



Panorama energético en América Latina

Contexto energético regional

Uno de los rasgos de la realidad latinoamericana actual es la existencia potencial de una crisis energética y sus indeseados efectos en la economía. Realidad que, a su vez, es compleja puesto que algunos países tienen abundancia y disponibilidad de tales recursos (Brasil y Venezuela con el petróleo), otros en cambio son fuertemente dependientes de la importación de los mismos (Chile y Uruguay) y terceros tienen recursos energéticos, pero en un escenario donde no disponen del financiamiento adecuado para optimizar su explotación y, a la vez, no constituyen escenarios atractivos para atraer la inversión de capitales privados externos (como es el caso de Bolivia y Ecuador). Un cuarto grupo comienza a mostrarse incipientemente proclive a las reformas aplicadas para desarrollar una industria que requiere certeza jurídica y voluntad política para su concreción (Colombia y Perú). Como se puede ver, el escenario es incierto y variado para la región.

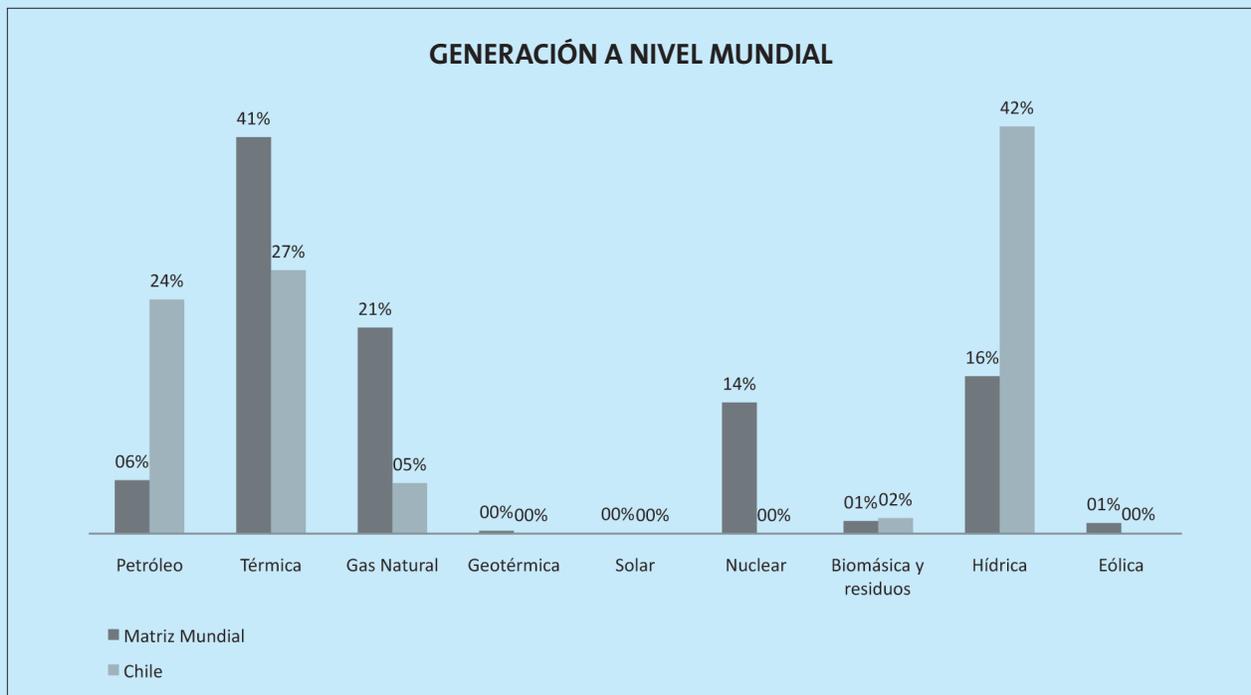
RESUMEN EJECUTIVO

Latinoamérica está expuesta a una crisis energética en un escenario en que cada vez es más difícil aprobar nuevos proyectos de generación debido a la presión que ejercen grupos ambientalistas y donde varios países tienden a alterar las reglas del juego y adoptar decisiones que generan inseguridad jurídica para las inversiones. Más que la lógica económica, tiende a primar una visión política. Chile no puede apostar exclusivamente a un tipo de generación energética ni tampoco depender del abastecimiento de un único proveedor. La estrategia debe ser una diversificación de la matriz que permita tener energía segura, limpia y barata, sobre la base de estimular soluciones de mercado con regulaciones transparentes, técnicas y eficientes.

Un segundo componente de la realidad de América Latina es que el crecimiento económico plantea una mayor demanda de recursos energéticos, lo cual incrementa las vulnerabilidades de algunos países y deja al descubierto las falencias de otros. Hay pues un riesgo que puede expresarse no sólo en la escasez de recursos energéticos, sino también en la declinación de las reservas existentes, en la reducción de la producción o incluso en la disminución de la calidad de la misma cuando nos referimos a los combustibles fósiles, pero también se presenta en la generación de energía, para la cual cada día se imponen más barreras, lo que acrecienta los riesgos asociados independiente de sus fuentes.

El diagnóstico se cierra considerando que mientras aumenta la demanda y se consolida el déficit en exploración, explotación, infraestructura para su producción, transporte y generación de energía, todo lo cual requiere cuantiosas inversiones, varios Estados latinoamericanos responden a esta situación, alterando las reglas del juego con medidas gubernamentales que importan decisiones discrecionales y que generan inseguridad jurídica en el ambiente de negocios. Más que la lógica económica, tiende a primar una visión política de corto plazo sobre el sector energético. Esto aumenta significativamente en los países donde existen movimientos conservacionistas que han logrado instalar posiciones ambientalistas extremas frente al desarrollo de nuevos proyectos, las cuales, más que preservar el medio ambiente, intentan evitar toda intervención del hombre en la naturaleza, impidiendo que el desarrollo alcance a nuevas capas de la sociedad.

Gráfico 1



Fuente: Ministerio de Energía, Chile

La realidad nos señala que en el mediano plazo no se avizora una transformación relevante del sistema energético mundial que permita pensar en una sustitución masiva de los combustibles fósiles, sean éstos destinados al transporte como a la generación de energía. Ello nos impone el desafío, como nación, de ser capaces de diseñar una matriz que contenga diferentes fuentes energéticas, partiendo por las que se posee en mayor abundancia y donde la hídrica destaca por su limpieza, bajo costo y carácter renovable. No debemos perder de vista que el costo de la energía es un factor de competitividad cada vez más relevante para los países, su factor de indexación en la economía puede hacer que industrias completas dejen de ser rentables, no sólo por la ausencia de suministros sino también por su valor e incidencia en la ecuación de producción.

Uso político de la energía versus eficiencia energética en la región

Algunos países de la región que poseen abundantes recursos energéticos han tendido a hacer un uso preferentemente político de ellos. En el caso de Venezuela, por ejemplo, se han usado los recursos provenientes de la venta del petróleo para financiar políticas redistributivas internas, para financiar la compra de bonos de la deuda pública de otros países de la región o se les ha proporcionado petróleo a precios fuertemente subsidiados a los gobiernos que considera sus aliados, como es el caso de Cuba, Nicaragua y Bolivia. La estrategia energética venezolana está así directamente asociada a consideraciones de orden político: en lo interno a financiar una política monetaria y fiscal expansiva con fines electorales y en lo externo a ofrecer recursos financieros y energéticos a países deficitarios a cambio de alinearlos o neutralizarlos respecto de su discurso de expansión del socialismo.

Por otra parte, en los últimos años se ha incrementado la intervención del Estado en el ámbito de la regulación de las inversiones entre los países de la región, entre ellas las del sector energético, introduciendo políticas que favorecen las decisiones discrecionales de las autoridades e impulsan la revisión compulsiva de los contratos o el desconocimiento de su vigencia práctica. La alteración unilateral por los gobiernos de los convenios de inversión ha hecho que varios acuerdos se tornen obsoletos y que, en definitiva, la estabilidad de las reglas del juego –tan relevante para las decisiones empresariales– se relativice, generando incertidumbre en el ámbito de las inversiones.

A comienzos de la década pasada, en medio de la crisis financiera por la que atravesó Argentina, el gobierno estableció la pesificación de la economía y, como consecuencia, las tarifas convenidas con las empresas concesionarias de gas y electricidad se trasladaron a moneda local, imponiéndoseles, además, un congelamiento tarifario. Pocos años más tarde, tras la recuperación de la economía, el gobierno argentino se vio enfrentado a un aumento de la demanda energética interna que no podía enfrentar porque durante muchos años postergó la realización de inversiones en la infraestructura de generación. La respuesta fue una nueva intervención estatal que restringió las exportaciones de las concesionarias privadas a países vecinos, tales como Chile. Este es un caso ilustrativo: a pesar de que Argentina dispone de gas natural para exportar sufre una crisis de abastecimiento debido a una mayor demanda interna derivada de la ausencia de exploración y falencias de infraestructura en el transporte

desde la generación a la distribución. La amenaza del gobierno argentino de caducar las concesiones a las empresas que no registren niveles adecuados de inversión no hace sino confirmar que uno de los más complejos problemas que enfrenta este país en materia energética está relacionado con su infraestructura deficitaria. Sin embargo, no es con la intimidación regulatoria, ni con los controles de precios, ni con los límites impuestos a las exportaciones, que se va a lograr mayor inversión en infraestructura de parte de las empresas privadas. La respuesta está en generar climas de seguridad jurídica y ofrecer una mejor calidad y estabilidad institucional a los inversionistas.

Bolivia, por su parte, que es un gran proveedor potencial de gas natural tiene carencias financieras tan profundas que hacen imposible que el Estado pueda, por sí solo, explorar y explotar este recurso. Cuando a comienzos de la década pasada tuvo la posibilidad de construir redes de gasoductos que le permitieran proyectar la exportación más allá del vecindario, los estallidos sociales, las consignas nacionalistas y la visión política de corto plazo hicieron abortar esta alternativa de expansión. Posteriormente, con la nueva Ley de Hidrocarburos se triplicaron los impuestos sobre la producción y luego vino la nacionalización de las empresas que operan en el sector gasífero y la imposición de volúmenes de producción y precios a las exportaciones de gas. En efecto, el gobierno del Presidente Morales nacionalizó los hidrocarburos y ocupó militarmente las instalaciones productivas, colocando a las empresas extranjeras que operaban en el sector frente a la disyuntiva de suscribir nuevos contratos de concesión o irse del país. Esta expropiación flagrante fue justificada como una acción de *“recuperación de lo que corresponde al pueblo de Bolivia”*.

También Ecuador se sumó a esta ola de estatizaciones a partir del año 2002, con la llegada del Presidente Correa al poder, terminando unilateralmente los contratos de extracción petrolera y obligando a las empresas del sector a devolver inmediatamente al Estado las concesiones, equipos y maquinarias utilizadas tanto en la exploración como en la producción.

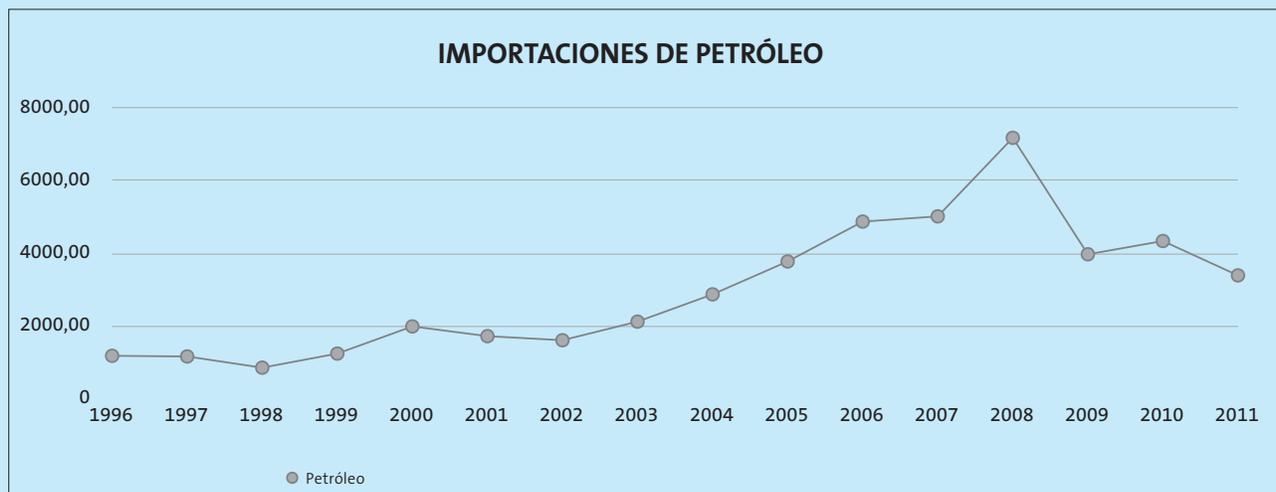
Durante el año 2005 se llegó a un consenso entre los países de la región acerca de la necesidad de configurar un proyecto de integración que se denominó “anillo energético”. A poco andar los países concurrentes debieron aceptar que, más allá de la construcción física de gasoductos y oleoductos o del tendido de redes eléctricas, las mayores dificultades provenían de la asimetría e inestabilidad regulatoria, variable que condicionaba negativamente cualquier mejoramiento en el ámbito de la infraestructura. Esta integración energética con países institucionalmente poco confiables respecto de sus acciones futuras fue gravitante en que distintos países involucrados originalmente en esta iniciativa, en definitiva, terminaran desahuciándola en la práctica al darse cuenta que condicionaba sus respectivas políticas energéticas locales y limitaba la flexibilidad de sus economías.

Este escenario poco atractivo para la inversión privada —especialmente la extranjera— se desarrolla en un contexto de creciente demanda energética que dice relación con el mayor crecimiento económico que experimentan algunos países de la región.

Relevancia de la energía para Chile

Para Chile su principal problema en materia energética es la dependencia que le ocasiona ser un país importador neto de recursos energéticos. En Chile hoy debiera primar la urgencia de avanzar rápidamente hacia la diversificación de las fuentes abastecedoras de energía. Luego de la crisis del gas con Argentina, se volvió a potenciar la construcción de centrales hidroeléctricas, las que en la década de los noventa estuvieron fuertemente cuestionadas por grupos de presión ambientalistas, los cuales ahora vuelven a hacer sentir su oposición a toda forma de generación a costos razonables. En un país que posee abundantes recursos hídricos, la generación hidroeléctrica es una opción imposible de eludir. Además, resulta una paradoja regional que teniendo vecinos con grandes reservas de recursos energéticos, el país deba recurrir a la importación desde países tan lejanos como Indonesia para abastecer su mercado interno.

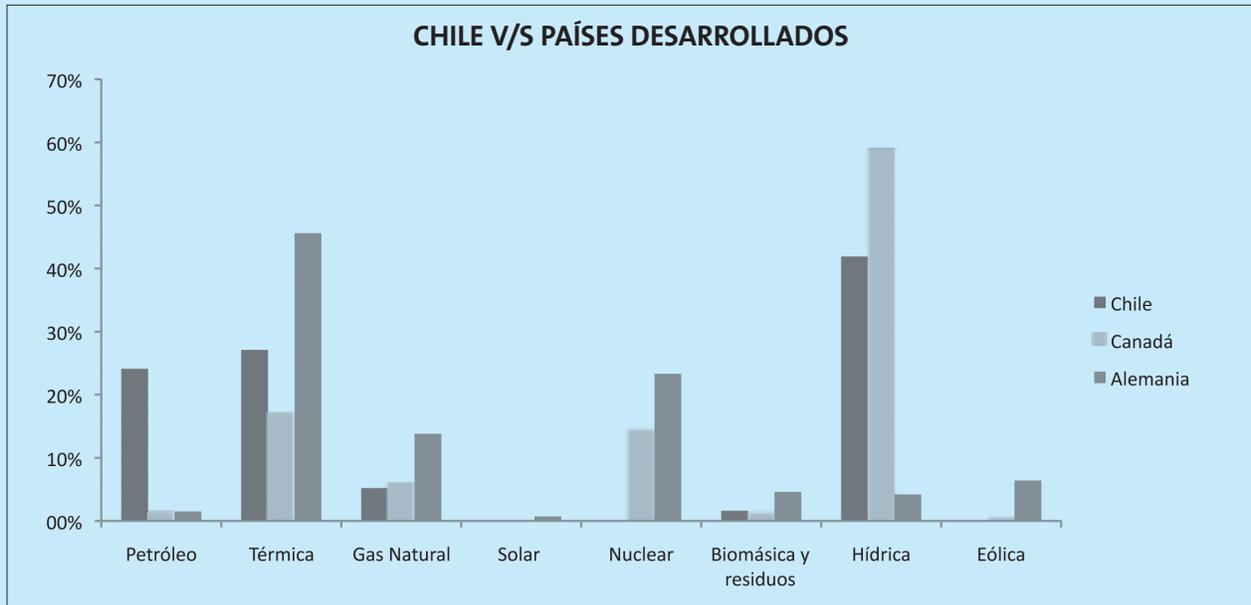
Gráfico 2



Fuente: Banco Central de Chile; Valores Fob (MUS)

Nuestro país, al ser un importador neto de petróleo se ve afectado por su precio en el mercado internacional, dato que no es menor al revisar la cifra de dicho desembolso. En los últimos años estos valores se han disparado, lo que ha causado un alza generalizada de precios en el transporte y la energía, si consideramos que el petróleo representa cerca del 25% de nuestra matriz de generación, podemos entender el nivel de indexación que éste tiene en la economía. El gráfico N°2 muestra los valores FOB de dichos desembolsos, los que previo a la crisis del 2008 se elevaron a más de 7.000 millones de dólares.

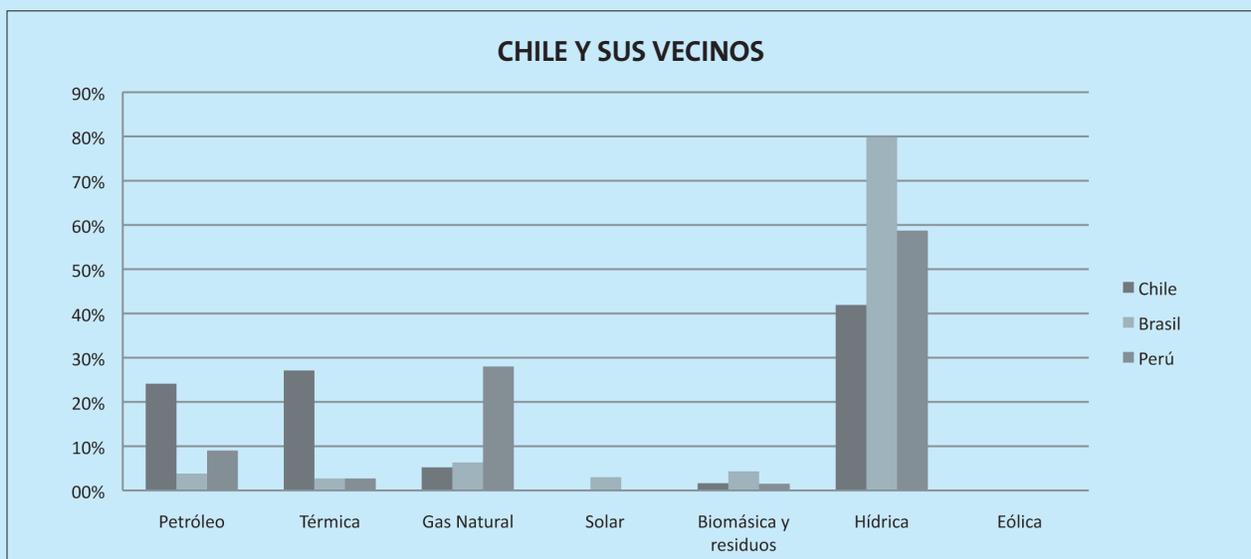
Gráfico 3



Fuente: Ministerio de Energía, Chile

Como se advierte en el gráfico N°3, al comparar nuestra matriz de generación con la de países desarrollados, en este caso Alemania y Canadá, podemos apreciar al menos dos consideraciones que nos debieran llevar a pensar más detenidamente en nuestro potencial de crecimiento. Primero, que la energía nuclear es una alternativa relevante en ambos casos y, segundo, el bajo impacto de la energía solar en el total. En Alemania entre el petróleo, la energía térmica y el gas natural concentran más del 60% de su matriz de producción, mientras que en Chile la misma combinación genera el 56%, dejando espacio para aumentar la generación por la vía de gas natural, en el caso de que nuestros vecinos tuvieran la estabilidad institucional y la voluntad de respetar los contratos suscritos sin sucumbir ante los vaivenes de la discrecionalidad de sus gobernantes.

Gráfico 4



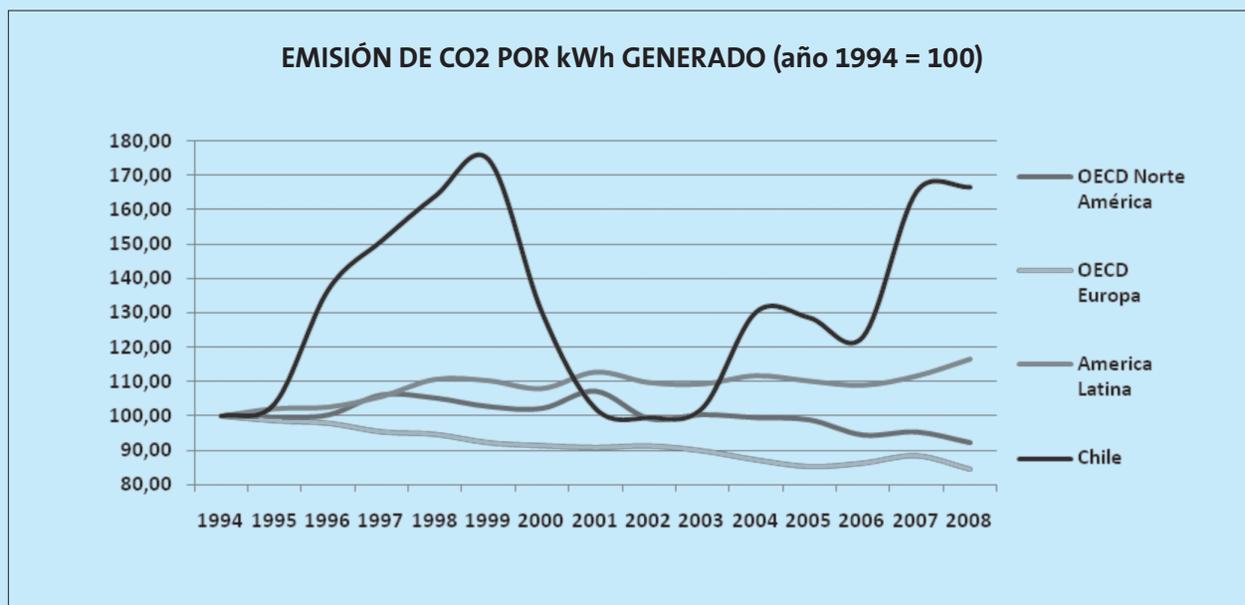
Fuente: Ministerio de Energía, Chile

Como se observa en el gráfico N°4, Brasil centra gran parte de su matriz en la energía hídrica, representando prácticamente el 80% de su producción energética, a pesar de ser uno de los productores importantes de petróleo en la región. Lo mismo ocurre con Perú, donde el 58% de la energía se produce con este tipo de fuente. Esto no es menor en un escenario donde los costos son relevantes, pero también lo es el impacto de nuestras acciones frente al medio ambiente. Chile tiene un gran potencial de crecimiento en la generación hídrica por lo que es necesaria una acción decidida para avanzar en una matriz energética más segura, limpia y barata, lo cual no es una utopía.

Al hacer un análisis temporal, podemos determinar que la matriz de generación eléctrica de nuestro país ha cambiado significativamente en las últimas dos décadas. El año 1994, el 83% de la capacidad instalada del país era hidroeléctrica y sólo el 17% era termoeléctrica. En los últimos 17 años, la composición de la matriz energética prácticamente se invirtió, pasando a conformarse de un 42% hidroeléctrico y, al sumar toda la generación termoeléctrica (carbón, petróleo, gas natural y biomasa), se llega al 58%.

Esto no deja de ser paradójico, ya que los activos movimientos ecologistas centran su oposición en los proyectos hídricos, pero no alzan su voz con igual énfasis para demandar que los combustibles fósiles no se utilicen en la generación de electricidad. Es más, como respuesta a las necesidades, se ha debido importar de la otra orilla del Pacífico gas natural licuado, lo que si se midiera por la huella de carbono sin duda nos daría desagradables sorpresas.

Gráfico 5



Fuente: International Energy Agency (IEA)

En efecto, en el gráfico N°5 podemos apreciar la cantidad de CO2 emitido por nuestra matriz por cada kilowatts generado, lo cual nos deja muy mal parados frente al desafío del calentamiento global, incluso

si nos comparamos con el promedio de la región. Se aprecia que una baja importante de las emisiones se obtuvo cuando se combinaron dos fuentes de generación importantes, el gas natural proveniente desde Argentina y la entrada en plena operación de dos centrales hídricas, pero en la medida que nos quedamos sin gas producto de la crisis política trasandina y la paralización de los proyectos hidroeléctricos, nuestras emisiones se dispararon a niveles alarmantes como contribuyentes de contaminación.

Conclusiones

El riesgo energético en América del Sur, como se ha visto en esta panorámica visión, tiene una fuerte incidencia en el clima de negocios y en el perfil de competitividad de los países. El auge del populismo en varios países de la región, con su componente nacionalista, importa un deterioro en los procesos productivos energéticos. No sólo porque ahuyenta capitales necesarios para la explotación, sino porque además provoca en los países afectados un aislamiento del mejoramiento tecnológico.

El intervencionismo estatal, típico de los gobiernos populistas de la región, afecta el manejo de las empresas del sector energético en cuanto se ven incentivadas a dejar de lado criterios de eficiencia, produciéndose una subordinación de decisiones -que debieran ser esencialmente técnicas- a los intereses políticos del grupo gobernante. A su vez, las decisiones discrecionales que adopta el aparato estatal redundan en inseguridad jurídica para las empresas energéticas porque surge la amenaza de mayores regulaciones y de que se alteren las reglas del juego, por ejemplo, para desconocer los contratos suscritos. Finalmente, el incremento de los impuestos y de los royalty a las empresas privadas concesionarias de permisos de explotación de recursos energéticos actúa desincentivando la atracción de inversiones en el sector. La inversión extranjera, que tanto costó que retornara a América Latina en décadas pasadas, percibe que las instituciones pierden credibilidad, lo cual tiene un efecto multiplicador hacia otros sectores de la economía.

En lo que se refiere a Chile, el mercado energético nacional no puede ser monodependiente en un doble sentido. No puede apostarse exclusivamente a un tipo de generación energética ni tampoco depender del abastecimiento de un único proveedor. La estrategia debe ser una diversificación de la matriz energética que permita contar con energía segura, limpia y lo más barata posible, y al mismo tiempo funcional a la reducción de nuestras emisiones.

En definitiva, como en todas las actividades económicas, el mercado aparece como la opción más acertada y más segura, sin perjuicio de marcos regulatorios transparentes, técnicos y eficientes. Con semejante énfasis habría una mayor y permanente preocupación por la infraestructura para atender de manera eficaz el incremento de la demanda; habría estabilidad en las reglas del juego y se eliminarían distorsiones en un escenario de competencia por ofrecer energía segura y a precios moderados; habría, en fin, una difusión del avance tecnológico por cuanto de él no sólo se benefician los actores empresariales que lo aplican sino también los consumidores. Introducir más mercado en un área tan sensible al riesgo atenuaría la intensidad de los conflictos.