

Shock tarifario: La Patagonia en riesgo



CENTRO DE ESTUDIOS
PATAGONIA

Escribe en este
número:

**CLAUDIO
SCALETTA**
ECONOMISTA -
COORD. ÁREA
ECONOMÍA Y
DESARROLLO
REGIONAL

I. Introducción

En los discursos de campaña electoral pareció existir algún consenso entre los candidatos del FpV y la Alianza PRO sobre la necesidad de reducir el peso presupuestario de los subsidios a las tarifas de los servicios públicos. El punto en común fue que, en un contexto inflacionario, se los consideraba una masa creciente que sumaba al déficit de las cuentas públicas. El diagnóstico también fue compartido a comienzos del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en tiempos de “sintonía fina”, pero quedó en suspenso cuando se optó por contrarrestar el cambio negativo del ciclo internacional reforzando el mercado interno, tarea para la que los subsidios resultan un instrumento.

Los argumentos contra los subsidios, puede recordarse, no se limitaron solamente al impacto presupuestario, sino que avanzaron sobre la universalidad de las transferencias. Siempre que un subsidio es universal existe la posibilidad de derroches sociales en el margen. Un tópico clásico para deslegitimarlos fue la crítica centrada en “la calefacción de las piletas en los countries” o, más general, el dato de que llegaban a quienes en realidad no los necesitaban, como los usuarios de la zona norte del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires). Otro tópico fue que al quedar las tarifas retrasadas se daban lugar a un uso irracional de la energía, línea que fue recuperada recientemente por el ministro del Interior, Rogelio Frigerio, para descartar las quejas patagónicas por los

aumentos: el gas, afirmó, “era tan barato (en la Patagonia) que la gente andaba en remera dentro de su casa y con las ventanas abiertas”.

Hoy la situación cambió. Los datos gruesos son que tras los aumentos de las tarifas eléctricas en febrero, que en la Patagonia fueron de entre 160 y 180 por ciento, muy significativos pero menores a los del resto del país, el último día de marzo se anunciaron subas en el gas patagónico de entre 1000 y 1500 por ciento, dependiendo del segmento de usuarios. La decisión draconiana provocó rápidamente la presentación de amparos judiciales de usuarios privados, de municipios y de las provincias de Santa Cruz y Chubut. En ciudades como San Carlos de Bariloche se produjo una verdadera reacción popular, con la recolección de 30.000 firmas e importantes movilizaciones.

Bajo el nuevo escenario de ajuste de shock resulta de interés reconsiderar los diagnósticos y analizar la naturaleza, razones e impacto de las nuevas medidas.

2. Naturaleza económica de los subsidios

En su momento los subsidios a las tarifas de los servicios públicos y a los combustibles fueron aplicados para cumplir funciones múltiples. La primera fue establecer un mecanismo de redistribución de la renta petrolera, la segunda mejorar la competitividad de las empresas de todos los tamaños en tanto los servicios y el combustible son parte de su estructura de costos, y la tercera aportar un ingreso

extrasalarial para liberar recursos hacia el consumo. La perspectiva que considera a estas transferencias como un problema estrictamente fiscal y no de política económica opta por dejar de lado su efecto multiplicador sobre el consumo y los costos y, por lo tanto, sobre el nivel de la actividad económica.

Algunos sectores, como el agropecuario, descubrieron tardíamente como los nuevos costos emergentes de la eliminación de los subsidios restaron buena parte de las transferencias recibidas por otras ventanillas, como las mejoras arancelarias y cambiarias. Sin embargo, este no fue el caso del conjunto de la población que no recibió transferencias a favor, pero sí los incrementos tarifarios desmedidos.

3. Límites de la lógica oficial

Un primer camino de análisis puede ser considerar las subas tarifarias desde la propia lógica del oficialismo. Como se dijo, uno de los objetivos, compartido incluso por una parte de la actual oposición, fue corregir valores tarifarios que habían quedado por detrás de la inflación y, especialmente, reducir el déficit presupuestario. En otras palabras, que los consumidores paguen lo que antes aportaba el Estado.

La acción no estaba exenta de riesgos. La consultora FIEL, que cuenta entre sus filas con reconocidos especialistas en materia tarifaria, realizó en 2015 un trabajo (1) sobre el impacto de la quita de subsidios en el que advirtió sobre dos problemas centrales que hoy son un hecho: Primero: el fuerte impacto inflacionario de la suba de tarifas y, segundo, el impacto fiscal negativo que resultaría de combinar el ajuste de tarifas con una fuerte devaluación de la moneda.

El primer problema es el más evidente. Si aumentan las tarifas, aumentan los costos y los precios. El segundo necesita algo más de detalle. Los combustibles son también insumos de la generación eléctrica. Como una parte de estos combustibles son importados, la devaluación impacta también en los costos de la generación disparando una nueva ronda

de aumentos y, lo que es peor, licuando los efectos presupuestarios positivos de las subas eléctricas, lo que lleva a prever la continuidad de los ajustes de las tarifas de electricidad.

La suma de estos dos problemas, advertía FIEL ya en abril de 2015, podía tener consecuencias contrarias a las buscadas: La devaluación y la fuerte inflación podían provocar una contracción de la economía agravando la situación fiscal que se buscaba solucionar y obligando a nuevas rondas de ajustes del gasto. La recomendación de política caía por su propio peso: manejar con muchísimo cuidado la corrección de precios relativos muy sensibles para el funcionamiento de los agregados económicos.

La cita del documento de FIEL no es neutral. Se trata de una consultora ultra neoliberal en cuyas filas no existen simpatizantes de los subsidios. Por eso la cita sirve para poner en primer plano la cuestión estrictamente técnica sobre problemas graves que ya suceden y que fueron advertidos por economistas que no están precisamente en la vereda de enfrente de la actual administración.

4. Oídos sordos

Las advertencias, sin embargo, no fueron escuchadas. Muy por el contrario el oficialismo optó por correcciones violentas sin tener en cuenta los efectos interrelacionados de sus decisiones. La devaluación de la moneda del 40 por ciento con la excusa de salir del esquema de las restricciones cambiarias y mejorar la competitividad de la economía, fue seguida casi inmediatamente por las correcciones tarifarias hasta puntos que superaron todas las previsiones anteriores al cambio de gobierno.

Los números muestran que a partir del cambio de los precios mayoristas de la electricidad y la mejora en la retribución a la distribución, las tarifas eléctricas se incrementaron violentamente en regiones como el AMBA, con incrementos entre 270 y 465 por ciento en el caso de comercios e industrias, pero algo menos en el resto de las provincias, donde con las tarifas previas al ajuste eran mayores.

En Río Negro las subas fueron de entre 160 y 180 por ciento. Los sectores productivos elevaron algunas quejas, pero el verdadero problema llegaría con las facturas de gas.

El último día de marzo el Ministerio de Energía y Minería, conducido bajo la nueva administración por un hombre del riñón privado sectorial, el ex CEO de la importadora y refinadora Shell, Juan José Aranguren, dispuso el aumento de los precios del gas en boca de pozo y la paralela modificación de los marcos tarifarios de las distribuidoras. El promedio de incremento de la factura de gas natural en el segmento residencial fue del 200 por ciento para la mayoría de las regiones del país, pero en la Patagonia, donde

también se eliminó el subsidio zonal, el nuevo promedio fue inicialmente del 540 por ciento. La peor parte la llevaron los comercios e industrias. Mientras el impacto promedio fue del 700 por ciento para el conjunto del país, pero la Patagonia alcanzó al 1250.

Los patagónicos no necesitan que les expliquen cual es el peso de la demanda de gas en sus vidas cotidianas. Sin embargo, algunos pocos números en los que vale la pena detenerse ayudan a comprender el peso de la región en el total del país y permiten vislumbrar la lógica gubernamental en el proceso de toma de decisiones, así como el margen de negociación con que cuentan los gobernadores.

Cuadro 1: La Patagonia en el contexto nacional: Usuarios de gas por segmentos

N° Usuarios	País	Patagonia	% Patagonia	Río Negro	Neuquén	Chubut	Sta. Cruz	T. del Fuego
Total	8.500.126	637.906	7,50	212.825	163.138	167.138	49.158	45.780
Residencial	8.114.930	573.909	7,07	190.437	147.627	151.347	43.859	40.639
Comercial	316.761	54.826	17,30	19.604	13.117	13.386	4.340	4.379
Industria	25.656	919	3,58	326	210	240	48	95
Resto (2)	42.779	8.252	19,29	2.458	2.051	2.165	911	667

(1) A diciembre de 2015

(2) Entes oficiales, Centrales eléctricas, SDB y GNC.

Fuente: CEP en base a ENARGAS.

Cuadro 2: La Patagonia en el contexto nacional: Consumo de gas por segmento

Consumo de Gas (1)	País	Patagonia	% Patagonia	Río Negro	Neuquén	Chubut	Sta. Cruz	T. del Fuego
Total (2)	31.297.626	4.778.056	15,27	941.444	808.618	1.772.848	604.507	650.639
Residencial	10.229.001	2.398.980	23,45	581.750	538.134	604.741	316.518	357.837
Comercial	1.332.790	333.449	25,02	91.075	60.554	71.672	41.317	68.831
Industria	9.271.760	1.102.664	11,89	192.532	137.461	747.916	3.509	21.246
Resto (3)	10.464.075	942.963	9,01	76.087	72.465	348.515	243.163	202.725

(1) En miles de m³ de 9300 kcal.

(2) Año 2015, total entregado a distribución (no incluye usuarios en boca de pozo, by pass físicos y RTP Cerri)

(3) Entes oficiales, Centrales eléctricas, Subdistribuidores (SDB) y GNC.

Fuente: CEP en base a ENARGAS.

Si bien los usuarios de la región alcanzan apenas al 7,5 por ciento del total nacional (Cuadro 1), el consumo a lo largo del año es más del doble, el 15,3 por ciento (Cuadro 2). Cuando se desglosa por segmentos de usuarios se observa el mayor consumo derivado de las bajas temperaturas. Los usuarios residenciales, apenas el 7 por ciento de los nacionales, consumen el 23,5 del total distribuido del segmento. Los usuarios comerciales, que incluyen a hoteles y restaurantes, entre otros, y describen parcialmente el peso de la actividad turística de la región, suman el 17,3 por ciento de los usuarios nacionales, el 25 por ciento del consumo distribuido del país del segmento.

Con estos números resulta más fácil comprender por qué las autoridades nacionales decidieron eliminar los subsidios por zona y, luego, ante las protestas de los gobernadores concedieron un tope de “solamente” el 400 por ciento para los usuarios residenciales, a la vez que, hasta el momento de la redacción de este documento, se mantenían firmes en el 1250 por ciento promedio de los usuarios comerciales e industriales.

Ente la maraña de números vale volver a destacar la magnitud del impacto tarifario: se multiplica por 5 lo que se cobra al 23,5 por ciento del consumo residencial del país y por 13,5 veces el 25 por ciento del consumo comercial y el 12 por ciento del industrial.

Sin embargo, si se mide el peso de los segmentos sobre el total nacional (Cuadro 2) se tiene que el consumo residencial representa 7,7 puntos del nacional, el comercial poco más de 1 y el industrial el 3,5. El total para los tres segmentos suma el 12,2 por ciento del consumo y de la facturación nacional total. Dicho de otra manera, a pesar de la insistencia del nuevo ministro de Energía y Minería acerca de la imposibilidad de volver atrás con las modificaciones tarifarias, se trata de una porción menor de la facturación total, punto que debería ser puesto nuevamente sobre la mesa de negociación por los gobernadores, sumado a que el grueso de la producción gasífera del país proviene de la región; de las cuencas neuquina, del Golfo de San Jorge y Austral.

5. Modelo mixto

Una de las características centrales de la política económica del nuevo gobierno fue su estrategia de shock. Lo hizo primero con la devaluación de la moneda, luego con la suba de las tasas de interés y finalmente con la suba indiscriminada de las tarifas de los servicios públicos, con extremo en el gas patagónico. Sin embargo, contra su propio discurso, las razones de los aumentos del gas no fueron las necesidades presupuestarias, sino que, fiel al credo que representa el nuevo ministro, se priorizó la recomposición de las ganancias petroleras. El camino principal fue la más que duplicación del precio del gas en boca de pozo, una medida que necesita contextualizarse.

La política energética de la pasada década presentó distintas etapas, pero entre el control estatal de tiempos de la vieja YPF y el mercado desregulado que tuvo como hito la venta de la empresa estatal al capital español, puede definírsela como un “modelo mixto”. Sin presentar aquí una reseña completa, el modelo significó básicamente separar los precios internos de los internacionales con el triple objetivo ya señalado para los subsidios: redistribuir la renta petrolera en tiempos de precios muy elevados (con el barril de crudo que llegó a superar holgadamente los 100 dólares y con un pico de burbuja de 146 para el WTI en 2008), mejorar la competitividad interna del conjunto de la actividad económica vía menores costos de los insumos energéticos a través de las tarifas comerciales e industriales y complementar el ingreso real de los asalariados vía tarifas residenciales. El lado negativo de esta política fue que no alcanzó para mantener niveles adecuados de inversión, lo que a partir de 2011 se tradujo en la pérdida del autoabastecimiento y la nueva contribución de las importaciones de combustibles a la restricción externa o escasez relativa de divisas, con sus consecuentes presiones en el mercado cambiario y en la estabilidad macroeconómica.

Bajo el “régimen mixto” las petroleras continuaron con políticas que priorizaron la extracción sin suficientes inversiones de reposición. El argumento empresario principal fue la insuficiencia del nivel de precios recibidos. Este proceso recién comenzó a revertirse con la reestatización parcial de YPF, que tradujo la voluntad del nuevo controlante público de aumentar la producción para cerrar la brecha importadora. En el camino que terminó en la recuperación de YPF se habían comenzado a ensayar políticas de precios para incentivar el aumento de la producción a través de los llamados Programas “Plus”, como “Petróleo Plus” y “Gas Plus”, que básicamente consistieron en reconocer un precio diferencial para la “producción nueva”. Al momento de asunción del ministro Juan José Aranguren por el “gas viejo” se pagaba una cifra de alrededor de 2 dólares el millón de BTU (2) cercana al valor internacional de referencia, el Henry Hub, mientras que para el “gas nuevo”, en el marco de los programas Plus para incentivar la inversión, se reconocía un valor en torno a los 7,5 dólares, totalmente compatible con los costos demandados por los recursos no convencionales de arenas y arcillas compactas.



La segunda cuestión, además del aumento del precio del gas en boca de pozo, reside en el impacto económico y la velocidad de los ajustes tarifarios. El impacto es evidente. Para el sector comercial e industrial patagónico los nuevos valores lindan lo impagable y abren una situación impredecible para muchas ramas de la actividad. Entre las más complicadas, pero no solamente, se destaca el turismo. Si el nuevo cuadro tarifario se mantiene en el tiempo puede augurarse una recesión regional, muy marcada en las ciudades turísticas, y con fuerte impacto en el mercado laboral.

6. Consistencia técnica de los ajustes

El punto de la más que duplicación del precio del gas en boca de pozo está en la raíz de los mayores precios que deberán pagar los consumidores, aunque no alcanza para explicar las nuevas tarifas patagónicas multiplicadas entre 5 y 13,5 veces en promedio. Consultoras privadas (3) calcularon inicialmente que como consecuencia de este aumento de precios en boca de pozo las petroleras recibirán ingresos anuales adicionales por entre 3.500 y 4000 millones de dólares. En paralelo se estimó también que los ajustes tarifarios asociados agregarán un piso de entre 8 y 11 puntos porcentuales a la inflación anual, a la vez que su impacto fiscal será de sólo 1 punto del PIB. Los números muestran que lo que está en juego no es la reducción del déficit fiscal en el marco de un programa de estabilidad macroeconómica, sino la simple y pura rentabilidad empresarial. A no confundirse, no se trata de transferencias de los consumidores, particulares y empresas, al fisco, sino de los consumidores a las petroleras.

El gobierno de la Alianza PRO justificó este cambio en la dirección de las transferencias con el argumento de incentivar la inversión. Aquí caben dos

acotaciones. La primera es que ya en el pasado se pagaron tarifas más altas en dólares que en los países más desarrollados y se generó una rentabilidad hidrocarburífera por encima de la media internacional sin que ello tenga el menor efecto sobre el aumento de la inversión. La conducta de las petroleras fue aumentar la extracción de yacimientos que no habían desarrollado para reinvertir las ganancias en la expansión del negocio en otras regiones del planeta. La experiencia histórica indica que la inversión no se incentiva solamente vía precios y mayores ganancias. Hace falta algo más. El segundo punto es más sencillo: no se entiende la necesidad técnica de pagar más por el “gas viejo”, el que ya se venía extrayendo, y por qué esta concesión multimillonaria a las firmas energéticas no se otorgó en el marco de una negociación que involucrara algún tipo de compromiso empresarial efectivo en materia de incremento de la producción. Esta omisión implica haber dejado de lado el ABC de las políticas de desarrollo en el más elemental sentido de toma y daca entre el sector público y el privado.

7. Urgencia empresaria

La segunda cuestión, además del aumento del precio del gas en boca de pozo, reside en el impacto económico y la velocidad de los ajustes tarifarios. El impacto es evidente. Para el sector comercial e industrial patagónico los nuevos valores lindan lo impagable y abren una situación impredecible para muchas ramas de la actividad. Entre las más complicadas, pero no solamente, se destaca el turismo. Si el nuevo cuadro tarifario se mantiene en el tiempo puede augurarse una recesión regional, muy marcada en las ciudades turísticas, y con fuerte impacto en el mercado laboral.

Dado el serio riesgo económico y social de los ajustes tarifarios resulta indispensable preguntarse por las razones del Poder Ejecutivo nacional para aplicar el shock. Existieron motivaciones políticas e ideológicas explícitas. Las primeras se basaron en la preferencia por aplicar las medidas más antipáticas rápido para cosechar los presuntos beneficios cuando llegue el momento de volver a votar en 2017. Las segundas son la creencia de que cuanto antes “se corrijan los precios relativos”, también antes llegará la reactivación, siempre presunta. Dados los efectos económicos reseñados en materia de inflación e imposibilidad tácita de corrección del déficit, cabe preguntarse si no existía la posibilidad de hacer las cosas de otra manera. Una respuesta preliminar, siempre dentro de la lógica oficial, es que no existía ninguna necesidad técnica de disparar el precio del “gas viejo”. El valor que se pagaba estaba en línea con el valor del Henry Hub y algo por debajo del precio de importación de Bolivia, que ronda los 3 dólares. Con el aumento aplicado el 31 de marzo quedó en valores similares al de regasificación. Esto quiere decir que, aun dentro de los parámetros de la nueva administración, podría haberse utilizado el contexto de bajos precios de importación para financiar una transición tarifaria menos traumática para la macroeconomía y para los usuarios. En cambio, sólo parece haber primado la urgencia de provocar una transferencia sin contraprestaciones hacia el sector energético privado.-

Referencias

1. FIEL. Documento de Trabajo N°122: “Subsidios a la energía, devaluación y precios”. Abril de 2015. http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC_TRAB_1431636145020.pdf
2. BTU, Unidad Térmica Británica. Un millón equivalente a 252.000 kcal, aproximadamente igual a 27,01 m³ de 9300 kcal.
3. Estudio Bein. Informe N°118: “Vecinos subsidiando petroleros... no es PRO”. Abril de 2016.

El [Centro de Estudios Patagonia](#) es un espacio de discusión, producción de ideas y conocimiento para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. A partir del análisis, la investigación integral y la participación política, promovemos la elaboración de propuestas concretas para el fortalecimiento de un Estado democrático basado en el desarrollo con inclusión.

Datos de contacto

T +54 294 154 53 9194

cepatagonia@gmail.com

www.cepatagonia.com.ar



@cepatagonia



cepatagonia

