

Dossier sobre el impacto económico del gasoducto Néstor Kirchner

9 de julio 2023

Introducción

Este domingo 9 de julio, en el marco del Día de la Independencia, se inaugura el primer tramo del gasoducto Néstor Kirchner. Esta megaobra abarca más de 500 km y en su primera etapa se extiende desde Tratayén (Neuquén) a Salliqueló (Buenos Aires).

Tras la pandemia por Covid-19, ya en el año 2021, se licitó la obra que comenzó a ejecutarse en 2022. Esta primera etapa se realizó en solo 10 meses. La celeridad lograda resulta de vital importancia porque permite el ahorro de parte del gas importado en la época de mayor consumo (junio a agosto) y contrasta con la inacción de la gestión anterior. El derrotero de la obra indica que:

- El gobierno de Mauricio Macri postergó la licitación en dos oportunidades, siendo el FMI un actor gravitante para limitar el avance de esta obra de infraestructura, exigiéndole a la Argentina priorizar el ajuste fiscal.



- Es inevitable pensar que, de haberse concretado aquella obra, Argentina hubiera atravesado en un escenario absolutamente diferente la crisis de los combustibles generada por la guerra Rusia-Ucrania en 2021. De hecho, el pasado 12 de mayo, el ministro de Economía Sergio Massa recordó que “El gasoducto no se hizo en 2018 y nos costó USD 8.000 millones”.¹
- En julio de 2019 el entonces presidente Macri firmó un Decreto de Necesidad y Urgencia para “convocar a licitación pública nacional e internacional” para la prestación del servicio de transporte de gas natural que contemplara el diseño y construcción de un gasoducto, lo que ocurrió tres semanas más tarde. Se fijó el 12 de septiembre de 2019 como fecha de apertura de las ofertas. Sin

¹ <https://mase.lmneuquen.com/gasoducto/el-gasoducto-no-se-hizo-2018-y-nos-costó-us-8000-millones-n1021530>

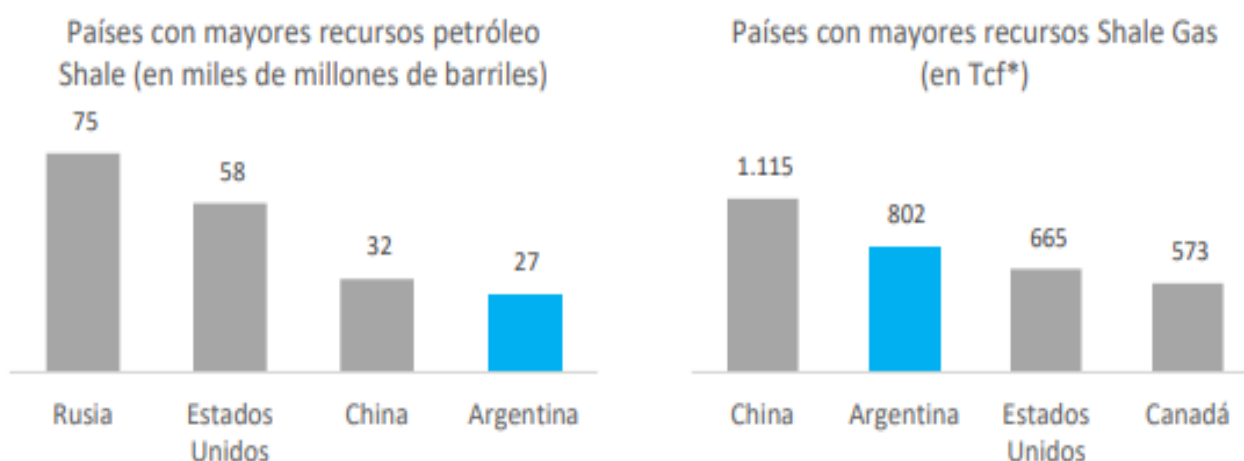
embargo, en agosto ese plazo fue prorrogado a noviembre de 2019.² En octubre del mismo año la licitación volvió a prorrogarse para marzo del 2020, cuando comenzara la próxima gestión de gobierno.³

- No fue la única obra de transporte de energía suspendida. IEASA denunció ante los tribunales federales una “ilegítima y arbitraria suspensión de las obras del Gasoducto Del Noreste Argentino – GNEA” durante el gobierno de Macri, el cual se había declarado Interés Público Nacional a través del Decreto N° 267 de fecha 27 de marzo de 2007.⁴

Está la producción, falta el transporte

La Argentina se ubica en el cuarto lugar en el ranking de países con mayor volumen de reservas de petróleo no convencional. De los 27 billones de barriles que se estiman a nivel nacional, 16 se encuentran en Vaca Muerta, es decir, casi un 60% del total. Más aún, con respecto al gas no convencional, Argentina posee la segunda reserva más grande del mundo. Del total nacional, el 40% se encuentra en Vaca Muerta.

Gráfico 1. Países con mayor volumen de recursos de gas y petróleo No Convencional técnicamente recuperable (2013)



Fuente: CEPA (2021) en base a U.S. Energy Information Administration (EIA) (2013)

*Nota: unidad de medida que indica trillones de pies cúbicos en medida inglesa

Para dimensionar lo que representa Vaca Muerta, los 16 billones de barriles de petróleo suponen el consumo interno de Argentina de 94 años. En cuanto al gas, esta relación se duplica: los 308 trillones de pies cúbicos representan 193 años de consumo interno de nuestro país.

Este volumen de recursos no sólo nos permitiría suplir el declino de la producción convencional sino también revertir la balanza comercial energética: pasar de un escenario de importación de energía al autoabastecimiento y capacidad exportadora.

² https://ebelg.cancilleria.gob.ar/userfiles/proroga_licitacion_gasoducto_1.pdf

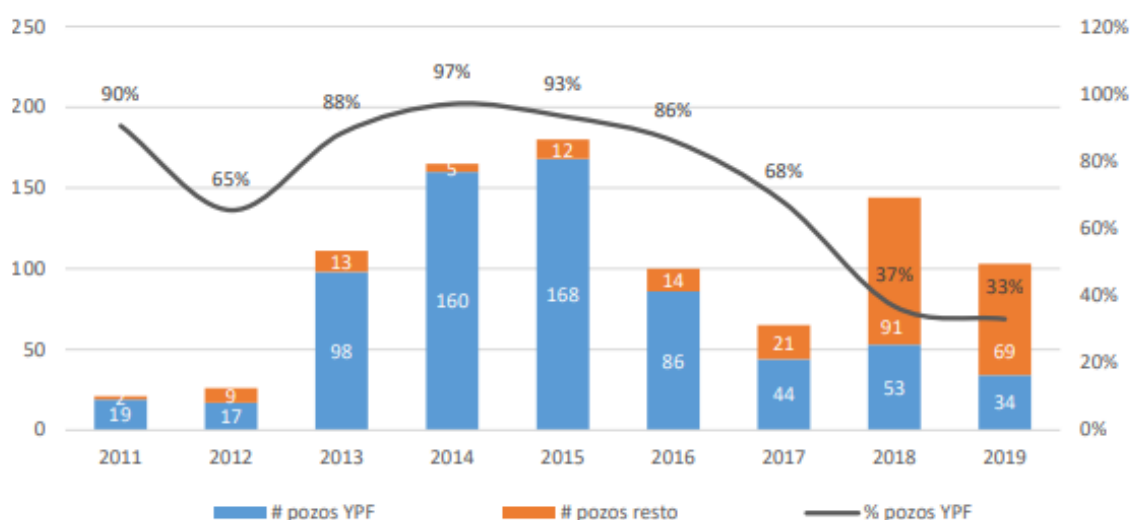
³ http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/informacion_del_mercado/mercado_hidrocarburos/convocatoria_licitacion/PV-2019-98032316-APN-SSHYC-MHA.pdf

⁴ <https://www.lenergygroup.com/ieasa-denuncia-que-en-2018-se-frenaron-las-obras-de-gasoductos-noreste-argentino-con-un-90-de-la-obra-en-marcha/>

Algunas estimaciones, calculan un ingreso potencial de divisas anual de más de 37.500 millones de dólares.⁵ Esto representa un tercio del total de exportaciones argentinas de bienes al año 2022.

Argentina hoy tiene costos de producción de hidrocarburos altamente competitivos a nivel internacional. Fue la YPF recuperada por el Estado la que realizó las inversiones iniciales y pagó el costo de la curva de aprendizaje que las empresas privadas no estaban dispuestas a asumir. Esas inversiones fueron las que permitieron mejorar la eficiencia de modo tal de tornar factible (y rentable) económicamente la extracción de los recursos de Vaca Muerta. Tal es así que, en los primeros años de la actividad en la zona, casi la totalidad fue desarrollada por YPF.

Gráfico 2. Incorporación de pozos de gas y petróleo en Vaca Muerta, YPF y resto de empresas operadoras (2011-2019)



Fuente: CEPA (2021)

La reducción significativa de los costos permitió la incorporación de otros actores privados que se valieron de la experiencia, el aprendizaje e incluso los recursos humanos de YPF.⁶

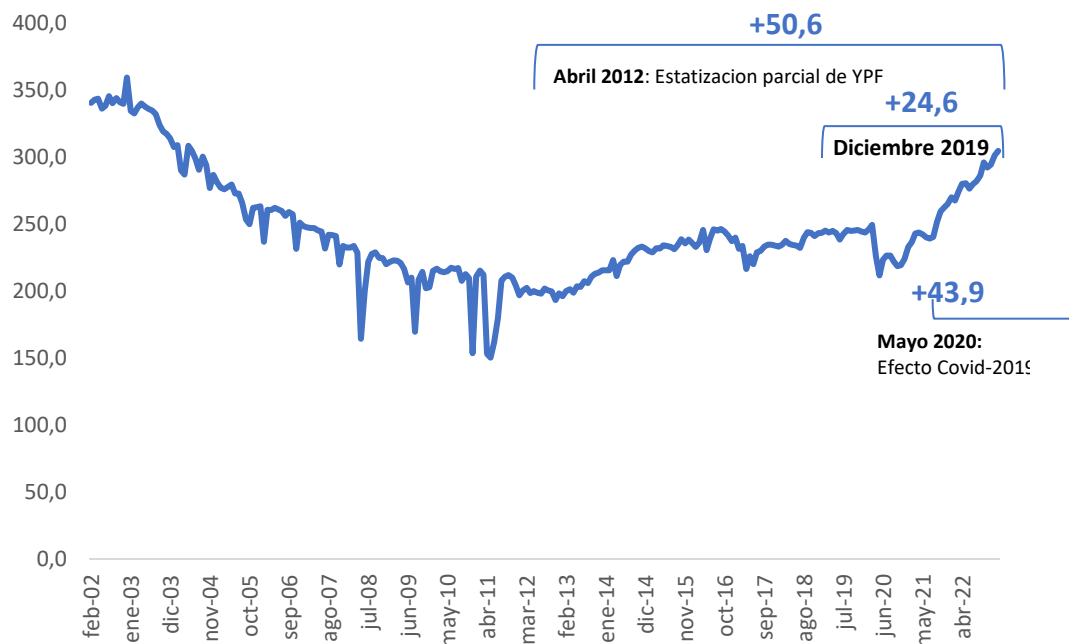
Como se observa en el gráfico a continuación, la producción de petróleo registró una declinación sostenida desde fines de la década del '90 hasta 2012, año en que se estatizó el 51% de las acciones de YPF. A partir de ese momento se revirtió la caída por impulso de mayores inversiones en general y, en particular, por el desarrollo del Shale Oil. En el año 2020 se registró una fuerte contracción de los volúmenes producidos debido al impacto que generó el COVID-19, dadas las restricciones a la movilidad que generaron fuerte caída de la demanda y los precios, en un contexto donde el PBI se retrajo 10 puntos. Sin embargo, a partir de 2021, la producción retomó

⁵ <https://www.forbesargentina.com/summit/nicolas-arceo-con-exportaciones-vaca-muerta-superarian-restricciones-externas-argentina-ultimas-decadas-n8716>

⁶ No resulta de extrañar entonces, que, dado este potencial, y una vez que el riesgo inicial que era necesario asumir para su desarrollo ha sido absorbido por la YPF recuperada, aparezcan sectores internacionales en Tribunales de Nueva York, con sus aliados a nivel local que pugnan por su apropiación.

la senda de crecimiento incluso a una tasa mayor que en los años previos. Los niveles actuales de producción diarios ya alcanzaron los valores del año 2006.

Gráfico 3. YPF- Producción de petróleo enero 2002- febrero 2023
(en miles de barriles por día- Kbbl/d)



Fuente: CEPA en base a datos de Secretaría de Energía

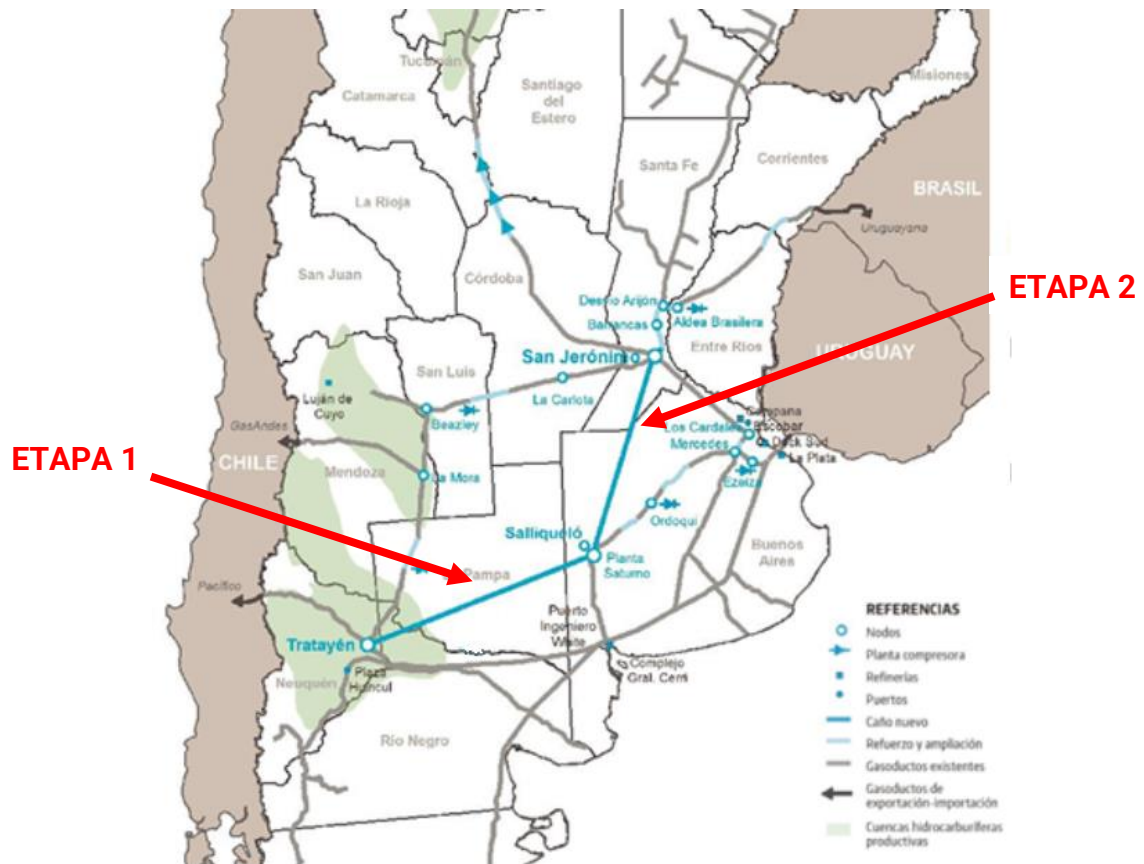
¿Por qué es importante el gasoducto Néstor Kirchner?

Argentina tiene, según el consumo actual, 150 años de gas garantizado, pero necesita resolver un problema central: su transporte. De esa manera, con la construcción del gasoducto, es posible:

- Sustituir importaciones de combustible alternativo (Fuel Oil y Gasoil) importado en los picos para la generación termoeléctrica (en 2022 se importó 10 Mm³/día).
- Garantizar el abastecimiento de gas a industrias argentinas durante el invierno.
- Continuar ampliando la conexión a gas por red al conjunto de usuarios que aún no tienen acceso (30% de los hogares).
- Enfrentar la brusca caída de la producción de gas de la cuenca NOA y de nuestro proveedor principal, Bolivia.
- A la par, compensar el declino de la producción de petróleo convencional en el sur argentino.
- Exportar a los países limítrofes aquellos remanentes de gas natural. Entre las alternativas posibles se encuentra la exportación al sur de Brasil (Rio Grande do Sul), lo que exigiría nuevas inversiones en refuerzos y ampliaciones menores en el tramo de Transportadora de Gas del Norte S.A.

(TGN) que recorre el norte de la provincia de Entre Ríos y sur de Corrientes. Asimismo, se podría exportar a Mato Grosso (Brasil) con nuevas inversiones en la “Reversal del Norte” (obras de compresión se puede cambiar la dirección de inyección), que permitirían utilizar el gasoducto del norte que habitualmente se emplea para importar gas de Bolivia, para entrar con gas argentino desde Vaca Muerta a Mato Grosso.

**Mapa 1. Gasoducto Presidente Néstor Kirchner
(Tratayén/Salliqueló/San Jerónimo)**



Fuente: Secretaría de Energía de Nación

¿Cuál es la magnitud del impacto en dólares?

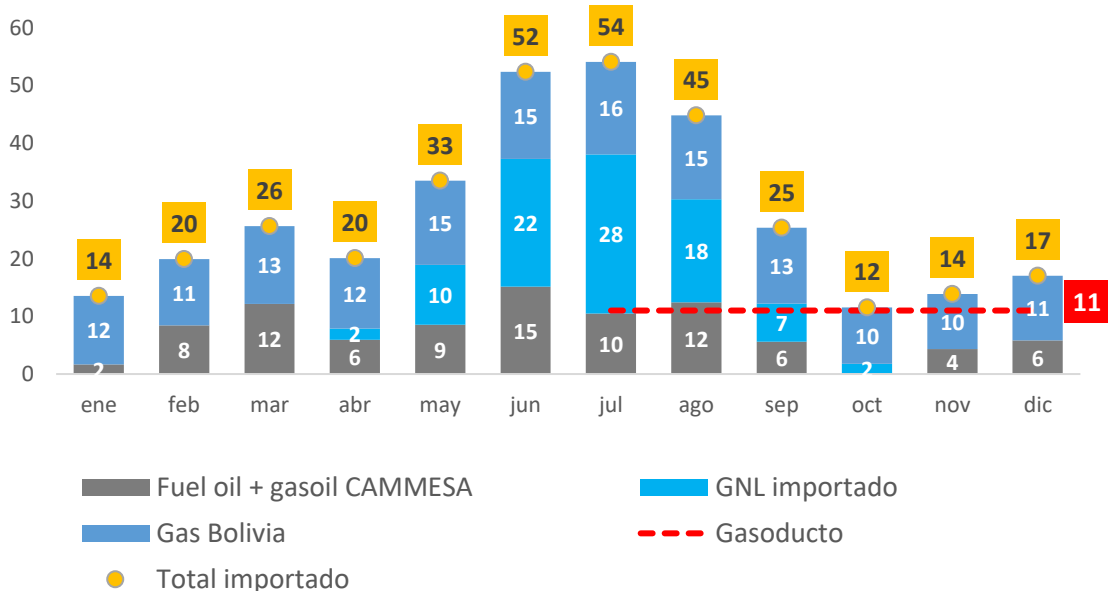
Desde CEPA realizamos una serie de estimaciones relativas al impacto del ahorro por importación de energía y al potencial impacto de la exportación de gas en la balanza comercial.

- Ya con la obra en marcha, se expande la capacidad exportadora argentina resolviendo la etapa del transporte que hoy resulta insuficiente para el potencial que existe. Esto permitirá ahorrar dólares por reducción de importaciones de Gas Natural Licuado (GNL).
- Al respecto, si los precios de GNL mantienen su tendencia a la baja (entre 15 y 20 USD por MMBTU), el gasoducto permitirá ahorrar USD 1000 millones

en el segundo semestre del 2023 frente a un escenario teórico sin gasoducto, y a precios actuales de importación.

- En tanto que la estimación respecto del ahorro en dólares para el segundo semestre del 2023, según la fecha en que se puso en marcha esta obra, comparada con el mismo período del 2022, alcanzaría los 1400 millones de dólares.
- Por su parte, ya con la finalización del segundo tramo, se podría dejar de importar gas y combustibles alternativos (Gasoil y Fuel Oil) para la generación eléctrica, y ahorrar en un año completo, considerando la estacionalidad de las importaciones, entre USD 4 y 4,3 mil millones anuales. Esto equivale a la media de importaciones de los últimos 10 años, también es equivalente a 2/3 de las importaciones totales de un mes promedio y al 9% del préstamo a Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Vale recordar que, en un escenario de disparada de precios en el mundo como ocurrió tras iniciarse la guerra Rusia-Ucrania, el impacto a nivel local fue importante y, según estimaciones propias, generó un gasto extra de USD 3.800 M en 2022 frente a 2021. En un escenario de este tipo, el gasoducto evitaría este tipo de costos adicionales.

Gráfico 5. Volúmenes de Gas y combustibles líquidos importados (CMMESA), promedio 2020-2022 e inyección esperada Gasoducto NK en 2023 (en millones m3/día)



Fuente: Elaboración CEPA en base a CMMESA y Secretaría de Energía.

Otros beneficios asociados a la construcción del gasoducto son los siguientes:

- Aumento de la capacidad de transporte: en la etapa 1 aumentaría hasta 24 MM m3/d y en la etapa 2 hasta 44 MM m3/d.
- Promoción de la producción nacional: podría reemplazar GNL y combustibles líquidos en 2.400 MM m3/d en la etapa 1 y 4.400 MM m3/d en la etapa 2.

- Impacto positivo en las cuentas fiscales: la reducción de las importaciones permitiría un ahorro de USD 3.000 millones anuales en la etapa 1 y USD 5.600 en la etapa 2.
- Beneficios en regalías para las provincias productoras: el incremento de recaudación podría llegar a USD 50 millones en la etapa 1 y USD 90 millones en la etapa 2.

Soberanía energética: no olvidar quiénes patearon en contra

En el marco de un nuevo aniversario patrio, resulta paradójico que la misma oposición política que rechazó en su momento la estatización de YPF y se opuso al Aporte Extraordinario de las Grandes Fortunas, hoy se interesa sobremanera por esta obra buscando, en definitiva, la apropiación privada del principal recurso en juego: Vaca Muerta, y perjudicando la producción, el trabajo y la soberanía energética nacional.

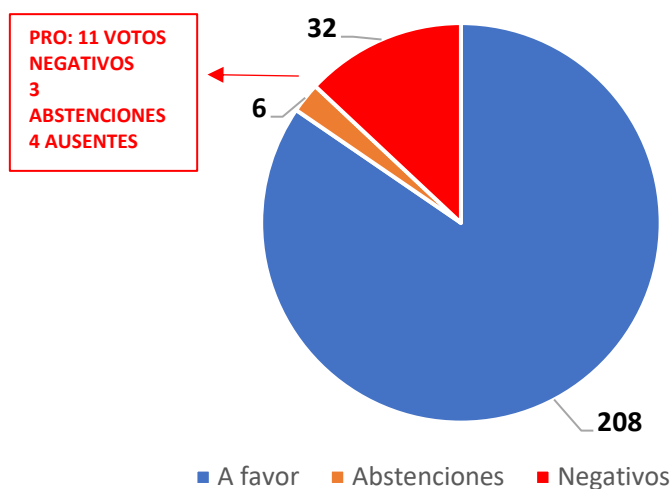
Tanto en la estatización de YPF como en la aprobación del Aporte extraordinario que financió el gasoducto, quienes integran hoy Juntos por el Cambio votaron en contra.

La resistencia a la estatización de YPF (2012)

La Cámara de Diputados sancionó en 2012 la ley de expropiación de YPF, con 208 votos a favor, 32 en contra, 6 abstenciones y 11 ausentes. Entre los votos negativos se encuentran 9 legisladores que integraban el PRO: Laura Alonso, Paula Bertol, Gladys Gonzales, Soledad Martínez, Cornelia Schmidt-Liermann, Juan Martin Obiglio, Federico Pinedo, Pablo Tonelli y Jorge Triaca. Patricia Bullrich también votó en contra, en aquel entonces representando al Frente Unión por Todos, hoy en el PRO. También votó en contra, Alberto Asseff, otrora en otro partido, y actualmente integrante de Juntos por el Cambio. A la par, se abstuvieron un conjunto de diputados que hoy militan en las filas de Juntos por el Cambio: Carrió, Prat Gay y Ocaña. ¿Los ausentes? Margarita Stolbizer, Gabriela Michetti, Oscar Aguad y Silvia Majdalani, entre otros. Entre negativos, abstenciones y ausentes, hubo 15 diputados/as de Juntos por el Cambio que no acompañaron la estatización de YPF. Algo más increíble ocurrió aún, en 2016 el ex Ministro de Economía Prat Gay pidió perdón a los españoles, entre otras cosas, por el “disparate” de estatizar YPF. ⁷

⁷ <https://www.lanacion.com.ar/economia/prat-gay-pidio-perdon-a-los-inversores-espanoles-por-los-abusos-del-kirchenrismo-nid1903877/>

Gráfico 3. Votación estatización YPF - Cámara de Diputados (2012)



En el Senado la situación fue algo más holgada, con el respaldo de 63 votos, 3 en contra y 4 abstenciones.

La importancia del Aporte Extraordinario de las Grandes Fortunas (2020)

Como se mencionó, la obra fue parcialmente financiada por el Estado Nacional a través del Aporte Extraordinario de las Grandes Fortunas (Ley 27.605) sancionado en el marco de la urgencia de la pandemia⁸ tras el proyecto presentado en 2020 por el Frente de Todos: el 25% provino de este aporte de los más ricos. Sobre la obra del gasoducto, según una revisión parcial de los costos ejecutados, los mismos se aproximan a \$423 mil millones para la construcción.

Esta medida consistió en un aporte por única vez destinado a contribuyentes con patrimonios con un valor superior a \$ 200 millones al 18 de diciembre de 2020. Abarcó a las personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país por sus bienes en el país y en el exterior, así como a los residentes en el exterior por sus bienes en el país. Además del 25% destinado a Energía, los recursos obtenidos por este aporte se destinaron en un 20% a vacunas y fortalecimiento del sistema de salud (equipamiento médico, elementos de protección, medicamentos, vacunas y todo otro insumo crítico para la prevención y asistencia sanitaria), un 20% al sostenimiento del empleo y recuperación productiva, con subsidios a las micro, pequeñas y medianas y herramientas clave para proteger a las trabajadoras y los trabajadores más afectados durante la segunda ola de la pandemia, llegando a representar un 79% de lo invertido. Se agrega un 20% para educación, para ampliar el programa de becas Progresar, y un 15% para infraestructura urbana, con programas destinados a saldar el déficit habitacional y las condiciones precarias de los barrios populares.

Este aporte extraordinario de los más ricos de nuestro país es un gran ejemplo de cómo las decisiones de progresividad tributaria, obteniendo pesos, en lugar de buscar

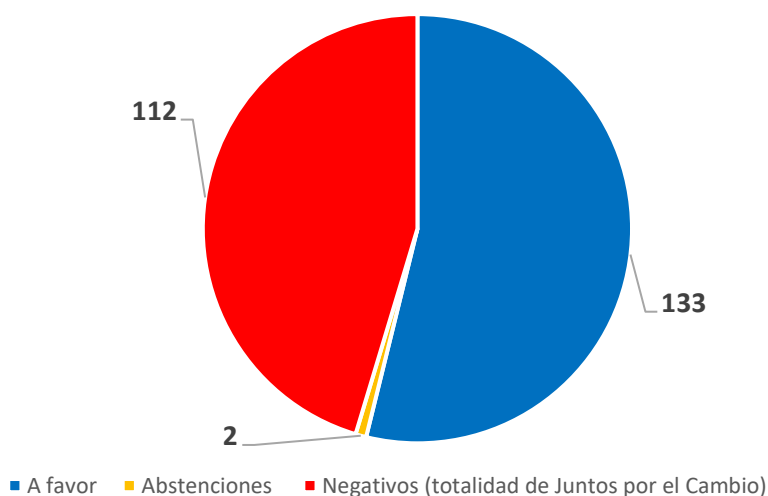
⁸ CEPA, Aporte Extraordinario de las Grandes Fortunas: derribando mitos, 2020.

deuda en USD, permiten transformar la estructura económica para obtener dólares genuinos y cambiar nuestra inserción frente al mundo.

De haberse utilizado, por ejemplo, el dinero de la deuda contraída con el Fondo en obras de infraestructura que permitiesen un repago de ese mismo endeudamiento, otro sería el escenario actual. A contramano de la persecución de estos objetivos estratégicos, el crédito del FMI no sólo no se invirtió en la transformación productiva, sino que el organismo, -deliberadamente- condicionó en reiteradas oportunidades esta posibilidad. Como sostuvo el ministro de Economía Sergio Massa: *“En la proyección de gastos para este año el FMI decía ‘no pongan el gasoducto en el primer semestre. El gasoducto puede esperar, pero ustedes tienen que cumplir con la meta fiscal’. En diciembre fue una pelea fenomenal”*.⁹

La misma resistencia a la estatización de YPF se vio reflejada en relación al proyecto que financió parcialmente la obra del Gasoducto Néstor Kirchner. En la votación de la ley del Aporte Solidario y Extraordinario de Grandes Fortunas en 2020, el oficialismo alcanzó, en la Cámara de Diputados, un total de 133 votos positivos, mientras que **112 diputados, todos pertenecientes a lo que hoy es Juntos por el Cambio, se encolumnaron en el rechazo, acusando de “confiscatorio” el proyecto**. “Por más que tenga un nombre bonito y por más que sea épico, es un impuesto y es ineficaz”, dijo por entonces el presidente del interbloque de Juntos por el Cambio en Diputados, Mario Negri, para justificar el rechazo a la ley. Entre los más salientes, votaron negativamente los diputados opositores Federico Angelini (Presidente del PRO de Santa Fe), Alfredo Cornejo (Presidente del Comité Nacional de la UCR), Maximiliano Ferraro, Fernando Iglesias, Luis Juez, Lucila Lehmann y Alberto Asseff (este último ya había votado en contra de la estatización de YPF). Luis Petri, Cristian Ritondo y Waldo Wolff son otros votos negativos a este proyecto. Hubo 2 abstenciones por parte de la izquierda.

Gráfico 4. Votación Aporte Extraordinario de las Grandes Fortunas - Diputados (2020)



⁹ <https://www.telam.com.ar/notas/202307/633351-gasoducto-fmi-matriz-productiva.html>

En el Senado la situación fue similar: 42 votos a favor y 26 en contra, siendo Juntos por el Cambio quien se opuso por considerar que "atenta contra las inversiones".¹⁰

¹⁰ <https://www.ambito.com/politica/senado/el-convirtio-ley-el-aporte-solidario-que-alcanza-casi-12000-personas-n5152935>