

**LINEAMIENTOS PARA LA REGULACIÓN DEL USO EFICIENTE
DE LA ENERGÍA EN ARGENTINA**

Daniel Bouille



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1999**

**PROYECTO CEPAL/COMISIÓN EUROPEA
"PROMOCIÓN DEL USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA EN AMÉRICA LATINA"**

LC/L.1189
Marzo de 1999

Este documento fue preparado por el señor Daniel Bouille, consultor de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

La dirección del proyecto CEPAL/Comisión Europea está a cargo del señor Fernando Sánchez Albavera, Asesor Regional en Minería y Energía. Los interesados pueden dirigirse al E-mail: fsanchez@eclac.cl o al fax (56-2) 208-0252.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	5
I. INTRODUCCIÓN	7
II. PRINCIPALES ANTECEDENTES Y ESTADO DE SITUACIÓN SOBRE EL URE EN ARGENTINA	9
A. EVOLUCIÓN DEL ABASTECIMIENTO, INTENSIDAD ENERGÉTICA E IMPACTO AMBIENTAL	9
B. ANTECEDENTES EN MATERIA DE LAS ACCIONES SOBRE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y SUS POTENCIALIDADES.....	13
C. EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL-REGULATORIO EN LAS INDUSTRIAS ENERGÉTICAS	19
D. LA ACTUAL POLÍTICA ENERGÉTICA Y LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE PROMOCIÓN DEL URE	28
E. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LA ACTUACIÓN DEL URE EN LA ARGENTINA	29
III. IMPORTANCIA DEL USO RACIONAL DE LA ENERGÍA	31
IV. BARRERAS QUE LIMITAN LA CONCRECIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DEL URE	35
A. BARRERAS VINCULADAS CON EL CONTEXTO ECONÓMICO GENERAL.....	36
B. BARRERAS VINCULADAS AL PLANO INSTITUCIONAL.....	37
C. BARRERAS REFERIDAS AL PLANO TECNOLÓGICO.....	38
D. BARRERAS RELACIONADAS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS ENERGÉTICAS.....	39
E. BARRERAS CORRESPONDIENTES AL “MERCADO” ESPECÍFICO DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA	40

V.	LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA PROMOCIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y SU APLICABILIDAD AL CASO ARGENTINO	45
A.	INSTRUMENTOS Y MODALIDADES INSTITUCIONALES UTILIZADOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	45
B.	ASPECTOS DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RELEVANTES PARA EL CASO DE ARGENTINA	55
VI.	NECESIDAD DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN PARA PROMOVER Y REGULAR LA EFICIENCIA ENERGÉTICA	59
VII.	PRINCIPALES LINEAMIENTOS SOBRE EL CONTENIDO DE UN MARCO LEGAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA.....	65
A.	LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL URE.....	66
B.	FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS	67
C.	EL ORIGEN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS	69

ÍNDICE DE GRÁFICOS:

Gráfico 1	Argentina: Evolución de la estructura de abastecimiento.....	9
Gráfico 2	Argentina: Intensidad energética del valor agregado industrial y del PBI.....	10
Gráfico 3	Intensidad energética del PBI.....	11
Gráfico 4	Argentina: Sendero de emisiones derivadas del consumo energético.....	12
Gráfico 5	Mercado eléctrico mayorista	24
Gráfico 6	Evolución del precio spot en el MEM	25

ÍNDICE DE CUADROS:

Cuadro 1	Cambios en las condiciones de contexto para el desarrollo de Acciones de DSM.....	52
----------	---	----

RESUMEN

Este estudio se inscribe dentro de las actividades del Proyecto CEPAL/Comisión Europea, y tiene por objeto animar el debate para la adopción de acciones legislativas orientadas a promover el uso eficiente de la energía.

En Argentina se llevó a cabo a comienzos de esta década una profunda reestructuración energética, en el marco de un proceso de reforma del Estado y de la economía, que ha implicado la transferencia de funciones empresarias del Estado a los actores privados, al mismo tiempo que un mayor protagonismo del mercado. El Estado ha retenido para sí el diseño de la política energética y las funciones de regulación, especialmente en aquellos ámbitos donde predominan los monopolios naturales.

La búsqueda de una mayor eficiencia ha sido una de las principales motivaciones explicitadas para realizar las reformas. Además del protagonismo privado, se pretende que ese mejor desempeño se traduzca en una asignación más adecuada de los recursos, a fin de aportar competitividad a las actividades productivas y beneficios a los usuarios residenciales.

El estudio señala que si bien las reformas introducidas en las industrias energéticas han dado lugar a mejoras en la eficiencia productiva de las actividades del sector, no se ha logrado avanzar significativamente en el plano del uso eficiente de la energía. En tal sentido, a juicio del autor este tema constituye uno de los desafíos más importantes respecto del perfeccionamiento de los esquemas de regulación introducidos por las reformas.

Se advierte también que el aprovechamiento de las oportunidades de mejora en la eficiencia energética se enfrenta con serias barreras que los mecanismos de mercado no pueden superar espontáneamente. El trabajo plantea que resulta indispensable identificar las “fallas del mercado” y encarar políticas y programas públicos para que pueda aprovecharse el potencial de ahorro de energía existente, y para que la sociedad pueda disfrutar de los consiguientes beneficios en cuanto a la competitividad, equidad social y protección del medio ambiente, que son pilares del desarrollo sustentable. En este sentido, revela que la experiencia internacional indica que los avances en esta materia requieren de una adecuada combinación de la acción regulatoria y de promoción por parte del Estado, y de las señales derivadas de los mecanismos de mercado, en el marco de un diseño institucional adaptado al contexto específico de Argentina.

El trabajo concluye en que no existe en dicho país una política explícita, debidamente complementada con instrumentos institucionales y regulatorios, que permita dar un tratamiento adecuado a este tema, proponiendo para enfrentar este vacío un conjunto de lineamientos para elaborar una Ley Marco para promover el uso eficiente de la energía.

I. INTRODUCCIÓN

La Argentina ha realizado, a comienzos de la presente década, una profunda reestructuración de sus industrias energéticas, en el marco de un proceso de reforma del Estado y de la economía en su conjunto.

Esa reestructuración ha implicado la transferencia de los activos públicos del sector y de las funciones empresarias a los actores privados, al mismo tiempo que un mayor protagonismo del mercado como mecanismo coordinador. El Estado ha retenido para sí las funciones de regulación, especialmente en aquellos ámbitos donde predominan los monopolios naturales, y de política energética, ejecutada ahora a través de mecanismos mucho más indirectos.

La búsqueda de un mejor desempeño del sector fue una de las principales motivaciones explicitadas para impulsar las reformas. Además de las cuestiones vinculadas al financiamiento de las inversiones, se pretende que ese mejor desempeño se traduzca en mayor eficiencia productiva y en una asignación más adecuada de los recursos, que aporten competitividad a las actividades productivas y beneficios a los usuarios residenciales.

El URE se vincula muy estrechamente con la eficiencia productiva y con una adecuada asignación de los recursos, tanto en los ámbitos de la producción, transformación, transporte y distribución de la energía, como en las esferas de su consumo final. Los márgenes de mejora en este plano pueden ser muy considerables y de muy alta significación económica, al menos en términos globales.

En un contexto de estabilidad de precios y apertura comercial, para las actividades productivas que elaboran bienes comercializables, la gestión de costos es cada vez más decisiva para mantenerse en el mercado. En consecuencia, el tema de eficiencia energética adquiere significación no sólo en las actividades energointensivas, donde resulta decisiva. Por lo que se refiere a las actividades que producen bienes o servicios no comercializables, la mayor competencia interna provoca efectos similares.

En el ámbito de las familias, el uso más eficiente de la energía puede aliviar significativamente la carga de ese requerimiento esencial sobre los presupuestos de gasto, especialmente para los estratos más pobres de la población.

En el plano del sector público, la aplicación de acciones de ahorro de energía habría de implicar también economías de gasto, tanto en el caso de la administración central como a nivel de los servicios públicos (por ejemplo, alumbrado público, hospitales, escuelas).

Además de los aspectos puramente económicos hay que tomar en cuenta que las medidas de URE tienen también consecuencias importantes con relación a los aspectos

ambientales, que habrán de imponer restricciones crecientes al desenvolvimiento de las actividades productivas. El ahorro y el mejor uso de la energía implican una disminución del impacto sobre el ambiente local y global y de la presión sobre los recursos energéticos agotables.

Aunque las reformas introducidas en las industrias energéticas han dado lugar a mejoras en la eficiencia productiva de las actividades del sector, no se ha logrado avanzar significativamente en el plano del ahorro de energía. En tal sentido podría decirse que este tema constituye uno de los desafíos importantes en el perfeccionamiento de los esquemas de funcionamiento del sector introducidos por las reformas.

Ocurre que el aprovechamiento de las oportunidades de mejora en la eficiencia energética se enfrenta con serias barreras que los mecanismos de mercado no pueden superar espontáneamente. Es, en consecuencia, necesario generar los “negocios de eficiencia energética” de manera constructiva, utilizando mecanismos institucionales y regulatorios, tal como se procedió para establecer ambientes competitivos en ciertos mercados energéticos —por ejemplo, el MEM eléctrico— e incentivos de política, tomando en cuenta las experiencias de los países (desarrollados y en desarrollo) que se encuentran en estadios más avanzados en esta materia.

Es decir, resulta indispensable aumentar el protagonismo del Estado para identificar las “fallas del mercado” y encarar programas para que la sociedad pueda aprovechar los beneficios que ofrece el uso racional de la energía. En todo caso, la experiencia internacional indica que los avances en esta materia requieren de una adecuada combinación de la acción regulatoria y de promoción por parte del Estado y de las señales derivadas de los mecanismos de mercado, en el marco de un diseño institucional adaptado al contexto específico de nuestro país.

En Argentina se ha logrado una mejora significativa en lo que se refiere al uso de los recursos naturales energéticos atendiendo a su disponibilidad relativa. Sin embargo, son escasos los avances logrados en lo que se refiere a la eficiencia energética. Se han hecho algunos intentos por incorporar a la política energética algunas disposiciones o medidas referidas al tema durante la década pasada. También se ha realizado un conjunto de acciones, sobre todo en la identificación de oportunidades o potencialidades de ahorro, con el apoyo de organismos internacionales de cooperación, a lo largo de la presente década, llevadas a cabo por la Dirección Nacional de URE de la Secretaría de Energía y Puertos de la Nación.

Sin embargo, no existe una política explícita, debidamente complementada con instrumentos institucionales y regulatorios, que permita dar un tratamiento adecuado a este tema.

II. PRINCIPALES ANTECEDENTES Y ESTADO DE SITUACIÓN SOBRE EL URE EN ARGENTINA

A. EVOLUCIÓN DEL ABASTECIMIENTO, INTENSIDAD ENERGÉTICA E IMPACTO AMBIENTAL

Desde los años 70, la política energética argentina ha promovido una adecuada utilización de los recursos, atendiendo a su disponibilidad relativa. Esa política se planteó la sustitución del uso del petróleo (comparativamente más escaso) por fuentes renovables (hidroelectricidad) o por fuentes agotables más abundantes (gas natural, uranio). Esto permitió, además de alcanzar el autoabastecimiento energético y una mayor diversificación de la oferta, mejorar considerablemente el impacto sobre el medio ambiente local y global.

En efecto, tal como se desprende del gráfico 1, la sustitución de los derivados del petróleo por hidroelectricidad, nucleoelectricidad y gas natural en la generación eléctrica, y por gas natural en los usos calóricos de la industria, implicó una modificación substancial de la estructura de abastecimiento.

Gráfico 1



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index?reportId=5_3367

