



Instituto
IPYPP
Pensamiento y Políticas Públicas

Breves consideraciones sobre el proceso de desregulación energética.

 Equipo de trabajo: Área de energía del Ipypp.

El miércoles 10 de julio de 2024, el gobierno nacional publicó en el Boletín Oficial la Resolución 150/2024, que supone la instrumentación de un cambio significativo en el rol regulador que la empresa Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista-CAMMESA- desempeña en el subsector eléctrico y, más particularmente, en el segmento de generación de energía eléctrica en la República Argentina.

En efecto, como parte de las medidas correctivas que se tomaron hace casi dos décadas en el contexto del gobierno de Néstor Kirchner, se publicó, en 2005, la Resolución 2022, que preveía la instrumentación de un esquema de reordenamiento regulatorio del subsector eléctrico que impactó en la asunción de un rol compensador por parte de la empresa CAMMESA. Esto impactó en diversas decisiones que establecían parámetros de funcionamiento para los distintos segmentos del sector eléctrico, generación, transporte y distribución.

Uno de los aspectos que resultaba relevante, era el hecho que CAMMESA comenzaba a operar con un esquema arbitral/compensador en el proceso de compra y venta de energía, en un momento en que se estaban adoptando medidas para reparar las consecuencias negativas de la salida del esquema de convertibilidad, vigente hasta fines de 2001 y que derivó en el estallido del proceso de dolarización que, durante la década de los '90, había experimentado el sistema energético a partir de las políticas de apertura, desregulación y privatización.

Uno de los ejes de ese proceso, estaba ligado a la consolidación de CAMMESA en el rol de efectivo comprador de combustibles líquidos a los efectos de su comercialización a las empresas generadoras, con el objetivo de intervenir y morigerar posibles impactos alcistas en los precios de abastecimiento de los combustibles, que constituyen el costo variable más relevante en el proceso de generación de electricidad por parte de las centrales generadoras.

A su vez, CAMMESA adoptó un rol relevante adicional, ligado al manejo de un Fondo Unificado con destino a un Fondo de Estabilización del Mercado Eléctrico Mayorista, que tenía objetivos compensadores en toda la dinámica de funcionamiento del sistema, con el establecimiento de contratos de compra venta de energía, que perseguían el objeto de moderar posibles impactos u oscilaciones bruscas en el funcionamiento de la dinámica económica del subsector eléctrico. En efecto, en lo que respecta a la generación térmica de energía eléctrica, CAMMESA ha operado con un rol creciente ligado no sólo al aseguramiento de la provisión de gas natural como insumo para las centrales, sino también en lo que respecta a la planificación de la compra contingente de combustibles líquidos- fuel oil o gas oil- en los momentos del año en que hay problemas con el abastecimiento de gas natural.

Más allá de ello, es importante tener en cuenta que estas medidas, que habían sido adoptadas como parte de un esquema de intervención del Estado en el sistema energético, nunca han sido parte de una revisión integral del esquema de funcionamiento de la economía política de la energía, lo cual significó que, en el marco de los esquemas regulatorios vigentes desde los '90, se hayan adoptado medidas que nunca dejaron de ser contingentes y asociadas al manejo crítico del sector. De hecho, junto con ello, se había encarado una política de congelamiento tarifario y de subsidios, que no se pusieron en perspectiva de un reordenamiento integral de todo el sistema. Por cierto, este rol asumido por CAMMESA era comprensible en los primeros años de salida del proceso destregulador, pero el gran problema es que nunca se abordó la discusión pendiente, ligada al cambio profundo de los marcos regulatorios de la energía eléctrica y del gas natural heredados de la década de los '90.

Más allá de esta salvedad, lo cierto es que esta decisión del gobierno de Milei, de la mano del desregulador Sturzenegger, implica la derogación de aquella resolución del 2005 que asignaba un papel de compensador y árbitro a CAMMESA con el objeto de asegurar abastecimientos de combustibles a precios razonables con el consecuente impacto en el costo final de la generación de energía eléctrica y, además, consolidar un rol de intervención permanente en los distintos segmentos del subsector eléctrico.

Así, la resolución 2022 funcionaba como un paraguas regulatorio para Cammesa, la compañía encargada del despacho de energía, lo que le permitía importar combustibles líquidos para garantizar el normal funcionamiento del parque de generación, entre las medidas compensadoras más relevantes. Léase que la contracara de ello, ha sido la mirada de las empresas del sector que descargaban en el congelamiento tarifario la falta de incentivos adecuados y de señales de precios consecuentes para asegurar el adecuado funcionamiento de todo el sector.

Por ende, CAMMESA ha adoptado un rol activo como comercializador de energía destinada a las empresas distribuidoras y, a la vez, como regulador de los precios a partir de cierta previsibilidad que se incorporaba al sistema teniendo en cuenta la realización de contratos con precios parametrizados que permitían morigerar la aplicación de precios Spot de mercado en las transacciones cotidianas. Nuevamente, la falta de una mirada estratégica omnicomprendiva del sistema, no permitió la reorganización del funcionamiento de la empresa y del subsector eléctrico bajo parámetros más armoniosos, ya que lo que faltó fue esa nueva instancia de discusión en materia de planificación del conjunto del sistema energético nacional.

En concreto, con esta Resolución del gobierno de Milei, se desdibuja el rol de CAMMESA en el mercado eléctrico, en un momento de seria crisis económica y con antecedentes de crisis de abastecimiento de combustibles que han sido permanentes y que ya han tocado a esta administración, como hemos visto con los cargamentos de combustibles líquidos que debieron sufragarse en mayo de este año en el contexto del aumento relevante del consumo. Allí, CAMMESA jugó un rol relevante.

Se estima que esta medida sólo puede entenderse en el esquema de profundización de la desregulación en el sistema energético. En el subsector eléctrico, la idea central es volver a garantizar el funcionamiento libre de la oferta y demanda de energéticos tal como ha sido establecido en las reformas de los '90, que quedaron plasmadas en los marcos regulatorios aún hoy vigentes, luego de tres décadas.

A los efectos de corroborar lo señalado, es importante transcribir literalmente los párrafos de los considerandos de la Resolución bajo análisis, ya que allí se condensa la declaración de principios y la razón instrumental que hay detrás de esta decisión.

En los considerandos, se afirma:

“Que la Resolución N° 2.022/05 de la SECRETARÍA DE ENERGÍA fue dictada en circunstancias económicas diversas a las actuales, y en un contexto de funcionamiento del sector eléctrico que no se condice con los principios y reglas de la Ley N° 24.065.

Que es de público conocimiento que nuestro país se encuentra atravesando una situación de inédita gravedad, generadora de profundos desequilibrios socioeconómicos y que la severidad de la crisis pone en riesgo la subsistencia misma de la organización social, jurídica y política constituida, afectando su normal desarrollo.

Que en razón de ello, el PODER EJECUTIVO NACIONAL, mediante el Decreto N° 55 de fecha 16 de diciembre de 2023, declaró la emergencia del Sector Energético Nacional en lo que respecta a los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica bajo jurisdicción federal y de transporte y distribución de gas natural que tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024.

Que en función de la efectiva situación de emergencia reconocida y así declarada por el Decreto N° 55/23, resulta indispensable coordinar y clarificar la actuación de los distintos entes estatales y de las empresas públicas y privadas del sector energético para lograr el abastecimiento de manera adecuada y, en caso de ser necesario, para tomar las medidas para minimizar el impacto socioeconómico, maximizar la eficiencia de las medidas y reducir el costo económico del funcionamiento del sector.

Que la situación descrita ha tornado imprescindible para el gobierno actual adoptar medidas urgentes que permitan superar la situación creada por las excepcionales condiciones económicas y sociales mencionadas, por lo cual, a través del Decreto N° 70 de fecha 20 de diciembre de 2023, el PODER EJECUTIVO NACIONAL declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025.

Que como parte de las medidas a adoptar es necesario encauzar gradualmente al Sector Eléctrico Nacional con los principios rectores contenidos en las Leyes Nros. 15.336 y 24.065 que integran el Marco Regulatorio Eléctrico, hacia mecanismos de eficiencia en el costo de generación y su remuneración asociada, promoviendo un régimen de mayor libertad y competencia en el MEM, en consonancia con la actual política energética a los fines de reducir la intervención del ESTADO NACIONAL, propiciando un mercado en el que la oferta y la demanda realicen transacciones libremente, regulado por normativas que promuevan su funcionamiento autónomo y competitivo, contribuyendo a una mayor eficiencia y sostenibilidad económica.

Que, así las cosas, el ordenamiento del sector eléctrico importa dejar sin efecto esquemas normativos que no se condicen con los principios antes señalados, y que implican un involucramiento excesivo del ESTADO NACIONAL y/o CAMMESA en la operatividad y en el funcionamiento del MEM bajo la aplicación de la Resolución N° 2.022/05 de la SECRETARÍA DE ENERGÍA por lo que se considera oportuno y conveniente proceder a su derogación.”

En concreto, aquí la “hojarasca”, parafraseando la cínica cosmovisión del flamante Ministro de Desregulación y Modernización del Estado, sería el rol de CAMMESA.

Más allá de la decisión adoptada, está por verse la viabilidad de una medida de semejante magnitud, en un contexto en el que el desequilibrio macro y microeconómico tiene un rol gravitante en el funcionamiento de la economía, lo cual se ha agravado con el aumento permanente de precios de los bienes energéticos pagados por todo tipo de consumidores, con el consecuente impacto inflacionario.

En este sentido, según han advertido diversas fuentes privadas del mercado, la forma en que se implementaría la medida dista de ser clara, ya que la normativa **no explica cómo se va a hacer viable el reemplazo del** esquema que estaba vigente desde hace 20 años, dado que **no precisa quién o quiénes van a ser los encargados de comprar los combustibles.**

Así visto constituye, incluso, un acto de **irresponsabilidad**, porque la medida apunta a que sean los privados los encargados de adquirir combustible para generación, pero la mayoría de las generadoras sostiene que es inviable que el sector privado asuma esta responsabilidad en el

actual escenario de desequilibrio reinante en el funcionamiento de la economía política de la energía. De este modo, aparece en el horizonte una cuestión no menor en el funcionamiento de cualquier tipo de sistema que supone cierto nivel de complejidad, y que es la adecuada coordinación de expectativas, funciones y tareas a cumplimentar por parte de los actores, tanto públicos como privados.

Ligado a todo este escenario que se busca replantear, el gobierno dejó sin efecto la adjudicación de los Contratos de Abastecimiento de Confiabilidad de Generación Térmica (TerConf) a través de la resolución 151/2024, que fue publicada también el miércoles 10 de julio de 2024. El gobierno anterior había realizado el 27 de julio del 2023 una convocatoria abierta nacional e internacional con el objetivo de sumar 3340 megawatt (MW) de potencia térmica al sistema interconectado. La licitación se concretó el 26 de septiembre y el 24 de noviembre de 2023 se adjudicaron los contratos de compra-venta de energía, pero una de las primeras medidas que tomó el actual secretario de Energía, Eduardo Rodríguez Chirillo, fue suspender todos los actos administrativos ya encarados y revertir la medida.

Esta licitación buscaba asegurar el suministro a largo plazo, con generación eficiente y modernización de equipos y reforzar nodos críticos del Sistema Argentino de Interconexión (SADI), sobre todo en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Sin embargo, el gobierno actual, tal como se ha expuesto en este artículo, pretende que Cammesa vaya reduciendo su campo de operaciones para limitarse a las funciones que le asignaba la Ley 26.045, por la que se estableció el marco regulatorio de la energía eléctrica a comienzos de la década de los '90. De hecho, esta medida está en línea con la aspiración de que la compañía mixta deje de comprar lo antes que se pueda el combustible que se utiliza para generar electricidad en usinas termoeléctricas —la intención es que esa tarea vuelva a estar en cabeza de los privados—y que no firme más contratos para ampliar el parque de generación.

A partir de esta decisión, Cammesa deberá reintegrar los montos correspondientes en concepto de pago inicial por adjudicación y pagos mensuales para mantenimiento de la adjudicación, a los proyectos que hubieran resultado adjudicados oportunamente. No hay precisiones sobre los montos que la empresa deberá devolver a las firmas que hayan sido adjudicatarias de este primer proceso que es frenado y revertido con esta medida.

No deja de ser impactante el modo en que, a través de medidas disruptivas de estas características, se consolida un modo de operar que instituye la excepción enmarcada en la concepción de la eterna emergencia visualizada como una práctica de reproducción de *crisis permanente*, dinámica que se observa desde los primeros días de la asunción de este gobierno. Dentro de esta concepción, muy propia de la mirada de naturalización y simplificación de los fenómenos y conflictos políticos, económicos y sociales que recrea permanentemente la cosmovisión neoliberal, el uso de herramientas jurídicas que mezclan excepción con decisionismo—léase el Decreto 70/23—, es parte del despliegue fáctico que propone la administración gobernante.

Finalmente, esta medida comporta el intento de poner en práctica una mirada maximalista y orientada al típico enfoque privatista, normativista y desregulador que se ha ensayado en diversas situaciones político-institucionales en la historia reciente de las últimas cinco décadas en nuestra Patria. Pensar en una instrumentación de semejante medida en este contexto, implica abrirle la puerta a un inquietante escenario de mayor desorden y anarquía, poniendo en crisis la elemental capacidad de planificación y previsión que todo sistema debe resguardar en su operación continua.