones de petróleo crudo están consolidando el poder económico de las empresas energéticas en Argentina, y provocando algunos desplazamientos y cambios en su composición.

La integración vertical entre extracción y refinación siempre fue determinante para pertenecer al selecto grupo de las empresas líderes del país. De allí el liderazgo de YPF, PAEG, Pampa Energía y Shell. No obstante, el crecimiento de la producción de crudo en Vaca Muerta y la mejora de sus precios, cada vez más alineados a los internacionales, encumbró también a las empresas no integradas o solo integradas en forma parcial. Tales son los casos de Tecpetrol, Vista, Total Energies, Petronas y Chevron.

La forma del liderazgo de YPF en el mercado, que establece alianzas estratégicas con las grandes multinacionales fomenta, a su vez, un proceso de parcial extranjerización en la extracción de hidrocarburos, especialmente para el caso del crudo de Vaca Muerta. Las tres principales áreas que opera YPF en Vaca Muerta, las explota en forma conjunta con estas empresas.

Por fuera de las actividades de extracción y refinación, la integración de actividades de generación de energía eléctrica y distribución o transporte de gas o electricidad también forja grandes actores corporativos. Tal es el caso de Central Puerto, principal generadora del país y con una presencia destacada en la distribución de gas natural. O la situación de la italiana Enel, que genera y distribuye energía eléctrica.

Tabla 1. El poder energético en Argentina, 2023 (facturación bruta de las principales empresas de la actividad, en millones de dólares)

		VENTAS BRUTAS*	posición en el ranking de cada actividad						
			Extrac- ción	Refina- ción	Gas		Energía Eléctrica		
					Trans- porte	Distri- bución	Gene- ración	Trans- porte	Distri- bución
1	YPF	23.923	1	1		2	5		
2	PAEG	6.273	2	3					
3	PAMPA	4.772	10	6	1		2	1	1
4	SHELL	4.445	6	2					
5	TECPETROL	1.599	4		2	5			
6	CENTRAL PUERTO	1.408				4	1		
7	DOW	1.286	mín	5					
8	TRAFIGURA	1.238		4					
9	ENEL	1.160					4		2
10	VISTA	1.141	3						
11	NATURGY	1.118				1			
12	PLUSPETROL	1.003	5						
13	CGC	953	7		3				
14	CAMMUZI	896				3			
15	TOTAL ENERGIES	736	8	8					
16	PETRONAS	691		9					
17	CHEVRON	600	10						
	RESTO	12.894							
	TOTAL	65.021							

Nota: (*) Sin descontar ventas intersegmentos.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Energía (2023) y de las Memorias y los balances contables de las empresas listadas (2023).

En este recuadro, que enumera a las principales empresas energéticas que operan en el país y las ordena en función del monto de su facturación, se observa una fotografía del sector para el año 2023. Si bien se trata de un dato puntual en un momento determinado, el conjunto de empresas listadas allí, con pequeñas variaciones, lleva ya un tiempo significativo ocupando una posición dominante en los mercados energéticos.

Se trata de un conjunto variado de actores, pero con algunos rasgos comunes. En todos los casos son compañías con sólidas y complejas estructuras jurídicas que abarcan una amplia red de entidades creadas dentro del país y, principalmente, en el exterior. Esta característica ya no es exclusiva de los grandes capitales transnacionales, por el contrario, las compañías de origen local utilizan también las herramientas corporativas disponibles para administrar sus activos a través de la creación de tramas societarias con presencia en territorios de baja o nula tributación y de fuerte opacidad bancaria, coloquialmente llamados “paraísos fiscales”. Es así que en las estructuras de las operadoras locales aparecen diferentes entidades radicadas en lugares como Liechtenstein (Compañía General de Combustibles, CGC), Luxemburgo (Tecpetrol), Delaware (Pampa) o las Islas Vírgenes (PAEG).

Al mismo tiempo, son cada vez más estrechas las asociaciones entre los capitales locales y extranjeros. Este tipo de relaciones tiene una larga historia en la economía argentina y no es novedosa. Pero en las últimas dos décadas los límites entre lo nacional y lo extranjero, en materia de propiedad corporativa, se han vuelto más difusos. El caso paradigmático de asociación nacional-extranjera en el sector es el de Pan American Energy Group, que reúne el capital de la familia Bulgheroni, con British Petroleum [BP] del Reino Unido y China National Offshore Oil Corporation [CNOOC] del país asiático, pero no es el único. Uno de los principales accionistas de Pampa Energía es el magnate británico Joe Lewis. También es importante el vínculo financiero de la norteamericana Dow Chemical con CGC, la petrolera de la familia Eurnekian.

En el caso de la explotación de áreas hidrocarburíferas, la asociación entre capitales es todavía más intensa y frecuente. Las compañías de origen local, en muchos casos titulares de licencias de explotación, conforman cada vez con mayor asiduidad diferentes uniones transitorias de empresas [UTE] con las grandes compañías globales para operar sus áreas.

En gran medida, estas prácticas empresariales se relacionan no solo con ciertos aspectos tecnológicos u operacionales, sino también con el control del acceso a los grandes volúmenes de financiamiento requeridos por la actividad. Es común, en este sentido, la participación de fondos de inversión en este financiamiento a través de la compra o suscripción de Obligaciones Negociables [ON] y el incremento de la porción del capital de las empresas cuya propiedad se encuentra a disposición del mercado de capitales, que diluye la propiedad entre titulares anónimos.

Tramas corporativas y estrategias empresariales

El diseño de las políticas públicas orientadas a la provisión de energía no puede obviar la complejidad corporativa de las empresas del sector. El éxito o el fracaso de la planificación energética, en el contexto más amplio del diseño estratégico de las políticas macroeconómicas, depende especialmente de la capacidad que tenga Estado no solo para orientar la toma de decisiones de los directivos de las empresas de capital privado, sino también para controlar y administrar el destino de los excedentes económicos generados en la actividad.

En el caso de la economía argentina hay dos grandes razones para atender el problema de las tramas societarias del sector. Al clásico problema de la “planificación fiscal nociva”,¹⁹ característico

¹⁹ También llamada Planificación Fiscal Agresiva, podemos definirla como la adopción de una estrategia corporativa para distribuir del modo más ventajoso posible la carga tributaria entre dos o más jurisdicciones fiscales por medio de la creación de

de los sectores vinculados al comercio internacional en el capitalismo moderno, se debe incorporar el problema de la balanza de pagos, es decir, la administración de las divisas generadas o consumidas por la actividad.

Sobre el primero de estos aspectos, debemos tener en cuenta que estas grandes empresas, poseedoras de estructuras jurídicas sofisticadas, organizan sus operaciones para minimizar el pago de impuestos (Gaggero y García Zanotti, 2023). Para ello, mediante la utilización de diferentes mecanismos contables, trasladan administrativamente el excedente generado desde el territorio donde realizan su actividad económica hacia otro espacio con cargas tributarias menores.

El traslado de la ganancia se realiza a través de la creación de filiales en países de escasa o nula tributación. Estas suelen denominarse “empresas cáscaras”, ya que no poseen empleados, ni capital fijo debido a que no desarrollan actividades productivas, ni siquiera comerciales o administrativas. Para que el desplazamiento ocurra las empresas realizan un conjunto de transacciones intrafirma, esto es, intercambios entre dos entidades jurídicas diferentes pero pertenecientes a la misma compañía o grupo económico. Las operaciones más comunes son la comercialización de bienes o servicios entre una empresa y su filial, y el financiamiento vía préstamos entre compañías vinculadas.

El comercio intrafirma, la primera de estas dos operaciones, permite, a través de la declaración entre las partes relacionadas de un precio de venta de la mercancía (precio de transferencia) más bajo que el del mercado, reducir artificialmente el excedente de la empresa productora, lo cual incrementa el margen de venta que obtiene la vinculada al figurar como la vendedora última de la mercancía en el mercado externo. De este modo, una parte de la ganancia es obtenida por la filial. Cuando esta “cáscara” tiene

diferentes entidades jurídicas en distintos territorios, sin que exista un motivo económico válido para su creación.

su domicilio fiscal en un país de menor tributación, la compañía termina pagando, globalmente, una menor tasa impositiva por la ganancia que obtuvo.

Las subsidiarias afincadas en los espacios de menor tributación pueden, a su vez, vender determinados servicios (publicidad, consultoría y asistencia técnica, *management*, etc.) a las compañías relacionadas a precios abultados para desviar beneficios hacia esos territorios.

Los préstamos intrafirma, por su parte, generan un resultado similar. En este caso, la prestamista es la entidad que está registrada en un territorio de menor tributación y se queda con una parte del excedente económico generado por la firma situada en el territorio en donde se realiza la actividad productiva. El préstamo trae aparejado un costo financiero que comprime el margen de ganancia de la empresa operadora. Este costo representa un ingreso para la prestamista, que obtiene por sus intereses una ganancia sobre la cual deberá abonar el pago impositivo correspondiente según la legislación vigente en el territorio donde esté radicada. Nuevamente, el resultado global para la compañía será una reducción del monto abonado por impuestos.

Estas operaciones, según estimaciones de la Global Alliance for Tax Justice y Tax Justice Network, implican una pérdida de recaudación para el Estado argentino de entre 1.200 y 2.400 millones de dólares cada año.

Sin embargo, para la economía nacional, hay un problema adicional asociado a estas operaciones que, incluso, puede ser más significativo en términos de impacto macroeconómico. El comercio y los préstamos intrafirma no solo reducen la base imponible de los impuestos locales (el monto sobre el que se calcula el total a pagar), sino que también implican una salida –o un menor ingreso– de dólares para la economía nacional. De este modo, la economía se fragiliza en su frente externo a raíz de las transacciones descriptas.

Por estas razones, un aumento de las exportaciones energéticas no necesariamente se traducirá linealmente en una mayor disponibilidad de divisas para la economía local. Si observamos el registro de ingreso y egresos de divisas del Banco Central en los últimos años, hallamos que las empresas del sector han ido alternando entre diferentes mecanismos para exteriorizar los excedentes económicos obtenidos en la economía doméstica. De la *clásica* remisión de utilidades a sus casas matrices pasaron a la contratación de servicios empresariales de diferente índole con el exterior, luego a la formación de activos externos cuando les fue permitida y, finalmente, al autoendeudamiento y el retiro de dólares por la vía de los intereses financieros.

Remisión de utilidades a casa matrices

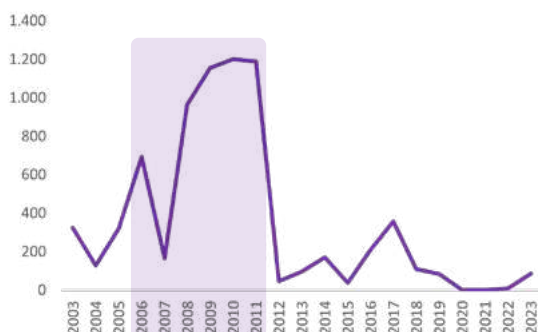
Hasta la instauración del esquema de control de cambios a finales de octubre de 2011²⁰ los agentes de la economía tenían la libertad absoluta para comprar dólares en el Mercado Único y Libre de Cambios [MULC] y las empresas podían remitir, sin restricción alguna, los beneficios obtenidos en la economía local.

Repsol, que se había quedado a finales de la década de 1990 con el control de YPF, era la principal empresa de la actividad. Desde el cambio de siglo, esta compañía había distribuido dividendos por más de 13 mil millones de dólares.

Con el control de cambios por un lado y con la recuperación del control accionario de YPF por otro, este mecanismo de pérdida de divisas, que llegó a costar más de 1.200 millones de dólares en un solo año, quedó clausurado.

²⁰ Desde octubre de 2011 hasta mediados de 2025, con la excepción del período diciembre de 2015 - septiembre de 2019, rigieron en la Argentina diferentes restricciones para la compra de moneda extranjera y para los flujos de capitales con el exterior.

Gráfico 7. Pérdida de divisas por giro de utilidades y dividendos (en millones de dólares)



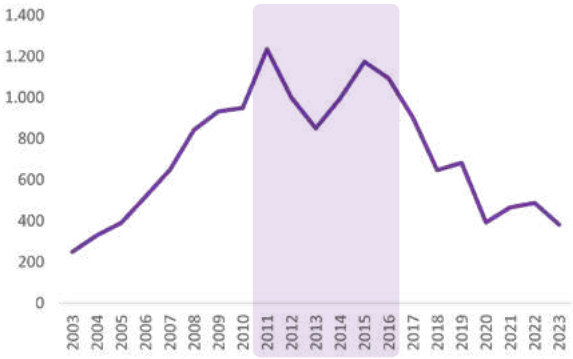
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCRA (2003-2023).

Contratación de servicios empresariales y otros

Cuando se instaló el control de cambios, las empresas comenzaron a utilizar otros mecanismos para dolarizar sus excedentes. Uno de ellos fue la contratación de servicios de diferente tipo con empresas radicadas en el exterior.

La información disponible en el BCRA no permite diferenciar con precisión los diferentes tipos de servicios contratados y cuál es el vínculo que existe entre las partes del contrato, no obstante, no puede ser casual el salto en los montos pagados por los diferentes servicios que se da a partir de la instauración de las restricciones cambiarias, así como la fuerte reducción de estos en el momento en que dichas restricciones se levantaron. Entre 2011 y 2016 se perdieron, en promedio, más de mil millones de dólares al año por esta razón.

Gráfico 8. Pérdida de divisas por servicios (sin fletes ni seguros) (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCRA (2003-2023).

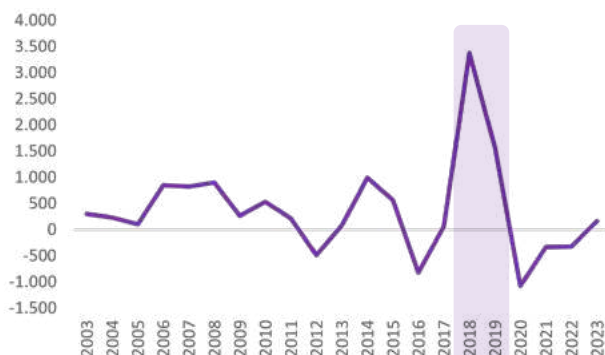
Formación de activos externos

El gobierno de Cambiemos liberalizó el mercado cambiario y el sector fue uno de los protagonistas en el proceso de apropiación privada de las reservas de divisas del Banco Central.

En términos netos, el sector fugó casi 5 mil millones de dólares entre 2018 y 2019 a través de la compra directa de dólar billete o de diferentes activos (acciones, bonos, títulos de deuda) en moneda extranjera.

Reinstalados los controles cambiarios en septiembre de 2019, este mecanismo de pérdida de divisas dejó de estar activo.

Gráfico 9. Pérdida de divisas por formación de activos externos netos (fuga) (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCRA (2003-2023).

Pagos de deuda e intereses

Desde 2014 se produjo un importante flujo de ingresos de divisas por préstamos que las empresas tomaron en el exterior, al principio para financiar sus inversiones en Vaca Muerta y, luego, como estrategia financiera en sintonía con el resto de los sectores de la economía en este período. Los préstamos financieros, que habían promediado un ingreso de mil millones de dólares anuales en la década anterior, llegaron a 4 mil millones de dólares para 2016 y para 2017.

Resulta llamativo que en este período de liberalización cambiaria el sector lideró dos procesos en simultáneo: fue el sector que más dólares fugó y al mismo tiempo fue el sector que más se endeudó con el exterior. Si las empresas necesitaban financiamiento para realizar sus inversiones, ¿por qué no utilizaron los excedentes obtenidos internamente en lugar de sacarlos del circuito económico local? En este caso, queda claro que el endeudamiento externo formó parte de una estrategia de acumulación desarrollada por las compañías del sector.

Gráfico 10. Deuda externa privada del sector de extracción de petróleo y gas (en millones de dólares)

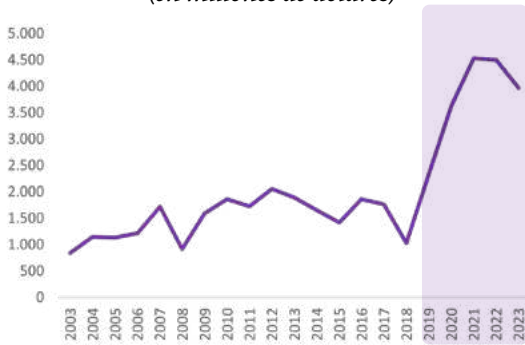


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCRA (2003-2023).

Este crecimiento de la deuda, además, tuvo un fuerte componente intrafirma. La participación de la deuda con empresas relacionadas dentro del total de la deuda sectorial pasó del 20 % al 40 % a partir de 2017.

El mayor endeudamiento generó un flujo negativo de divisas para la actividad, ya que tuvo que atender los vencimientos del capital de la deuda y el pago de intereses. Entre 2020 y 2023 este problema implicó la salida de 16.620 millones de dólares.

Gráfico 11. Pérdida de divisas por pagos de deuda e intereses (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCRA (2003-2023).

Un mapa económico de la energía para la Argentina

El MEE que elaboramos para el caso argentino toma como punto de partida el *Balance Energético Nacional* [BEN] que año a año, desde 1961, elabora el área de energía de la Administración Nacional y lo redefine a partir de la incorporación de información contable de las compañías del sector. Es decir, a la información sobre los flujos energéticos que presenta el BEN, el MEE le incorpora una dimensión monetaria y los actores intervinientes en los diferentes eslabones de las cadenas de valor del sector.

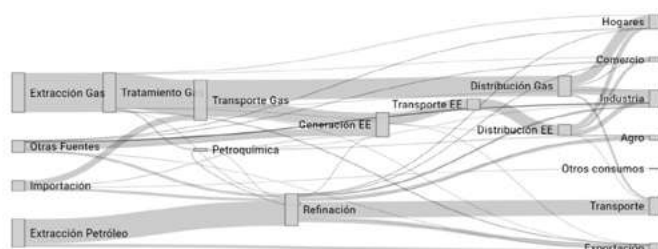
El BEN resume, en forma muy concisa, los procesos de transformación de la energía desde las distintas fuentes hasta los distintos usos, cuantificando la cantidad de energía que se va generando, consumiendo o intercambiando en cada eslabón. Puede presentarse de forma matricial o en forma de diagrama de flujos, en el que cada flujo representa un traspaso de energía desde un nodo al siguiente.

El análisis del BEN abarca toda la energía producida y consumida en el territorio nacional durante un año determinado. Para permitir las comparaciones entre los flujos de diferentes fuentes, es necesario que todas las medidas se encuentren en una unidad común. Por este motivo, se convierten los flujos físicos a flujos calóricos, utilizando como factores de conversión los poderes caloríficos de las distintas fuentes combustibles para obtener su equivalencia en Toneladas Equivalentes de Petróleo [TEP] (Ministerio de Energía y Minería de la Nación, 2016).

En cierto modo, podríamos decir que el BEN es una representación sintética del componente físico de los mercados energéticos. Allí se pueden observar las principales características de la oferta, los procesos de transformación que sufre la energía y las características de la demanda o usos de la energía.

Es una visión del sistema energético entendido como la sucesión de actividades que, a partir de cierta dotación de recursos, permite atender los requerimientos de energía de una sociedad. Para ello, se lo presenta como un conjunto integrado de cadenas energéticas, cada una de ellas asociada a una fuente determinada (Bouille, 2004).

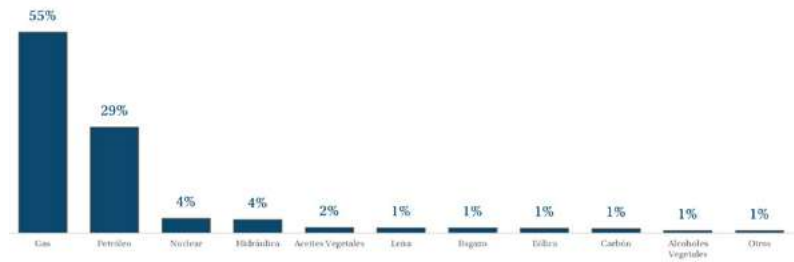
Diagrama 3. Balance Energético Nacional como diagrama de flujos de energía, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Energía (2019).

Respecto a la oferta, llamamos *oferta interna primaria de energía* al volumen de energía disponible (las diversas fuentes) para su transformación o consumo. Incluye las importaciones (pero excluye las exportaciones, que van a formar parte de la oferta en otro territorio), las pérdidas de energía y la energía no aprovechada. En el caso argentino, el 84 % de la oferta interna primaria de energía está compuesta por hidrocarburos, entre los que destaca el gas natural. Si bien los datos de esta sección corresponden al año 2019, la estructura de oferta y demanda de energía se modifica poco en el corto y el mediano plazo.

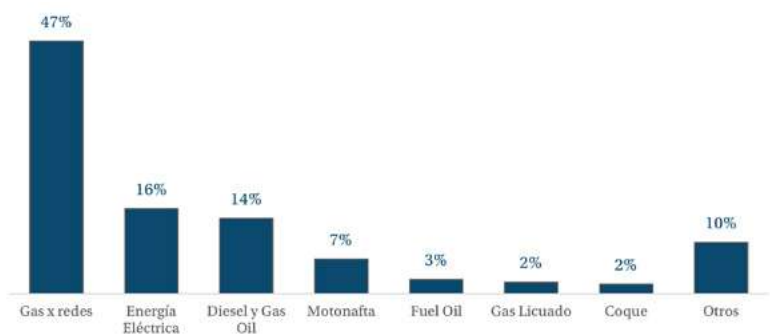
Gráfico 12. Oferta interna primaria de energía, 2019
(en % de toneladas equivalentes de petróleo aportadas)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Energía (2019).

Así como existe una oferta interna primaria, también hay una *oferta interna secundaria de energía*. La diferencia entre ambas es que la secundaria es la energía lista para ser consumida en los hogares, las industrias y las demás actividades que la utilicen, es decir, que ya pasó por los procesos de transformación. En este caso, el gas distribuido por redes es el primer componente seguido, muy de atrás, por la energía eléctrica y algunos combustibles.

Gráfico 13. Oferta interna secundaria de energía, 2019 (en % de toneladas equivalentes de petróleo aportadas)

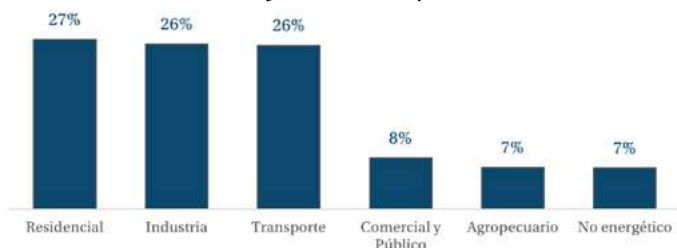


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Energía (2019).

En el otro extremo, tenemos la *demandas de energía*. El BEN analiza cuáles son los destinos finales de la energía, qué actividades la consumen y en qué cantidades. Un poco más de tres cuartos del consumo de energía se distribuye en partes iguales entre el uso residencial, la industria y el transporte, en tanto que el cuarto restante se distribuye entre el uso comercial y público, el agropecuario y, finalmente, un uso *no energético* producto de la transformación de energía en otro tipo de bienes (plásticos, fertilizantes, químicos).

Al hablar del consumo de energía, debemos recordar que los usuarios utilizan la energía mediante diferentes equipos instalados en los centros de consumo y que son estos artefactos los que, finalmente, suministran la energía útil que requiere el sistema socioeconómico (Bouille, 2004).

Gráfico 14. Consumo final de energía, 2019
(en % de toneladas equivalentes de petróleo consumidas)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Energía (2019).

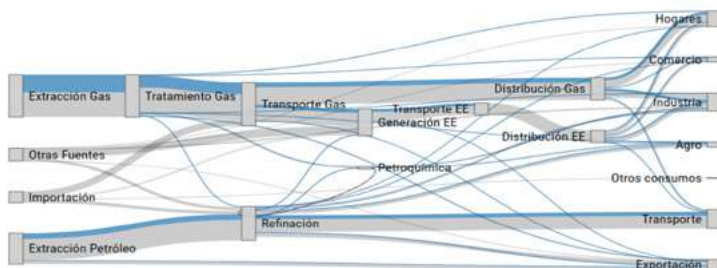
Entre ambos extremos, se incorpora en el BEN un análisis de los procesos de transformación donde se detallan los flujos de energía que pasan por las centrales de generación eléctrica, las refinерías, las plantas de tratamiento de gas y por los diferentes sistemas de transporte o transmisión requeridos por cada tipo de energía.

La primera incorporación del MEE respecto del BEN es el aspecto corporativo. En cada *nodo* del BEN, en cada eslabón de las cadenas de valor, hay un conjunto de actores económicos empresariales. Dadas las características de estos mercados, no son muchos

estos actores y, en algunos casos, dependiendo de la disponibilidad de información pública, es posible asociar cada flujo de energía a un actor económico específico que lo ofrece y otro (o el mismo), que lo transforma y lo comercializa.

De allí es posible extraer conclusiones sobre las diferentes formas de inserción de los distintos grupos empresariales, según las características que nos pueden llegar a interesar estudiar. Por ejemplo, si buscamos ver en qué actividades es fuerte la presencia del capital extranjero, podemos destacar gráficamente aquellos flujos generados en cualquier empresa extranjera. En este caso, veríamos lo siguiente.

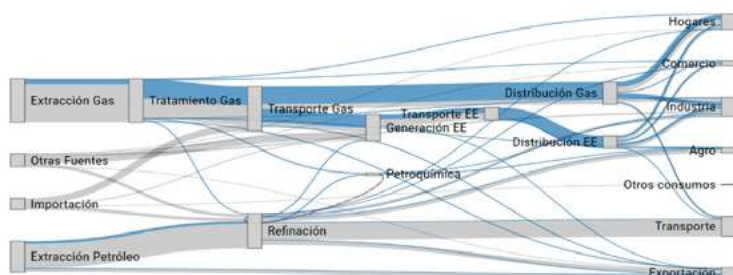
*Diagrama 4. Capital extranjero, 2019
(sin asociaciones con el capital local)*



Fuente: Elaboración propia.

El capital extranjero en 2019 tenía una participación importante en la extracción y el tratamiento de gas y un poco menor en la extracción y la refinación de petróleo. Lo mismo podría realizarse para estudiar la inserción del capital privado nacional cuya participación es determinante en el transporte y la distribución de gas y de energía eléctrica, o con YPF, con mayor participación en la extracción y la refinación de petróleo.

*Diagrama 5. Capital privado nacional, 2019
(sin asociaciones con el capital extranjero)*



Fuente: Elaboración propia.

La segunda incorporación del MEE es el tema monetario. Hasta aquí los flujos analizados son flujos de energía, medidos por su poder calórico, en miles de TEP. Para construir el MEE es necesario sumar el análisis de las transacciones económicas.

En algunos casos, el origen de los flujos monetarios son las transacciones que ocurren entre una empresa y otra de un eslabón distinto de la cadena de valor, y en otros, se trata de transacciones intrafirmas o, tan solo, de compensaciones contables entre unidades de negocios de una misma persona jurídica integrada o expandida en diversas actividades.

Los flujos monetarios son diferentes de los flujos energéticos. La agregación de valor económico, esto es, la incorporación de trabajo y capital a un bien o servicio, en los procesos que transforman la energía no es proporcional al potencial calórico sobre el que se está trabajando.

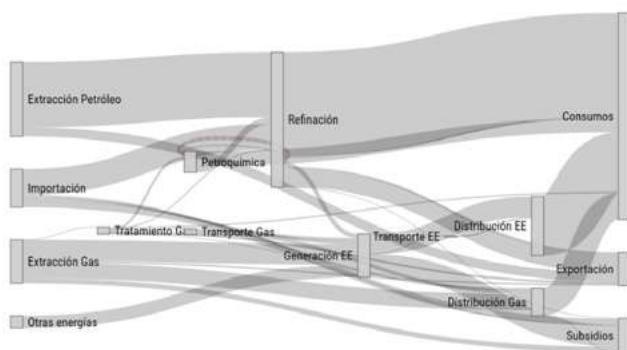
Sobre este aspecto, por ejemplo, podemos observar que la cadena de valor del petróleo implica flujos monetarios más abultados que la del gas (son más gruesas las líneas que unen los nodos del diagrama que presentamos a continuación), a pesar de que su aporte calórico a la matriz energética nacional es menor.

Al estudiar las transacciones económicas entre los diferentes nodos del BEN y al tener en cuenta las unidades corporativas que

participan, podemos construir nuestro MEE. Aquí los flujos ya no representan el potencial calórico de la energía intercambiada, sino unidades monetarias.

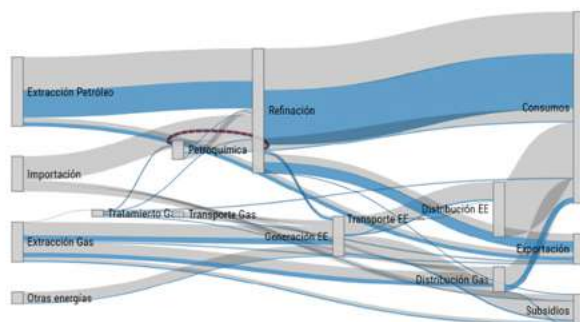
A diferencia del BEN, en el que los flujos (energía) recorren el diagrama de izquierda a derecha, en el MEE los flujos (dinero) siguen el camino inverso. Un eslabón paga por el flujo que recibe del eslabón anterior.

Diagrama 6. El mapa económico de la energía en Argentina, 2019



Fuente: Elaboración propia.

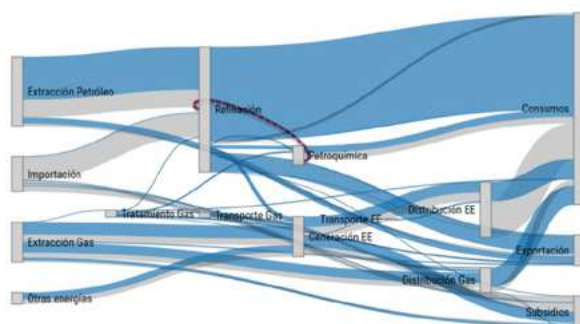
Podemos ahora analizar la facturación de los diferentes actores económicos del sector y cómo se ubican en este mapa, que peso relativo tienen en todo este esquema. Por ejemplo, si tomamos YPF vamos a ver que el peso que tiene la empresa en todo el *mercado energético* está fuertemente determinado por su liderazgo en la extracción de crudo y en la refinación.

Diagrama 7. YPF en el mapa de la energía, 2019

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, podemos observar que solo una decena de grupos económicos explica casi tres cuartos del total de la facturación de todo el sector. Si tomamos las diez compañías más grandes el mapa energético queda “pintado” en esta proporción.

Es posible incorporar a esta herramienta el análisis de los actores institucionales, del Estado y de sus normas y regulaciones que afectan cada cadena de valor en general y cada uno de sus nodos en particular. Esto permitiría ver con mayor detalle la relación entre los diferentes actores y las regulaciones vigentes para cada una de las actividades involucradas en el proceso de producción y consumo de energía.

Diagrama 8. El top 10 en el mapa de la energía, 2019

Fuente: Elaboración propia.

La letra chica de las inversiones. *Por Gustavo García Zanotti*

Los gobiernos suelen ver con buenos ojos la entrada de capitales para el desarrollo de grandes proyectos de inversión. La “lluvia de inversiones”, como se ha referenciado coloquialmente a la entrada masiva de este tipo de recursos, intenta ser generada a partir de diferentes programas o leyes específicas que la promuevan.

Toda inversión requiere financiamiento, que las compañías puede obtener de diversas fuentes: ganancias acumuladas (ahorro propio), préstamos financieros de instituciones bancarias o de empresas vinculadas, emisión de bonos corporativos, entre otras. Además de estas fuentes tradicionales, es importante destacar que, por la naturaleza estratégica del sector energético, el Estado asume un rol activo, proporcionando recursos a través subsidios a las empresas. Sumado a que la principal empresa petrolera es de bandera nacional, podríamos decir que el financiamiento al sector es el resultado de una relación entre lo público, lo privado y lo estatal.

En el marco del reciente crecimiento del sector, la formación no convencional de Vaca Muerta se ha consolidado como la principal plataforma hidrocarburífera de Argentina. En este contexto, empresas como YPF, en asociación con la multinacional Chevron tras el acuerdo firmado en 2013, y Tecpetrol, del grupo Techint, han realizado importantes inversiones, acorde a las necesidades de la actividad. La asociación entre YPF y Chevron invirtió 860 millones de dólares en 2015, mientras que Tecpetrol desembolsó 1.089 millones de dólares en 2018. Durante estos momentos críticos de elevada demanda de recursos, las empresas deben movilizar financiamiento, que puede provenir tanto de fuentes en moneda nacional como, predominantemente, extranjera.

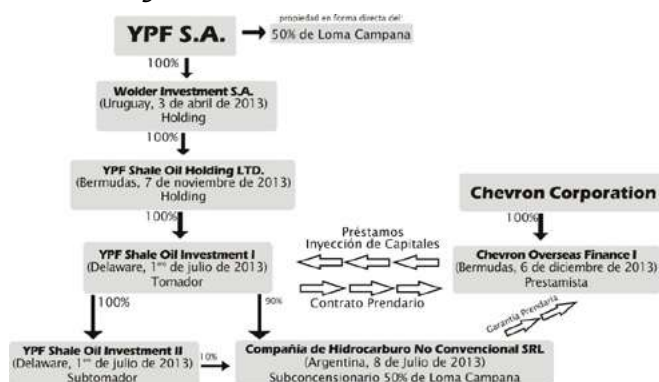
Una de las fuentes más importantes de financiamiento en moneda nacional proviene de los subsidios. Se trata de los diferentes programas de estímulos que fueron aplicados durante las sucesivas administraciones y que representaron un ingreso relevante para las compañías. En el caso de YPF-Chevron, estamos hablando

de un 11 % de la facturación del proyecto, el equivalente a 51 millones de dólares para el año 2015, y del 29 % de la facturación de Tecpetrol en 2019, unos 315 millones de dólares. En estos casos, el Estado se muestra dispuesto a renunciar a una porción de su participación en el reparto del excedente generado en la actividad extractiva, a cambio de incentivar su desarrollo.

Por su parte, el financiamiento en moneda extranjera debe ser vehiculado desde el exterior y, como señalamos, puede provenir de diferentes fuentes. En estos casos, se destacaron los préstamos otorgados por empresas del mismo grupo como origen de los fondos para realizar las inversiones. Las grandes corporaciones establecen una compleja red de estructuras societarias, estableciendo filiales en jurisdicciones de baja o nula tributación, lo que les permite trasladar ganancias a estos enclaves extraterritoriales y reducir su carga impositiva.

En el caso de YPF-Chevron, fueron creadas filiales tanto en el estado de Delaware (EE. UU.) como en las Islas Bermudas. Estas estructuras inyectaron 1.400 millones de dólares solo en el año 2013 cuando el proyecto se encontraba en las primeras etapas. Mientras que, en el caso de Tecpetrol, las filiales en el exterior se encuentran en plazas financieras como Uruguay o España y otorgaron préstamos de 661 millones de dólares en el año 2018.

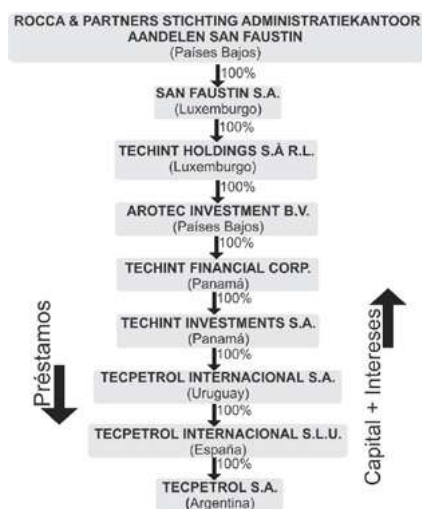
Diagrama 9. El contrato YPF-Chevron, 2013



Fuente: Gustavo García Zanotti, elaboración propia.

La devolución de estos préstamos y el pago de sus intereses implica un proceso de transformación del capital productivo en, nuevamente, capital financiero y su salida de las fronteras del país. A modo de ejemplo, Tecpetrol canceló un préstamo con una empresa relacionada radicada en una guarida fiscal por 420 millones de dólares en el año 2021, en un momento crítico para la economía en el que escaseaban los dólares, en pleno transcurso de la pandemia.

Diagrama 10. Las inversiones de Tecpetro, 2017-2019



Fuente: Gustavo García Zanotti, elaboración propia.

El sistema financiero, a través de préstamos de entidades bancarias y de empresas vinculadas, así como mediante emisiones de bonos corporativos, genera ganancias financieras sustanciales: para YPF-Chevron el pago de intereses representó el 38 % de su facturación y el 83 % de su ganancia productiva en 2022, unos 305 millones de dólares; mientras que para Tecpetrol estos alcanzaron el 22 % de su facturación y cuatro veces su ganancia productiva, unos 135 millones de dólares en 2023. Con estos niveles de endeudamiento tan

feroces, muchas veces las propias empresas se ven asfixiadas y deben interrumpir el propio proceso de inversión para recomponer sus finanzas. Esta dinámica presenta, en este sentido, un problema de sostenibilidad no solo macroeconómico –por la reversión de los flujos de capital–, sino también microeconómico, por el sobreendeudamiento de las empresas.

Cuando hablamos de “lluvia de inversiones” debemos conocer la letra chica de cómo se suelen desenvolverse y qué problemáticas podrían traer para el desarrollo económico. Por un lado, estas inversiones pueden dejar al Estado con menos recursos debido tanto a los subsidios otorgados como a las prácticas que poseen las empresas a partir del traslado de sus ganancias a las guaridas fiscales. Por otro lado, el pago de intereses y capital de los préstamos puede agudizar el problema de la falta de dólares para la economía y amenazar la estabilidad financiera de las propias compañías.

Capítulo 4

La energía y la distribución

La energía es un componente esencial en la estructura de consumos de cualquier hogar. Se la utiliza para cocción, calefacción, transporte, calentamiento de agua sanitaria, para el funcionamiento de electrodomésticos y de cualquier equipo y dispositivo electrónico de los tantos que forman parte de la vida cotidiana de las personas. Se trata del bien que representa individualmente la mayor proporción del gasto de una familia, exceptuando el alquiler de la vivienda en los hogares inquilinos. Además, al mismo tiempo es un costo relevante en muchas cadenas de valor de los diferentes bienes de consumo y las variaciones en su precio rápidamente se trasladan al conjunto de la economía. El precio de la energía, por lo tanto, tiene un impacto relevante en la población y por eso lo consideramos como uno de los factores distributivos de la sociedad.

Al hablar de distribución del ingreso, debemos comenzar señalando que hay diferentes formas de plantear y abordar el problema distributivo. En principio, son tres los tipos de análisis suele hacer la economía.

Puede observarse la *distribución personal*. En este caso, se estudia la diferencia de ingreso que existe entre personas individuales. Se realiza un ordenamiento de las personas desde las más pobres hasta las más ricas y se estudia la diferencia o brecha de ingresos

que existe entre algún porcentaje de las personas más ricas y algún porcentaje de las personas más pobres. Los casos típicos de esta forma de observar la distribución son aquellos en los que se enuncia, por ejemplo, que el 10 % de la población más rica gana tantas veces más que el 10 % más pobre.

Una forma diferente de estudiar la distribución de los ingresos en una sociedad es mediante lo que llamamos *distribución funcional*. En este caso, lo que observamos es el reparto del valor generado por una sociedad entre los diferentes tipos de actores involucrados en los procesos de generación de valor: trabajadores, empresarios, rentistas. La economía política observa con especial atención esta forma de la distribución, entre otras razones porque el tipo de ingresos que se originan en los procesos productivos (salario, ganancia, renta, impuestos) está asociado directamente a un tipo diferente de gasto (consumo masivo, inversión o fuga, consumo suntuario, gasto del Estado). El análisis de la distribución funcional, por lo tanto, es importante para comprender los efectos que tienen los cambios distributivos sobre toda la estructura económica de un país y, en particular, sobre sus condiciones macroeconómicas.

Finalmente, hay una tercera forma de atender el problema distributivo que consiste en concentrarse en la *capacidad de acceso* que las personas o los hogares puedan tener o no respecto de un bien o servicio en particular. En este caso ya no nos interesan las diferencias relativas de ingresos entre personas o grupo de personas, sino directamente la existencia o no de la capacidad de compra para la adquisición de algún bien o servicio o de un conjunto de ellos por parte de la población. Ya no nos importa si una persona gana más que otra, sino si las personas pueden satisfacer o no sus necesidades de consumo, ya sea por contar o no con los ingresos necesarios o por la existencia o inexistencia de los bienes o servicios requeridos en el tiempo y en el lugar en el que se los requiere. Una herramienta típica de esta forma de análisis es la construcción de las canastas de pobreza e indigencia.

Estas diferentes, y al mismo tiempo complementarias, visiones sobre la distribución tienen su correlato en algunas de las formas que ha asumido la preocupación por el problema de la justicia distributiva en torno a la energía. Asociados al primer enfoque surgieron, por ejemplo, los debates en torno a cómo se distribuye el beneficio de los subsidios en la población (¿son prorricos los subsidios energéticos?). Del segundo enfoque se desprenden los debates en torno al rol macroeconómico de los subsidios (¿pueden ser una forma de salario indirecto?). Del tercero surgen los conceptos de pobreza energética o la preocupación por la falta de acceso a determinados servicios.

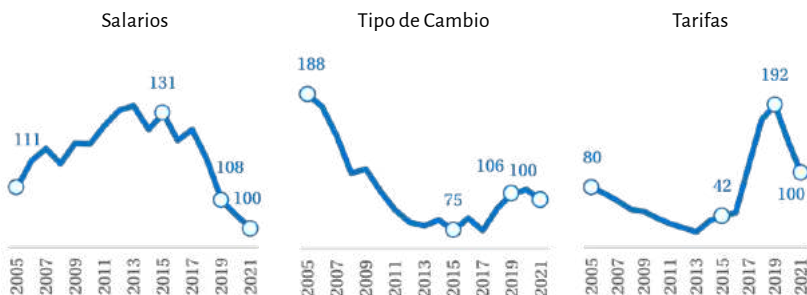
En esta sección repasamos algunos aspectos de estos debates y reinterpretamos las políticas energéticas aplicadas en los últimos años en función de sus objetivos distributivos, para luego dedicarnos a analizar qué son y cómo se determinan los subsidios energéticos (*v.* Kofman, 2023; López Crespo y Kofman, 2022).

Las políticas energéticas bajo la mirada de los debates distributivos

En el período 2003-2015, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, la política tarifaria fue un elemento importante del esquema de ingresos adoptado al utilizarse como uno de los vectores distributivos en favor de los salarios.

En el contexto de la fenomenal crisis política, económica y social en curso, las tarifas fueron pesificadas y congeladas a la salida del esquema de convertibilidad en 2002. El propósito inicial fue el de aliviar la carga de gastos de los hogares, en el contexto de la devaluación con inmediato salto inflacionario que tuvo lugar entonces. Dado el impacto distributivo de la medida, el congelamiento continuó y fue consistente con el conjunto de políticas de precios relativos que sirvió para vehicular un fuerte aumento del consumo interno: salarios en alza, dólar y tarifas en retroceso.

*Gráfico 15. Evolución de los precios relativos de la economía
(en números índice, año 2021=100)*



Fuente: Elaboración propia.

En el período presidencial posterior, entre 2016 y 2019, el gobierno de Mauricio Macri invirtió completamente este esquema de precios relativos. Las sucesivas y bruscas devaluaciones encarecieron internamente el dólar, mientras el proceso inflacionario reducía el valor real de los salarios. El precio de la energía fue utilizado como uno de los principales vectores distributivos en este período. La fuerte reducción de los subsidios, por un lado, encarecía el acceso a la energía de la población y absorbía cada vez una mayor proporción de los salarios, por otro, permitía al fisco contar con los fondos necesarios para la atención de su estrategia política de veloz endeudamiento interno y externo. Se produjo, de este modo, una enorme transferencia de ingresos cuyo origen fue el bolsillo de los hogares y cuyo destino fueron los acreedores y el sector financiero.

Gráfico 16. Subsidios energéticos e intereses por deuda pública
(en % del PBI)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Oficina Nacional del Presupuesto (2007-2020) y el INDEC (2007-2020).

Junto a este proceso redistributivo, en este período se desarrolló la *tarifa social* y la política de subsidios mutó de una estrategia universal a una focalizada. Ya no se buscaba generar *salario indirecto* a través de los subsidios, porque el rol de los salarios en el modelo económico era muy diferente al del período previo. En cambio, se asumía que había algunos sectores de la población sin capacidad de pagar la energía a su costo final. El aumento de las tarifas, sin embargo, fue tan elevado que, aún quienes contaban con el beneficio de la tarifa social, sufrieron un aumento real de sus costos energéticos. Los hogares bajo la línea de *pobreza energética* se multiplicaron.

Este período presidencial derivó en una severa crisis económica. La caída del ingreso asalariado y la pérdida de empleos resultaron en un nuevo y veloz incremento de la pobreza y la indigencia; la política tarifaria, ya iniciado el gobierno de Alberto Fernández volvió a utilizarse como un elemento de reducción de daños.

A los pocos meses del nuevo mandato se desató la pandemia por el COVID-19 y, posteriormente, la guerra en Ucrania. Estos fenómenos obligaron a postergar en el tiempo la discusión sobre la

racionalidad distributiva de los subsidios energéticos, que un sector del gobierno entrante venía reclamando.

Sin embargo, la situación económica y la presencia del FMI en la economía, que había otorgado un crédito inédito en 2018 cuya renegociación exigió la firma de los nuevos términos del acuerdo, dejaba armado un escenario en el que el Estado se había convertido en un actor mucho más débil que en otros momentos.

La reducción del déficit fiscal fue una de las exigencias centrales del FMI. En este marco, el gobierno buscó un nuevo esquema de subsidios energéticos segmentados según la capacidad adquisitiva de la población. La segmentación tarifaria se presentó como una solución parcial a este problema, y también, al mismo tiempo, como un avance distributivo.

Uno de los argumentos en favor de reducir los subsidios y focalizarlos que tuvo amplia difusión dentro de un sector importante del frente gobernante consistió en señalar que estos tenían un impacto prorico. Esto quiere decir que los sectores de mayores ingresos (pensando en la dimensión *personal* de la distribución) perciben un mayor monto de subsidios que los sectores de menores ingresos, ya que consumen mayor cantidad de energía per cápita.

Tabla 3. Distribución de subsidios anuales por decil de ingreso (en pesos)

Deciles	Subsidio Eléctrico	Subsidio Gas	Ingreso medio	Subsidios/Ingreso
Decil 1	31.817	12.649	206.180	22 %
Decil 2	33.472	11.393	378.517	12 %
Decil 3	35.012	11.058	508.022	9 %
Decil 4	38.151	11.389	637.844	8 %
Decil 5	34.840	10.553	767.407	6 %
Decil 6	39.585	11.794	924.251	6 %
Decil 7	38.830	12.735	1.115.849	5 %
Decil 8	41.642	13.598	1.372.384	4 %
Decil 9	44.515	17.953	1.785.147	4 %
Decil 10	49.452	23.312	3.258.861	2 %

Fuente: Secretaría de Energía, 2022.

En el cuadro observamos que los hogares de mayores ingresos obtienen un mayor subsidio por la energía consumida que los de menor ingreso. Esto es particularmente notable en el último decil. También se observa que, a pesar de recibir un monto absoluto menor, el impacto de los subsidios sobre los hogares más pobres es mayor respecto a sus ingresos que en el caso de los hogares más ricos (Subsecretaría de Planeamiento Energético, 2022). Esto quiere decir que, si bien son *prorricos* (porque los ricos reciben un mayor monto), son *progresivos* (porque proporcionalmente *incrementan* más los ingresos de los hogares más pobres).

Sobre este período, finalmente tenemos que considerar que el movimiento de los precios relativos ha sido menos consistente con una política de transferencia de ingresos definida en favor de la clase trabajadora. El dólar se abarató relativamente, y las tarifas disminuyeron, pero su impacto sobre los salarios fue anulado por la vorágine inflacionaria del período.

Cuadro 1. Política tarifaria e impacto distributivo en las últimas dos décadas (por período político)

Período	Distribución personal	Distribución funcional	Acceso
2003-2015	Progresivo, prorrico (con campañas voluntarias para evitarlo)	Aquí estuvo el eje de los subsidios: aumentar el salario indirecto como política macroeconómica de precios relativos	Búsqueda de universalización
2016-2019	Regresivo, compensado parcialmente con mayor focalización	Transferencia de ingresos entre trabajadores y acreedores financieros	Aumento de la pobreza energética de 1,3 a 4,3 millones de hogares
2020-2022	Progresivo, con segmentación	Inconsistencia de la política de ingresos: más subsidios en un contexto de caída salarial	Apuesta por la universalización: reducción de la pobreza energética

Fuente: Elaboración propia.

Los subsidios a la energía

¿Qué son y qué no son los subsidios?

Los subsidios económicos son un tipo de gasto del Estado, que tiene como finalidad estimular alguna actividad económica en particular (subsidios a la oferta) o permitir el acceso al consumo de un determinado bien o servicio a la totalidad o a un segmento específico de la población (subsidios a la demanda).

Según la definición técnica del Manual de Cuentas Públicas del FMI (2014), subsidio refiere exclusivamente a las transferencias de recursos monetarios para gastos corrientes que realizan los gobiernos en favor de otras entidades. Esta es la definición que se utiliza en nuestro país y a partir de ella es que se elaboran las series estadísticas conocidas sobre el tema.

Definimos, entonces, a los subsidios a la energía como el conjunto de transferencias realizadas por el gobierno a las empresas públicas y privadas del sector, para cubrir una porción de los gastos corrientes de estas compañías.

En términos generales, si la finalidad es la de estimular una actividad, los subsidios expanden los ingresos de las compañías para que esa actividad, en principio no rentable, lo pueda ser. Los subsidios, no obstante, son apenas una de las tantas herramientas de la política económica disponibles para cumplir dicho objetivo. Los estímulos más relevantes pueden provenir del lado del gasto tributario (así se le llama en la jerga fiscal a la renuncia de la recaudación por parte de los Estados con motivo de las exenciones impositivas brindadas en favor de diferentes actividades económicas), del control del comercio exterior, del acceso preferencial al mercado de cambio y de un amplio abanico de regulaciones sectoriales.

Aquí aparece una primera diferenciación que debemos hacer entre subsidios y estímulos. El subsidio es solo uno de los tantos tipos de estímulos disponibles y, por lo general, suele no ser el más determinante.

Por otra parte, cuando el fin es permitir el acceso masivo al consumo de un bien o servicio, los subsidios cubren una parte de los costos de las empresas para que el precio final pagado por los consumidores resulte más bajo. Si bien se registran como transferencias hacia las empresas, los beneficiarios finales son los usuarios del bien o servicio en cuestión que deben pagar un precio menor.

La segunda aclaración, entonces, es que no debe confundirse el beneficiario de un subsidio con el perceptor de la transferencia monetaria.

En el caso de los subsidios a la energía erogados en Argentina predomina el objetivo de intervenir sobre el precio final reduciéndolo para abaratar el acceso, aunque no deja de existir una compleja trama en la que se articula este objetivo con la finalidad de estimular, específicamente, la actividad hidrocarburífera.

Suelen utilizarse dos formas para medir el peso relativo de los subsidios energéticos y su evolución. Se puede observar el monto total de los subsidios en relación con otros indicadores económicos (PBI o total del presupuesto nacional) y también se puede analizar la porción del costo de la energía consumida por el usuario (electricidad o gas) que es cubierta por el Estado a través de sus transferencias. Ambas observaciones son complementarias: la primera se concentra en el impacto fiscal del subsidio, la segunda en el reparto del costo de la energía entre los usuarios y el Estado.

Llegado este punto, está claro que todo subsidio implica una erogación por parte del Estado pero que, al mismo tiempo, no todo gasto estatal es un subsidio. Por ejemplo, no llamamos subsidio al gasto destinado a la provisión de los bienes o servicios prestados por el propio Estado en sus diferentes niveles, como son la educación impartida en establecimientos públicos, la seguridad, la obra vial o la salud.

El gasto fiscal asume la forma de *subsidio* cuando un bien o servicio es provisto, vía mercado, por una persona jurídica diferente al Estado que recibe una transferencia para cubrir una parte o la totalidad de sus gastos corrientes. Es, como vemos, conceptualmente

independiente de la gratuidad o no del bien o servicio en cuestión, y lejos está de ser una característica intrínseca de algún tipo especial de mercancía.

El gasto en el sector energético en Argentina

El principal componente del gasto del Estado argentino asociado a la energía es el conjunto de subsidios que operan para reducir su precio para los usuarios. La dependencia del gas como fuente primaria, tanto para su consumo en los hogares como para su transformación en electricidad, concentra la mayor parte de las erogaciones en torno a este hidrocarburo.

En la última década, la partida principal del gasto en energía fue destinada a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima [CAMMESA]. Esta empresa es la encargada de operar el mercado eléctrico mayorista del país y una de sus funciones, para la que recibe las onerosas transferencias del Presupuesto Nacional, es la de abastecer de combustibles a las centrales térmicas que generan energía eléctrica a partir de gas natural, gasoil y fueloil. Entre 2012 y 2021 CAMMESA absorbió el 52 % del gasto vinculado a la energía del presupuesto nacional.

El segundo componente más cuantioso del gasto energético atiende el problema de las importaciones de energía. El 29 % del gasto de la década 2012-2021 se destinó, bajo el rubro *Asistencia financiera a empresas públicas*, casi exclusivamente a pagar las importaciones de gas natural y gas natural licuado para abastecer el parque generador ante la insuficiencia de gas y combustibles locales. Integración Energética Argentina Sociedad Anónima [IEASA] es la compañía encargada de estas importaciones, y las transferencias destinadas a esta empresa tienen como objetivo cubrir la brecha entre el precio de importación y el precio de venta al mercado interno de estos combustibles. La compañía explica el 85 % de las transferencias de este rubro. También se incluye en este componente la asistencia financiera a empresas como Yacimientos

Carboníferos de Río Turbio, Nucleoeléctrica o el Ente Binacional Yacretá, que perciben transferencias de mucho menor porte.

Hasta aquí, estas dos partidas tienen como objetivo principal cubrir la brecha existente entre los costos de la energía y los precios abonados por los usuarios tanto de gas por red como de energía eléctrica. El esquema de gastos orientados a la demanda se completa con las partidas *Apoyo al sector gasífero producto de la política tarifaria*, que principalmente incluye las transferencias a las distribuidoras de gas para compensar los beneficios y las bonificaciones otorgados a los usuarios, y con el *Fondo fiduciario gasífero*, que es el que financia el programa Hogar, de garrafas de gas licuado para familias de bajos recursos. En conjunto, estas dos partidas representan cerca del 3 % del gasto energético nacional.

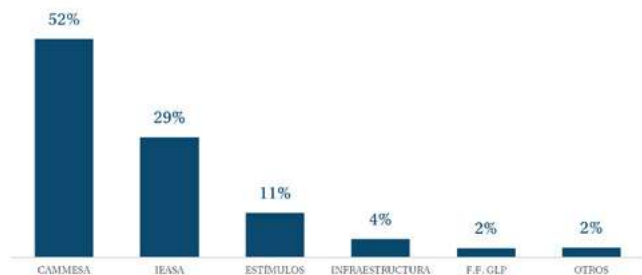
Del lado de los gastos vinculados con la oferta, la principal partida es aquella asociada a los estímulos otorgados a diferentes compañías hidrocarburíferas para el desarrollo de sus yacimientos. El 11 % del gasto en energía tuvo este destino en la última década. Aquí se incluyen las erogaciones de todos los programas de estímulo existentes en los últimos años, tales como Plan Gas, Resolución 46 y Plan Gas.Ar.

Otro gasto importante vinculado a la oferta es aquel destinado al desarrollo de la infraestructura energética. El 4 % del gasto en energía tuvo esta finalidad entre 2012 y 2021.

Para completar el esquema, hay un conjunto de gastos menores, como aquellos destinados a atender el costo de los distintos entes reguladores (de gas, energía eléctrica, nuclear y de las represas) y aquellos destinados a las iniciativas de eficiencia energética y desarrollo de energías renovables, cuyo componente principal es el programa PERMER (Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales).

A grandes rasgos, en la última década, cerca del 85 % del gasto en energía estuvo vinculado a cubrir los costos no abonados por los usuarios (incluyendo costos de importación) y el 15 % restante a estimular la oferta energética, casi exclusivamente, de fósiles.

*Gráfico 17. Partidas del gasto en energía en la última década
(en % de participación)*



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Oficina de Presupuesto de la Nación (2012-2021).

Si bien no todo el gasto en energía debe considerarse un subsidio, la mayor parte, efectivamente, lo es. Siguiendo la definición del Manual de Cuentas del FMI, el 90 % de las erogaciones de este rubro entran en la categoría de subsidios a la energía.

Como hemos visto en otros capítulos de este libro, los subsidios energéticos evolucionaron en forma creciente hasta los últimos años de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2012-2015), en la que promediaron un peso relativo en la economía de 2,5 % del PBI. Luego descendieron hasta representar el 1,1 % del PBI en 2019 y, en el contexto de crisis económica, pandemia y guerra en Ucrania, volvieron a incrementarse por encima del 2 % del PBI.

El mandato liberal: trasladar a los usuarios el costo de la energía ¿Pero cuál costo?

El costo de producción de la energía es variable y depende de la fuente y la tecnología utilizada, del precio de algunos insumos clave y de otros factores económicos, financieros y técnicos específicos. La presencia de una compañía como CAMMESA en la estructura del mercado eléctrico permite atender parte del problema, entre otras cosas, al determinar la remuneración para cada generador de energía según sus características específicas. Sin embargo, el primer eslabón de las cadenas energéticas, es decir, la extracción de

gas y petróleo, se escapa de este tipo de regulación. Salvo algunas excepciones por la vigencia de diferentes programas de estímulos sectoriales en momentos específicos, la actividad extractiva suele percibir un precio unívoco por su producción comercializada.

Al contrario de lo que ocurre con los precios de los hidrocarburos, los costos de producción no son similares en todas las áreas y yacimientos, ni para todas las compañías, por razones diversas tales como el tipo de roca, la profundidad del yacimiento, el costo de transporte y los recursos tecnológicos y financieros.

La desvinculación entre costos y precios, en el caso del upstream (así se llama al proceso de exploración y extracción de hidrocarburos), es potenciada por la tendencia creciente hacia la internacionalización de estos últimos. Hace algunos años se discutía si los precios internos deberían igualarse a los externos mediante los conceptos de precio de paridad de exportación (es decir, los productores domésticos tendrían que percibir por su mercancía comercializada internamente el mismo precio que percibirían en caso de exportarla) o de precio de paridad de importación (en este caso la idea es inversa, es el precio que un consumidor local debería pagar por disponer de una mercancía equivalente a la producida localmente, en caso de que esta no estuviera disponible).

Otro criterio posible —aunque de difícil operatividad— para definir cuál debería ser el precio doméstico de la energía puede tener en cuenta el rendimiento de las inversiones de las empresas hidrocarburíferas. El precio pagado, en este caso, debería asegurar un retorno normal a las empresas para que decidan invertir en los yacimientos del país y no retiren inversiones hacia otras locaciones. A diferencia de los otros criterios, en este caso sí hay una relación del precio con los costos, aunque mediada o separada, por esta tasa de retorno aceptable para el capital invertido.

El precio de los hidrocarburos, entonces, no es un reflejo puro de sus costos y esto puede verse en los balances de las empresas. El precio cobrado por la producción (los ingresos de una compañía) incluye, o alcanza para cubrir, en primer lugar, un conjunto de gastos en materiales e insumos y en servicios contratados con las proveedoras. En segundo lugar, también incluye el costo de mano de obra. Luego vienen las partidas vinculadas a lo que hemos definido como “excedente económico”: la ganancia empresarial, los impuestos y, otro concepto que ya hemos definido y que, tal como vimos, se puede distribuir entre estas dos partidas: la renta petrolera.

La discusión sobre cuál es el precio de la energía que debe trasladarse a los hogares no debe olvidar estos elementos señalados, así como tampoco debe menospreciar los efectos distributivos, ambientales y políticos que puede provocar.

¿Por qué aumentan o disminuyen los subsidios a la energía?

Nos hemos habituado a una explicación simplista sobre el tema, según la cual el nivel de tarifas y, por lo tanto, la decisión del ministro o secretario de Energía, según la ocasión, es la única variable que explica la evolución de los subsidios. Por lo general, es cierto que al retrasarse las tarifas se produce un incremento de las transferencias estatales, sin embargo, hay otros factores que también inciden en el monto de los subsidios otorgados, que revierten o multiplican el efecto propio de las tarifas y que, incluso, pueden ser –y de hecho en algunos períodos lo fueron– más importantes.

Son cinco los factores determinantes en la evolución de la magnitud de los subsidios energéticos. Las tarifas, el tipo de cambio, el precio estímulo acordado con los productores, los requerimientos de importaciones y el precio internacional de los bienes energéticos (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2020).

Tarifas

- Cuando las tarifas no alcanzan a cubrir la totalidad del costo de producción de la energía se genera una brecha entre el costo y lo abonado por usuarios que debe ser cubierto con transferencias del Estado a las compañías del sector.
- Si la tarifa se incrementa, esta brecha tiende a reducirse y lo hacen también los subsidios. Si la tarifa se retrasa, esta brecha se amplía y los subsidios aumentan.

Tipo de cambio

- Las actividades del sector energético están dolarizadas. El precio final de la energía (independientemente de si lo paga el usuario o el Estado y en qué proporción cada uno) está fijado en dólares para el caso del gas, los combustibles y la energía eléctrica.
- Esto implica que si el precio del dólar evoluciona por detrás de la inflación (lo que se llama retraso cambiario), la energía comienza a ser relativamente más barata y se reduce el monto de las transferencias (que siempre son en pesos) para cubrir la brecha entre el costo y las tarifas finales. Lo contrario ocurre cuando el dólar se mueve a mayor velocidad que los precios.

Precio estímulo

- Se trata del precio que reciben las compañías por la parte de su extracción reconocida o incluida en el programa de estímulo vigente en cada momento (Plan Gas, Resolución 46 o Plan Gas.Ar).
- Cuanto mayor es este precio estímulo, mayor es la brecha respecto del precio abonado por los usuarios y, por lo tanto, se deben incrementar las transferencias estatales.

Necesidad de importaciones

- La insuficiencia de la oferta local en relación con la demanda aumenta los requerimientos de importación de gas y diferentes combustibles. La empresa estatal encargada de la provisión de estos insumos paga el gas importado y lo

vuelca al mercado doméstico a su precio interno. Como el primero es más alto que el segundo, la empresa se enfrenta a una pérdida que debe ser saldada con transferencias corrientes del presupuesto nacional. Cuanto mayor es la necesidad de importaciones (por caídas en la oferta local o por incrementos en la demanda), mayor es el monto de los subsidios.

Precio internacional

- Finalmente, el precio internacional también afecta el monto de los subsidios ya que modifica la brecha entre el costo interno de provisión y el costo externo y, por lo tanto, las transferencias destinadas a cubrirla.
- En cada período, todos estos componentes han afectado de modo dispar la evolución de los subsidios energéticos. Entre 2010 y 2014, cuando los subsidios duplicaron su peso en la economía de 1,4 % a 2,8 % del PBI, coincidieron el retraso tarifario con el declino de la producción local (que recién se revertiría unos años después de la estatización de YPF), y por lo tanto con un mayor requerimiento de importaciones. Al mismo tiempo, el precio internacional crecía hasta niveles históricamente muy elevados. También impactaban sobre las cuentas fiscales los primeros programas de estímulo del período (Gas Plus y Plan Gas). El único factor que atenuaba entonces el incremento de los subsidios era el relativo retraso cambiario que abarataba internamente, en pesos, el precio del gas y los combustibles comercializados.

Esta conjunción de factores demuestra que es injusto asociar exclusivamente el incremento de los subsidios a la política tarifaria, cuando el componente principal estuvo del lado de la oferta: hubo que importar más energía a precios muy elevados.

Gráfico 18. Índice de precios de las importaciones energéticas (año 2010=100)



Nota: El año 2022 incluye solo el período enero-abril.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Energía (2010-2022), el BCRA (2010-2022) y el INDEC (2010-2022).

Entre 2017 y 2019 los diferentes componentes que explican la evolución de los subsidios se movieron en sentido contrario. Aumentaron las tarifas y los precios de las importaciones se redujeron a menos de la mitad, a partir de 2018 la crisis económica comprimó la demanda de energía y, por lo tanto, las importaciones disminuyeron. Al mismo tiempo, los niveles internos de extracción de gas se habían incrementado por las inversiones del período anterior y por el desarrollo del yacimiento Fortín de Piedra de Tecpetrol, beneficiada por el programa de estímulo vigente.

Entre 2020 y 2022 los subsidios crecieron producto de un nuevo congelamiento tarifario y, principalmente, por el alza de los precios internacionales que multiplicó por tres el costo de las importaciones energéticas de Argentina.

No todas las unidades de energía se subsidian (el caso de la generación eléctrica)

Uno de los criterios utilizados para medir la incidencia de los subsidios energéticos consiste en observar qué porción del costo de producción de la energía es abonado por el usuario y cuál porcentaje se corresponde con la transferencia estatal. Debemos considerar, sin embargo, que el costo de la generación de energía no es homogéneo y que depende de las fuentes, las tecnologías y de un amplio conjunto de condiciones en las ha sido generada.

Si varía el costo entre diferentes unidades de energía, también lo hace la brecha entre las tarifas y dicho costo. El valor abonado por los usuarios en sus tarifas puede alcanzar para cubrir el costo de la energía más barata, pero los subsidios se incrementan a medida que avanzamos en la utilización de las tecnologías y los combustibles más costosos. Esta situación relativiza nuevamente que las políticas tarifarias sean las únicas o las más eficaces a la hora de alterar el nivel de subsidios energéticos en una economía.

Mientras que la idea de achicar la brecha entre los costos medios y las tarifas aumentando de modo generalizado las segundas asume que el problema de los subsidios es un problema de *demanda*, aquí estamos proponiendo que hay un fuerte componente de *oferta* en la determinación del nivel de los subsidios.

Con un *precio estacional* (que es el precio abonado por las distribuidoras) de 36 dólares el MWh, en 2022 se alcanzó a cubrir el costo de generación térmica con gas local. Pero este valor quedó muy alejado respecto de los costos de generación con otros combustibles. El 70 % de la generación térmica del país en ese año fue a partir del gas de origen local. Es decir, la energía térmica subsidiada fue solo el 30 % de la generada.

Gráfico 19. Costo de generación por combustible, 2022 (en USD/MWh)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CAMMESA (2022).

¿Política energética o política de ingresos?

Los subsidios a la energía, tanto su pertinencia como su monto, han sido objeto de discusión permanente en ámbitos nacionales e internacionales. Los cuestionamientos son muy disímiles y la combinación a reducirlos suele provenir de los organismos multilaterales y las usinas de pensamiento liberal internacionales (FMI, Banco Mundial) y nacionales, o por parte de ONG ambientalistas globales interesadas en que los países avancen decididamente en los procesos de transición energética. En el primer caso, las críticas se centran en el aspecto fiscal de los subsidios. En el segundo, en su importancia sobre la elegibilidad de fuentes energéticas al extender la vida económicamente útil de los fósiles.

Las *críticas fiscalistas*, a su vez, recorren un amplio espectro entre las visiones que consideran que los Estados no deben intervenir en ningún mercado y, por lo tanto, tampoco en el energético, y otras más minuciosas que señalan la existencia de un despilfarro de recursos públicos orientado a sectores que no los necesitan (*crítica distributiva*).

Del lado ambientalista se cuestiona la sostenibilidad artificial de los precios bajos que generan los subsidios a los fósiles y que no permite competir a las fuentes y tecnologías alternativas. Por otra parte, se apunta que, al no reflejar los costos, los precios bajos generan un *sobreconsumo* de energía de modo que el abaratamiento de la energía hace parecer abundante un recurso que es escaso.

Los subsidios, no obstante, son solo una forma de gasto fiscal. Ni son el único tipo de gasto, ni el gasto público es la única forma de estimular una actividad o de transferir ingresos. Las transferencias de ingresos en favor de un grupo de la población o de un sector económico se producen, principalmente, a través de las redeterminaciones de los precios relativos de la economía. La modificación del precio de la divisa, las formas de gravar el comercio exterior y otras políticas económicas, regulatorias y salariales son las que definen los lineamientos principales de un *modelo económico* y determinan los aspectos más relevantes del reparto de ingresos y la dinámica de crecimiento y distribución que presentará una economía.

El gasto fiscal puede pensarse, también, como una segunda instancia distributiva. Cuando recauda, el Estado extrae excedentes de una economía y los vuelca en ella nuevamente bajo diferentes formas (salarios, obra pública, subsidios).

La crítica liberal contra el gasto fiscal oculta, en verdad, un posicionamiento clasista vinculado a la disputa por los excedentes de la economía. Se trata de los sectores que no están dispuestos a renunciar a los excedentes que el Estado precisa extraer para gastar sin generar presiones monetarias sobre otras variables económicas (tipo de cambio, tasas de interés, precios).

La crítica más fina sobre el impacto distributivo de este tipo de gasto es importante, pero quizás no tanto por el nivel absoluto de ese gasto, sino por las particularidades de los consumos que puedan realizar los sectores beneficiados. Las transferencias en favor de los sectores que consumen importaciones o viajes en el exterior, o que ahorran en moneda extranjera, entrañan no solo un

problema distributivo, sino que aumentan la vulnerabilidad externa de la economía.

Por otra parte, es necesario apuntar que los subsidios económicos, y entre ellos los destinados a la energía, si bien pueden orientarse a la demanda o a la oferta, en algunos casos la línea que separa ambos destinos es difícil de establecer. En principio, los *subsidios a la demanda* son los que permiten a la población acceder a un bien o a un servicio a un precio menor a su costo, en tanto que los *subsidios a la oferta* (políticas de estímulo) permiten a los productores percibir un precio significativamente mayor al costo.

Por todo lo señalado, consideramos que es posible entender la política de subsidios a la energía orientados a la demanda (la política tarifaria) como una política de ingresos más que como parte estructural de una política energética.

Aunque es difícil de cuantificar empíricamente, puede existir una tendencia hacia el sobreconsumo de energía por un nivel tarifario relativamente bajo. De todos modos, debemos recordar que, en primer lugar, nadie consume energía eléctrica o gas, sino que se utilizan los servicios que estas energías brindan, por medio de diferentes equipos (heladeras, cocinas, estufas, calefones), para satisfacer necesidades asociadas a la iluminación, la calefacción, la cocción, el agua caliente sanitaria, y otras. La demanda de energía por parte de los hogares, en este sentido, es una demanda derivada: proviene de la disponibilidad de los equipos y de su rendimiento. Vale mencionar aquí un aspecto adicional: los hogares, exceptuando aquellos que producen su propia energía, no pueden elegir con qué fuente energética se produce la electricidad que consumen.

En segundo lugar, los precios son altos o bajos con relación a otros precios y no como una definición absoluta. El costo de la energía se determina en un esquema de precios relativos de la economía, entre ellos, el salario o el dólar, los alimentos y la vivienda. No hay un nivel natural de estos precios, sino que son parte de los equilibrios y desequilibrios que tienen lugar en el ámbito de la

disputa por los ingresos inherente a cualquier sociedad compleja como la sociedad moderna.

Los subsidios orientados a la oferta, por su parte, sí se erigen como un componente importante de la política estrictamente energética. Se trata de los estímulos otorgados a las empresas para que incrementen sus niveles de producción o extracción. El efecto sobre las cuentas públicas de estos subsidios es variable. Cuando los precios internacionales permanecen elevados, el subsidio a productores internos permite obtener energía más barata que la importada y, si los productores aceptan un precio menor que el internacional, reducir los subsidios tarifarios.

Ahora bien, así como definimos que las políticas tarifarias son solo tangencialmente parte de las políticas energéticas, también debemos decir que el precio de la energía es solo uno de los componentes de la justicia energética.

Es insuficiente pensar en justicia distributiva energética, si no se piensa en el acceso y en la disponibilidad de los equipos que transforman la energía secundaria en energía útil. Por otra parte, dentro de este concepto debemos incorporar una dimensión extra del análisis distributivo que tiene que ver con el impacto desigual de la producción de energía sobre territorios, comunidades y conglomerados productivos.

El costo de la energía no es homogéneo, tal como señalamos. Una parte importante de los subsidios se concentra en atender la porción de la demanda que utiliza la energía más cara. El subsidio por unidad de energía, en estos casos, es tan elevado, que nos permite pensar en políticas alternativas para reemplazar su consumo. Las políticas de eficiencia energética y de reemplazo de fuentes, en estos casos, se vuelven más rentables en términos fiscales. El impacto sobre los subsidios de una reducción de consumos de este tipo de energías no es despreciable y puede ser más importante que el impacto de un incremento de tarifas.

Subsidios y pobreza energética. *Por Betzabet Moreno*

La pobreza energética puede definirse, en términos generales, como la incapacidad de un hogar para cubrir los requerimientos energéticos mínimos necesarios para asegurar una vida digna. Existen diversas formas de interpretar esta idea, dependiendo del contexto y las condiciones locales, lo que hace que tanto su definición como su enfoque varíen.

Una de las primeras definiciones de pobreza energética plantea que un hogar se encuentra en esta situación cuando destina más del 10 % de sus ingresos mensuales a alcanzar un nivel adecuado de calefacción (Boardman, 1991). Esta definición, mantenida en el *Energy Poverty Handbook* publicado por la Unión Europea, introduce además una condición extrema cuando dicho porcentaje supera el 20 %. Otros enfoques más complejos, como los índices multidimensionales, incorporan un conjunto de variables para medir la pobreza energética, especialmente en países latinoamericanos, donde las condiciones habitacionales juegan un rol fundamental, pero hacen más compleja su medición.

Un estudio realizado sobre la evolución de la pobreza energética en Argentina entre 2003 y 2018 (Durán, 2018)²¹ revela una disminución sostenida entre 2003 y 2015, período caracterizado por la pesificación de la energía, la regulación de sus costos y un sistema de subsidios universales al consumo. El índice pasó de 40 % a 0,8 % en ese lapso, para después trepar al 15 % por la eliminación de los subsidios al consumo residencial de energía durante el gobierno de Mauricio Macri.

Desde una mirada más amplia, la pobreza energética no solo está determinada por los precios de la energía y los ingresos de la población. Una parte central del problema radica en la ineficiencia

²¹ En este estudio se empleó el indicador del 10 %, es decir, si el gasto que realiza ese hogar para cubrir el acceso a las fuentes energéticas residenciales es mayor al 10 % de los ingresos mensuales, se considera que el hogar se encuentra en situación de pobreza energética.

energética de las viviendas, particularmente notable entre los hogares de menores recursos. Sin inversión en mejoras, el acceso a la energía se vuelve más costoso, y las familias más vulnerables terminan pagando precios más altos. A diferencia de la pobreza general, donde un aumento en los ingresos puede mejorar la situación económica, en el caso de la pobreza energética la baja eficiencia del hogar sigue siendo un problema (Boardman, 2010). Los subsidios, aunque alivian el costo de la energía, no resuelven las limitaciones estructurales de las viviendas con infraestructuras deficientes o equipos obsoletos.

Un estudio que refleja esta realidad fue realizado por Chévez, San Juan y Martini (2019) en viviendas de urbanizaciones informales de la ciudad de La Plata. Este trabajo analizó el impacto de las facturas eléctricas sobre los ingresos familiares, con el objetivo de evaluar los efectos de la tarifa social implementada en 2016 y examinar sus alcances y limitaciones. En muchos de estos hogares, la falta de acceso a gas natural provocó un aumento significativo en el consumo de electricidad, especialmente durante los meses de invierno por el uso de artefactos eléctricos para calefacción y provisión de agua caliente sanitaria. El consumo de energía en estas viviendas excedió con creces el bloque subsidiado por la tarifa social (150 kWh/mes), lo que obligó a las familias a destinar una proporción significativa de sus ingresos mensuales, superior al 10 %, para mantener sus conexiones y asegurar el suministro de servicios básicos.

Otro estudio realizado también en barrios populares (Bertero, 2022), pero de la ciudad de Buenos Aires, encontró que el consumo eléctrico puede duplicar o triplicar el promedio durante el invierno debido a la dependencia exclusiva de la electricidad. En muchos de estos hogares, el acceso a la red suele ser informal, lo que, si bien reduce los costos inmediatos, representa un riesgo significativo. Estas conexiones son inseguras e ineficientes, lo que agrava la precariedad energética y aumenta la vulnerabilidad estructural de estos hogares.

De hecho, las estadísticas del Registro Nacional de Barrios Populares [RENABAP] reflejan que el 56 % de los hogares en estos barrios accede a la red eléctrica de manera irregular, el 86 % utiliza gas envasado para cocinar y el 13 % emplea leña, y la calefacción se basa principalmente en leña (38 %) y electricidad (29 %) (RENABAP, varios años). Estos datos subrayan la urgente necesidad de implementar planes habitacionales integrales que garanticen el acceso a la tierra y a viviendas dignas para los sectores populares, si realmente aspiramos a erradicar la pobreza energética.

La falta de planificación urbana y de ordenamiento territorial es un desafío clave. El Fondo de Integración Sociourbana [FISU], creado en 2019, es uno de los pocos mecanismos destinados a financiar la integración urbana mediante impuestos específicos, como el impuesto PAÍS y el aporte 'solidario' a las grandes fortunas (CIPPEC, 2023) (cobrado por única vez en 2020 para hacer frente a la pandemia del COVID-19). Sin embargo, más allá de los impactos positivos de algunos de los programas financiados por el FISU, los fondos obtenidos parecen insuficientes frente al déficit habitacional, que en 2010 afectaba a cerca de 4 millones de hogares (32 % de los hogares argentinos), la mayoría de los cuales requieren mejoras esenciales para garantizar una buena calidad de vida.

La reducción del precio de la energía es una política insuficiente para la erradicación de la pobreza energética. Sin el desarrollo de nuevas estrategias y un incremento del financiamiento para reducir el déficit habitacional no será posible superar las desigualdades estructurales en el acceso a la energía.

Reflexiones finales

Desde la oleada privatizadora que tuvo lugar en la década de 1990 cuyo epicentro fueron las empresas estatales de energía, hasta la centralidad actual que tiene Vaca Muerta dentro del menú de soluciones para la situación crítica de la endeudada y paralizada economía nacional, el sistema energético atravesó las últimas cuatro décadas del país alternando entre urgencias, emergencias y promesas.

Los problemas de la economía argentina, que ya lleva más de una década de estancamiento e inestabilidad, se agravaron en los últimos años. Con el dólar en el ojo de la tormenta, el principal problema de la economía sigue siendo la restricción externa, pero este fenómeno se presenta ahora amplificado y transformado. En el primer caso, por la feroz política de endeudamiento externo y la apertura irrestricta del mercado de capitales durante el período 2016-2019. En el segundo, porque la restricción externa dejó de ser un problema principalmente de carácter comercial y los aspectos financieros y distributivos pasaron a ser determinantes en la explicación del problema.

La creciente financiarización y transnacionalización de la economía alteró la dinámica de ingresos y salidas de capitales financieros, mucho más volátiles que los capitales productivos y que los intercambios comerciales. Este proceso fue acompañado por

la complejización de las estructuras corporativas empresariales, un fenómeno de carácter global, que alcanzó no solo a las grandes multinacionales, sino a cualquier empresa involucrada en los mercados dolarizados, como los energéticos, independientemente de su nacionalidad de origen y de su tamaño. La vulnerabilidad del sector externo de la economía argentina se incrementó por estas transformaciones.

La cuestión distributiva, por su parte, si bien siempre ocupó un lugar relevante en la explicación de las causas de la restricción externa, ahora cambió el sentido en el que la determina. Si en la explicación tradicional el estrangulamiento externo se producía cuando la economía crecía y ese crecimiento estaba asociado a una mejora distributiva que se traducían en mayor consumo y producción de mercancías industriales de consumo doméstico, la novedad es la inversión completa del problema.

El capital privado amplió su capacidad de apropiación de excedentes económicos a partir del cambio regresivo en materia distributiva iniciado en diciembre de 2015. El angostamiento del mercado interno provocado por la caída de más del 30 % del salario real desde entonces y la baja productividad de las actividades económicas vinculadas a la demanda interna clausuraron los posibles espacios de reinversión de los excedentes acumulados. Estos excedentes terminan entonces presionando irremediabilmente sobre las divisas y encontrando, tarde o temprano, el camino hacia el exterior.

Hace algunos años, a un funcionario del gobierno de Cambiemos se le ocurrió que el principal problema económico del país eran los altos salarios, que no se condecían con la productividad de las actividades que el país desarrollaba. Acuñó entonces la conocida frase “le hicieron creer a un empleado medio que podía comprarse celulares e irse al exterior”. Casi una década después, a raíz del incremento de las tasas de ganancia en algunos sectores económicos privilegiados, podemos afirmar algo en sentido opuesto: le han hecho creer al capital privado que podía duplicar

su patrimonio en apenas dos o tres años. Ocurre que el actual nivel de tasas de ganancia de la economía es incompatible con cualquier sendero de crecimiento y estabilidad macroeconómica de mediano y largo plazo.

De este modo se profundizó uno de los problemas a los que históricamente se enfrentó la Argentina, que es el de no poder retener dentro de su circuito productivo nacional una parte del valor que generan sus actividades económicas. Como en un verdadero círculo vicioso, el cuadro de situación se agrava permanentemente: la regresividad distributiva, el estancamiento económico y la fragilidad externa son fuerzas que se retroalimentan.

Esta evolución del fenómeno de la restricción externa alteró la forma en que este problema tradicionalmente, de algún modo, se autorregulaba. Si en su versión original la crisis externa terminaba provocando una devaluación y esta producía una reversión en la distribución del ingreso que derivaba en un freno al crecimiento económico y alejaba la restricción externa, ahora, la crisis, la devaluación y el cambio distributivo de carácter regresivo terminan agravando la situación inicial.

Dentro de este cuadro general de una economía en crisis no puede llamarnos la atención que las relaciones sociales de producción, distribución y consumo de energía presenten, a su vez, su propio desorden sistémico, con contradicciones regulatorias, volatilidad normativa e inestabilidad de precios y de tasas de retorno. Todo esto es el resultado, también, de las dificultades con las que se encuentra el Estado para concretar políticas públicas de largo aliento en la actividad. La profundización de la situación crítica de la economía, mientras tanto, fue degradando cada vez más las capacidades estatales.

Las crisis generan todo tipo de movimientos sociales y políticos. Uno de los más significativos es la redistribución de poder que ocurre en este tipo de procesos traumáticos. El poder económico se concentra, el poder del Estado se diluye, la democracia pierde potencia e intensidad como sistema de representación.

La cuestión de la energía ganó centralidad en este contexto al erigirse, primero, como la principal causante del origen de la crisis allá por el año 2011, y luego, por el papel que le fue asignado como principal instrumento identificado para salir del laberinto económico actual a través del desarrollo de sus capacidades exportadoras.

Uno de los elementos que caracterizó al sector en los últimos doce años fue su dinámica de permanente transformación. Las empresas fueron respondiendo a los cambios percibidos en el contexto económico. Impactaron, con diferente intensidad en cada momento, las variaciones de los precios internacionales y de los precios internos, las modificaciones de los programas de estímulos sectoriales, la evolución de la política cambiaria, los avances en materia de infraestructura, las expectativas asociadas a los ciclos de gobierno y las cambiantes estrategias de YPF, empresa líder de la actividad.

En esta economía en crisis, el sector energético fue uno de los pocos espacios disponibles para la valorización del capital invertido. Primero los estímulos fiscales y, luego, el horizonte exportador, le otorgaron su propia dinámica a la actividad, aunque no haya logrado autonomizarse completamente del clima recesivo de la economía, al menos en lo que respecta a la postergación de las diferentes obras de infraestructura que la actividad requiere para continuar su desarrollo.

Desde 2022, el avance en la explotación de Vaca Muerta estuvo atado a la evolución del precio internacional del petróleo y a la obtención de saldos exportables. El sector comenzó a mirar hacia afuera y, allí, un conjunto importante de empresas encontró el eje de su proceso de acumulación.

El cambio de gobierno en diciembre de 2023 trajo algunos cambios importantes con relación a la actividad. Aquí destacamos dos que consideramos que son los que mayores consecuencias pueden tener en el corto y en el mediano y largo plazo. Se trata de la aprobación del Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones [RIGI] y

de los cambios de orientación estratégica de YPF planteados por la nueva conducción de la empresa.

La estructura de los generosos beneficios reglamentados en el RIGI para aquellos proyectos que ingresen en el programa implica una fuerte renuncia de soberanía para el Estado nacional. Por tres décadas, la economía nacional se privará de una parte significativa de los ingresos impositivos y aduaneros que podrían generar las actividades estimuladas, en tanto que la sociedad argentina no podrá reclamar el uso social de los dólares generados por ellas, ni incidir sobre las decisiones que las empresas beneficiarias tomen respecto al desarrollo local o externo de redes proveedoras. Si la voluntad democrática se invirtiera y quisiera ejercer su derecho soberano, se enfrentaría a la judicialización de sus reclamos en los siempre desfavorables tribunales internacionales.

Por su parte, los anuncios de YPF señalan que el principal objetivo de la firma es la maximización del valor de sus acciones. Para ello, informó que concentrará sus inversiones en las actividades de máxima rentabilidad relativa. Es decir, abandonará los pozos convencionales para enfocarse en el desarrollo del crudo de Vaca Muerta. La empresa estatal adopta, de este modo, una estrategia rentística típica de una compañía privada. El valor accionario de una compañía no es equivalente a su valor social, y la maximización de uno de estos tipos de valorización puede ocurrir en detrimento del otro.

Este es el panorama de un sector que, en su actual fisonomía, es convocado a salvar al país a través del incremento de las exportaciones. La concentración sectorial y la urgencia de la economía por obtener divisas depositan el futuro en unas pocas manos transnacionalizadas y financierizadas. Tal apremio por incrementar las exportaciones, sin embargo, no debe hacernos olvidar que la venta de mercancías al exterior, bajo esta configuración de las relaciones de poder sectorial, no garantiza la entrada, la permanencia ni el uso social de las divisas obtenidas.

El presente es un momento de avance del capital sobre la soberanía económica y política argentina. Mediante la aprobación

del RIGI, de la Ley de Bases, la reforma laboral y el ajuste fiscal se pretende consolidar una nueva estructura de poder en el país con su esquema distributivo correspondiente.

La historia nacional enseña, sin embargo, que, en algún momento, los movimientos democráticos y populares argentinos tendrán que volver a gestionar el poder estatal. Estas discusiones sobre el poder en la economía en general o en el sector energético en particular deberán entonces ser reconsideradas.

Será una nueva oportunidad para proyectar, diseñar e impulsar una política energética consistente con un programa político y económico diferente. La coherencia entre las políticas sectoriales y el programa macroeconómico es esencial para lograr algún tipo de éxito en su implementación. En este sentido, la política energética debe estipularse atendiendo a la multidimensionalidad de los efectos que genera y transmite al resto de la economía. Nos referimos a los aspectos cambiarios, distributivos, fiscales, ambientales, territoriales y corporativos.

Fomentar el incremento de las exportaciones sin encontrar los mecanismos necesarios para frenar la pérdida de dólares financieros y sin recrear espacios internos de valorización o reinversión de los excedentes económicos socialmente creados, es un verdadero sinsentido.

Llegado a este punto, no debemos dejar de tener presente que no alcanza con un diseño inteligente para llevar a cabo una buena política energética. Hace falta, también, el ejercicio del poder. El desarrollo de todo programa sectorial dependerá del resultado de la confrontación, la negociación y la redefinición de las posiciones de poder entre los actores involucrados en la producción, la distribución y el consumo de la energía.

Por esto, la planificación energética no solo debe abarcar las discusiones sobre las cantidades, los precios, las fuentes y las tecnologías, sino también debe discutir sobre los actores. No alcanza con preguntarse qué, cuánto o de qué modo, sino que también hace falta preguntarse con quiénes.

Bibliografía

- Abraham, Lavih; Kofman, Marco y López Crespo, Facundo (2019). Los dueños de la energía en Argentina. Dinámica Sectorial 2015-2017. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung Argentina.
- Arceo, Nicolás; Bersten, Lara y Wainer, Andrés (2022). La evolución del sector de hidrocarburos. Potencialidades de la matriz energética argentina. *Fundar*. <https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/04/Fundar-La-evolucion-del-sector-hidrocarburos.pdf>
- Argento, Melisa y Kazimierski, Martín A. (julio-diciembre de 2022). Acumulación por conservación y desfosilización: El consenso ecotecnológico corporativo del cambio climático. *Prácticas de Oficio*, 1(29), 7-21. <https://revistas.ungs.edu.ar/index.php/po/article/view/202/255>
- Asiain, Andrés y Malic, Estanislao (2022) *Introducción a la macroeconomía: los dilemas de las economías periféricas a la luz de las principales corrientes del pensamiento*. Buenos Aires: UNDAV Ediciones.

- Azpiazu, Daniel (2002a). *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, Daniel (2002b). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires: Fundación OSDE/CIEPP.
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2001). Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital (BID 1201/OC-AR PICT99 02-07523). Buenos Aires: FLACSO.
- Barrera, Mariano (2012). Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF. *Cuadernos del CENDES*, 29(80).
- Barrera, Mariano (2013). La renta petrolera en Argentina: un análisis de las últimas dos décadas. *Ensayos de economía*, (43), 93-115.
- Barrera, Mariano (2020). La regulación de precios en el mercado de combustibles en Argentina (1989-2015): del libre mercado a una estructura oligopólica. *Apuntes del Cenes*, 39(69), 103-133.
- Banco Central de la República Argentina [BCRA] (varios años). Datos estadísticos. BCRA. <https://www.bcra.gob.ar/>
- Bertero, Raúl (2022). Ahorro fiscal, elevación del nivel de vida en los barrios populares y descarbonización: todo en uno. *Energía e Negocios*. <https://www.energiaynegocios.com.ar/ahorro-fiscal-elevacion-del-nivel-de-vida-en-los-barrios-populares-y-descarbonizacion-todo-en-uno/>

- Bertinat, Pablo y Kofman, Marco (2019), Los dueños de la energía: una aproximación al poder empresarial energético en América Latina. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.
- Boardman, Brenda (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Michigan: Pinter Pub Limited.
- Boardman, Brenda (2010). *Fixing fuel poverty: challenges and solutions*. Londres: Routledge.
- Bouille, Daniel (2004). *Manual de Economía de la Energía*. San Carlos de Bariloche: IDEE/FB.
- Bowles, Samuel y Edward, Richards (1990). *Introducción a la economía: Competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*. Madrid: Alianza.
- Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima [CAMMESA] (2012-2022). Datos estadísticos. CAMMESA. <https://cammesaweb.cammesa.com/>
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC] (2023). Desafíos de la planificación territorial el acceso al hábitat y a la vivienda. DT218-CIU. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/04/DT218-CIU-Desafios-de-la-planificacion-territorial-el-acceso-al-habitat-y-a-la-vivienda.pdf>
- Chévez, Pedro; San Juan, Gustavo y Martini, Irene (2019). Alcances y limitaciones de la ‘tarifa social’ eléctrica en urbanizaciones informales (La Plata, Buenos Aires). Estudios Socioterritoriales. *Revista de Geografía*, (26), e034.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2003). Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Guía para la Formulación de Políticas Energéticas. Santiago de Chile: CEPAL/OLADE/GPZ.

- Durán, Rodrigo (2018). *Apuntes sobre pobreza energética: estimaciones para Argentina: año 2003-2018*. Rosario: Taller Ecologista.
- Fernández Durán, Ramón y González Reyes, Luis (2014). *En la espiral de la energía. Volumen 1. Historia de la humanidad desde el papel de la energía (pero no solo)*. Madrid: Libros en acción/Baladre.
- Fondo Monetario Internacional [FMI] (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington: FMI.
- Forcinito, Karina y Nahón, Cecilia (2005). La fábula de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina (1990-2005). *Ciclos*, 15(30).
- Fronzizi, Arturo (24 de julio de 1958). Discurso presidencial. *Educ.ar*. https://backend.educ.ar/refactor_resource/get-attachment/24317
- Fuente Carrasco, Mario (2008). La Economía Ecológica: ¿un paradigma para abordar la sustentabilidad? *Revista Nueva Época*, 21(56).
- Gaggero, Alejandro (julio-setiembre de 2012). La retirada de los grupos económicos argentinos durante la crisis y salida del régimen de convertibilidad. *Desarrollo Económico*, 52(206).
- Gaggero, Alejandro y García Zanotti, Gustavo (2023). Cruzar fronteras para cosechar ganancias. El abuso fiscal de las grandes empresas del agronegocio. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung Argentina.
- Global Alliance for Tax Justice, PSI y Tax Justice Network (2021). Estado de la justicia fiscal 2021. PSI. <https://publicservices.international/resources/publications/estado-de-la-justicia-fiscal-2021?id=12437&lang=es>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (varios años). Datos estadísticos. *INDEC*. <https://www.indec.gob.ar/>

- Kofman, Marco (2023). Subsidios a la energía 2023. Oferta, demanda y tensiones distributivas. *EJES*.
- Kofman, Marco (2024). Energía y sector externo 2023. Un sector que mira hacia afuera. *EJES*.
- Kofman, Marco y López Crespo, Facundo (2019). La producción hidrocarburífera en 2018: los subsidios como respirador artificial. *EJES*.
- López Crespo, Facundo (2022). Tensiones y contradicciones en la normativa hidrocarburífera. *EJES*.
- López Crespo, Facundo; Kofman, Marco (2022) ¿Qué hay detrás de los subsidios energéticos? El caso argentino. *EJES*.
- Martínez Alier, Joan (julio de 2008). Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, (26), 24-34.
- Ministerio de Energía y Minería de la Nación (2016). *Balance Energético Nacional 2015. Documento Metodológico*. Buenos Aires: Centro de Información Energética.
- Navarro Rocha, Leandro (diciembre de 2021). Las grandes empresas en la Argentina de la posconvertibilidad. El caso del grupo Pampa Energía (2004-2015). *Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, (29), 71-99.
- Oficina de Presupuesto del Congreso [OPC] (2005-2021). Datos estadísticos. OPC. <https://opc.gob.ar/>
- Oficina de Presupuesto del Congreso [OPC] (2020). Proyecto de Ley de Presupuesto 2021. Subsidios a la Energía y al Transporte. Buenos Aires: OPC.
- Oficina Nacional de Presupuesto [ONP] (varios años). Datos estadísticos. MECON. <https://www.argentina.gob.ar/economia/onp>

Organización Latinoamericana de Energía [OLADE] (2017). *Manual de Planificación Energética*. Quito: OLADE.

Recalde, Marina (2010). Sistemas energéticos y desarrollo socio económico: Implicancias del control sobre los recursos naturales energéticos [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional del Sur.

Recalde, Marina (2012). Los recursos energéticos en Argentina: análisis de la renta. *Revista Problemas del desarrollo*, 43(170).

Recalde, Marina; Boullie, Daniel y Girardin, Leónidas (2015). Limitaciones para el desarrollo de Energías Renovables en Argentina. *Revista Problemas del desarrollo*, 46(183).

Registro Nacional de Barrios Populares [RENABAP] (varios años). Observatorio de Barrios Populares. Datos del observatorio. RENABAP. <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>

Secretaría de Energía (varios años). Datos estadísticos. MECON. <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/planeamiento-energetico/informacion-energetica/sistema-unificado-de-informacion>

Subsecretaría de Planeamiento Energético (2022). Informe para audiencia pública del 10 de mayo de 2022. Buenos Aires: MECON.

Treacy, Mariano (2020). La ecología política y el marxismo ecológico como enfoques críticos a la relación entre desarrollo económico y medio ambiente. *Revista Colombiana de Sociología*, 43(2), 241-266.

Sobre el autor

Marco Kofman nació en 1983. Es licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario [UNR], investigador del Mirador de la Actualidad el Trabajo y la Economía [MATE] y economista del Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental [EJES]. Desde ambos espacios, hace más de una década publica regularmente análisis económicos sobre la coyuntura económica y el sector energético argentino.

Energía, economía y poder

Una mirada crítica del problema energético

Este libro ofrece un repaso conceptual e histórico de la energía en Argentina. Mediante un análisis riguroso de información estadística y contable nos invita a construir una mirada integral sobre el problema energético abordando aspectos comerciales, geopolíticos, corporativos, distributivos e institucionales. El autor plantea que estos temas deben ser considerados en conjunto para esquivar las trampas epistemológicas que nos proponen las certezas y los consensos de las visiones hegemónicas.

Con un lenguaje sumamente claro y una profundidad analítica admirable, el libro aborda un sector clave de –y para– la economía argentina, como es el hidrocarburífero. Pero no se trata de un estudio sectorial típico. No es un libro sobre petróleo o energía, sino una reflexión aguda acerca de la trayectoria y los derroteros posibles de la economía nacional en materia social, macroeconómica, medioambiental y distributiva.



observatorio
petrolero **sur** | soberanía • energía
justicia ambiental



CLACSO