



RECOURSE
Making finance accountable to people and planet



La deuda es nuestra, la Vaca Muerta es ajena

El FMI, su política climática y
las condicionalidades para Argentina

Febrero 2024



Índice

- 7** Puntos clave
- 8** Introducción
 - ¿Qué hace el FMI? ¿Cuáles son sus “recomendaciones” de políticas a los países?
- 10** El “interés” del FMI por el cambio climático
- 13** Argentina como caso de estudio
 - El cambio climático en Argentina
- 14** Argentina y la deuda, un amor sin final
 - Un nuevo “match” entre Argentina y el FMI
- 16** ¿Por qué incentiva la extracción de fósiles el FMI en Argentina?
- 18** No es sequía, es saqueo
- 19** Del dicho al hecho hay un largo trecho: ¿que dice recomienda el FMI en política climática a la Argentina?
- 21** Lo pedís, lo tenés: Las demandas del FMI y el vínculo con los cambios en la política argentina del nuevo gobierno
- 22** Palabras finales
- 23** Recomendaciones para el FMI
- 24** Fuentes consultadas y citadas
- 26** Anexo 1: Los textuales del FMI
- 32** Anexo 2: Los impactos del megaproyecto de Vaca Muerta
 - Económico
 - Social
 - Ambiental
 - Oportunidades de cara a la transición energética

Puntos clave

El Fondo Monetario Internacional (FMI) juega un rol protagónico en la arquitectura financiera internacional, velando por la estabilidad macroeconómica y financiera de los países. Sin embargo, sus acotados objetivos y su estructura de toma de decisiones hace que sus políticas sean discrecionales.

Los recientes intentos por incorporar el clima a su trabajo son poco ambiciosos y riesgosos. Su estrategia climática no menciona el objetivo de 1.5°C, y no propone una verdadera transformación del organismo y su forma de operar: el objetivo de repago de la deuda en el corto plazo y las políticas prescritas basadas en el mercado se priorizan frente a estrategias de desarrollo alineadas con el 1.5°C y a principios de una transición justa.

Esto es evidente en el caso de Argentina: la aceleración de la extracción de gas y petróleo no convencionales de Vaca Muerta para la exportación está en el centro de la estrategia de repago así como la profundización de una matriz exportadora basada en materias primas.

El FMI apoya explícitamente el uso de los fósiles para la exportación y más que para el consumo local; de hecho, en un reciente informe, recomienda el aumento de los precios del carbono a nivel local para asegurar más combustibles fósiles para la exportación. Siendo el precio del carbono, la principal herramienta que el organismo propone frente a la crisis climática. Este es el caso en otros países como Uganda, Senegal y Surinam, también bajo acuerdos financieros con el organismo.

El mismo Banco Mundial, en un documento citado por el FMI en reportes para Argentina, cuestiona la sostenibilidad de este modelo, con el objetivo puesto en el incremento de los beneficios económicos del sector privado pero que puede generar grandes riesgos al sector público dada la alta probabilidad de decrecientes precios de la demanda de fósiles y la alta inversión estatal en futuros activos varados.

Introducción

El sistema financiero internacional, del que el Fondo Monetario Internacional (FMI) es un gran protagonista, dificulta a los países del Sur Global responder rápida y efectivamente a la crisis climática. La falta de liquidez, el desigual acceso a los mercados de crédito internacionales, la ausencia de mecanismos para resolver las crisis de deuda, son todos pilares de un esquema que continúan alejando a los países del Acuerdo de París. La Agenda de Bridgetown y la posterior Cumbre de París, para un nuevo pacto financiero entre el Sur y el Norte, son claros ejemplos del reconocimiento de la necesidad de reformar este sistema por parte de la dirigencia internacional para responder a las varias crisis (de desarrollo, de deuda, climática, de biodiversidad, etc.) que atraviesan estos países.

¹ En el directorio del FMI, el organismo con poder de decisión sobre la institución donde se deciden las políticas y se votan los acuerdos de financiamiento, el voto está determinado por la 'cuota', es decir, cuánto aporta cada país económicamente al FMI. Si bien los países del Sur reclaman hace décadas por una mayor cuota y están dispuestos a pagar más para tener más voto, en la reciente 16a revisión de este sistema los países del G7 continúan decidiendo concentrar entre ellos el poder de voto.

² En la actualidad, no hay un mecanismo para resolución de deuda que reúna a todos los acreedores (bilaterales, multilaterales, y privados) y que permita una negociación justa entre deudores y acreedores. Las emisiones de deuda tienen cláusulas que aseguran su regulación bajo los sistemas judiciales estadounidense o británico, poniendo en riesgo la soberanía de los países. El miedo de los países a caer en default o a que su calificación de deuda sea rebajada los empuja a tomar medidas económicas ortodoxas para poder asegurar el ingreso de divisas y el pago de importaciones básicas como energía, medicamentos, insumos industriales.

Sin embargo, las principales propuestas de reforma se limitan al aumento de los montos que estas instituciones pueden manejar, sin cuestionar su naturaleza antidemocrática¹, poco transparente, y cuán influenciadas están sus políticas por las agendas de las economías del Norte Global. De hecho, las propuestas en discusión excluyen una reforma estructural de la arquitectura de deuda². De esta forma, se sigue priorizando el interés de los acreedores empujando a los países deudores a modelos económicos insostenibles desde lo ambiental y lo social. Esto es lo que sucede en Argentina con Vaca Muerta. Vaca Muerta es un megaproyecto asociado al cuarto reservorio de petróleo y al segundo de gas no convencional más grande del mundo.

¿Qué hace el FMI? ¿Cuáles son sus "recomendaciones" de políticas a los países?

El FMI, creado en el acuerdo de Bretton Woods en 1944 **festejando su aniversario 80° este año**, es la única institución internacional encargada de velar por la estabilidad macroeconómica y financiera global. Esta institución es más conocida por sus préstamos de emergencia que otorga a los países que enfrentan crisis de balanza de pagos o dificultades frente a los servicios de deuda.

De esta forma, el FMI diseña junto a los gobiernos nacionales programas económicos que garanticen la vuelta a los mercados de crédito internacional, es decir, al financiamiento internacional. La implementación de estos programas se lleva a cabo con políticas acordadas previamente y que deben ser cumplidas para recibir los distintos desembolsos del acuerdo financiero.

Las misiones del FMI visitan los países deudores regularmente y monitorean el progreso de las variables macroeconómicas consideradas por la institución relevantes (reservas internacionales, déficit fiscal, emisión monetaria, etc.) y deciden la continuación o no de los programas económicos con la institución.

Los países del Sur Global en condiciones financieras delicadas difícilmente puedan acceder a financiamiento internacional sin la aprobación del FMI sobre sus planes políticos y económicos. Esta desigualdad de poder permite a los países con más votos en el Directorio (como, actualmente, los Estados Unidos, Japón, China y Alemania) tener una gran injerencia sobre el rumbo de los países en momentos de crisis: así fue como el FMI fue protagonista del diseño de planes de ajuste estructural que eran puestos como condición para garantizar financiamiento en el marco de la crisis de deuda de los '80 y '90³.

De esta forma, los países del Sur Global debieron reducir su gasto fiscal, privatizar servicios y empresas públicas y liberalizar precios con la promesa de desarrollo económico. Este modelo ignoró impactos ambientales y sociales y fue un fracaso para los países deudores, pero fue un éxito para los países acreedores que se aseguraron el repago de la deuda y lograron grandes oportunidades de negocios en el Sur dada la privatización de servicios básicos como la energía, el transporte, las telecomunicaciones, los medios, entre otros.

La naturaleza del FMI, donde los fondos no están destinados a proyectos específicos, implica que su alcance está enfocado en el diseño de las políticas de los países, tanto como condiciones en sus programas de préstamos, y también como asesoramiento en materia de políticas en el marco de sus "chequeos de salud económica" anuales. El Banco Mundial a través de sus *Development Policy Loans*, o préstamos para el desarrollo de políticas, también condiciona su financiamiento a la implementación de políticas específicas, un trabajo alineado, por lo general, con los objetivos propuestos por el FMI.

La ausencia de metodologías para evaluar el apoyo a través del financiamiento a los combustibles fósiles en reformas políticas, implica una gran laguna en las instituciones financieras como el FMI. A este respecto, el gobierno de Estados Unidos a través de un **decreto ejecutivo de 2021**, le pidió al Departamento del Tesoro, - que representa al gobierno federal en el Directorio de varias instituciones financieras internacionales como el FMI- desarrollar una estra-

³ El FMI y el Banco Mundial fueron grandes protagonistas en la crisis de deuda que atravesaron los países latinoamericanos en los '80, ya que diseñaron los planes de ajuste estructural que fueron condiciones para formar parte del Plan Brady para una reducción de la deuda.

tegia sobre cómo su voz y voto estarán alineados con el Acuerdo de París. Sin embargo, al elaborar esta **guía**, el Tesoro se enfocó en la banca de desarrollo (que financia proyectos), lo que excluyó al FMI que brinda **respaldo financiero** a países en crisis y no para proyectos en particular.

El “interés” del FMI por el cambio climático

Como sucedió en las décadas del ajuste estructural donde **sin la evidencia necesaria** se generó un consenso sobre cuál era el mejor sendero hacia la estabilidad macroeconómica y financiera y este, luego, se le impuso a los países a través de condicionalidades, en el seno del FMI se decidió cuál podía ser la mejor forma de que la institución se involucrara en asuntos climáticos.

En 2021, después de años de una mínima injerencia en la crisis climática, el FMI publicó una estrategia climática en el marco de la **revisión general de supervisión**, y en el enfoque hacia los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés). Esta tiene como fin ‘ayudar a los países del Fondo a responder a desafíos de política relacionados al cambio climático’, **pero no menciona en absoluto el objetivo de 1.5°C del Acuerdo de París**. Los directores del FMI acordaron mediante esta estrategia cuántos informes de supervisión bilateral deberían cubrir los desafíos de política climática cada año y cuánto Staff sería necesario para ese trabajo.

El foco del trabajo del FMI está en la estabilidad macroeconómica y financiera y, es a partir de este punto donde la institución se focaliza para trabajar en los desafíos que la mitigación, adaptación al cambio climático y las transiciones. Este abordaje presenta grandes limitaciones porque no plantea un concepto de ‘estabilidad macroeconómica’ que incluya los impactos climáticos alejándose de un cambio integral del *business as usual*. De hecho, **la actual estrategia climática, prioriza la estabilidad macroeconómica por sobre otros objetivos (mitigación y adaptación, por ejemplo)**, abre la puerta a la expansión de los fósiles en países del Sur Global con reservas de hidrocarburos para asegurar el repago de servicios de deuda y estabilidad de balanza de pagos (para un ejemplo ver el caso de estudio presentado en este trabajo).

La limitada ambición de la Estrategia Climática del FMI deja abierta la posibilidad de aumentar la inversión pública para la ex-

tracción de combustibles fósiles en la Argentina para la exportación (como se verá más adelante en este trabajo), pero también en otros países. Este es el caso de países como **Uganda, Senegal, Surinam, Colombia e Indonesia**.

Un ejemplo es el caso del Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad (ver cuadro 1) donde el FMI prioriza aquellas políticas climáticas alineadas con la estabilidad macroeconómica y financiera, tales como las que reducen el gasto fiscal (reducción de subsidios energéticos o precio al carbono) sin analizar su impacto social y ambiental. Esto sucede donde, además, no hay mecanismos de rendición de cuenta como en la banca de desarrollo y en la que el staff y el management no deben hacerse responsables de sus decisiones.

Así, **la institución presenta el precio al carbono como solución a la crisis climática en varios foros internacionales**. Esto es preocupante por varias razones. Una de ellas es que el Fondo no ha dejado de apoyar los subsidios a la oferta de combustibles fósiles, a través de políticas los hacen más rentables para las empresas hidrocarbúferas, como es el caso de **Mozambique y Mongolia**. Otra de ellas, es que los recursos que tal impuesto podría generar **no están cerca de ser suficientes** para compensar los impactos del cambio climático. Además, es importante considerar los impactos sociales que esta herramienta puede tener al ser diseñada junto por una institución que nunca prioriza los impactos distributivos en sus análisis, y por la presión para que esta **medida se inscriba en un abanico más amplio de políticas climáticas**.

Bajo esta lógica, el cambio climático es una falla de mercado que puede/debe ser corregida fácilmente mediante un impuesto bajo la premisa del principio del contaminador pagador. Además, en un **informe reciente**, el FMI defiende el **precio al carbono** argumentando que puede reducir el consumo nacional de fósiles, permitiendo mayores volúmenes para la exportación⁴, con un consecuente impacto positivo en la balanza de pagos (e ignorando nuevamente el potencial impacto social negativo).

Por tanto, la “preocupación climática” del organismo muestra una clara contradicción con su modus operandi habitual. Esto incentiva a los países a reducir el gasto fiscal y aumentar exportaciones sin analizar los impactos sociales y ambientales, como es el caso de Argentina, lo que requiere un llamado de atención.

⁴ La lógica en este sentido es que la extracción de petróleo y gas se destine a la exportación más que al mercado interno. Esto es así porque así el mercado de hidrocarburos se acomodará según oferta y demanda en función del precio del carbono. Por tanto, si un país es de renta alta va a poder pagar el precio de carbono y consumir fósiles, mientras que si es de renta media o baja va a exportarlo.

Cuadro 1: Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad: condicionalidades climáticas

Las dudas respecto a los impactos negativos que el FMI puede generar con su involucramiento en cuestiones climáticas bajo el actual paradigma se exacerbaban con la creación del Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad (RST, por sus siglas en inglés), por el que la institución podría redireccionar Derechos Especiales de Giro (DEG)⁵ inutilizados a través de programas de financiamiento a largo plazo con condicionalidades climáticas.

Si bien la existencia por primera vez de un programa de financiamiento a largo plazo y más concesional es una gran noticia para la región, el FMI está usando este programa para imponer a los países su enfoque climático. De acuerdo a la recientemente publicada *Operational Guidance Note*, el FMI otorgará más financiamiento concesional a aquellos países que implementen políticas como liberación de tarifas energéticas y reducción de subsidios, creación de mercados privados de agua, precio al carbono, entre otras.

Además, un requisito para el acceso a este programa es la existencia de un programa 'tradicional' de los tramos superiores de crédito con la institución, es decir, un plan macroeconómico ortodoxo que tiene la estabilidad a ese nivel como objetivo de corto plazo sin abordar los impactos a largo en términos climáticos y sociales. Esto lleva a grandes contradicciones como sucede en Senegal el programa bajo el RST tiene como uno de sus objetivos la mitigación a través del ajuste de tarifas eléctricas (ignorando el impacto regresivo) mientras que el programa concurrente 'tradicional' propone un aumento de las exportaciones de combustibles fósiles por 7% del producto bruto interno (PBI) en 2025 para alcanzar la estabilidad macroeconómica.

El Banco Mundial, que en el marco de la reforzada colaboración con el FMI está a cargo de las herramientas analíticas climáticas y diseña la política climática en el Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad.

⁵ El FMI los define como un activo de reserva internacional cuyo valor se basa en una cesta de cinco monedas: el dólar de EE.UU., el euro, el renminbi chino, el yen japonés y la libra esterlina.

ARGENTINA COMO CASO DE ESTUDIO

El cambio climático en Argentina

Según datos del *Inventario Nacional de gases de efecto invernadero (GEI)* para el año 2020 en Argentina, los sectores energéticos y del agronegocio son los principales emisores, con un 45% de las emisiones respectivamente. Este último inventario, indica un incremento de las emisiones en el país desde la entrada en vigor del Acuerdo de París (2016) en un 3.3%. Esto implicaría que para cumplir con las metas establecidas en la *segunda contribución nacional actualizada de Argentina*, las emisiones de Argentina deberían reducirse en términos absolutos un 7% al año 2030.

Según datos del Programa de Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés), las emisiones de Argentina representan un 0,8% del total global, este es el puesto 25 a nivel global. En cuanto a emisiones per cápita, Argentina es responsable de 8,89 tCO₂eq por persona por año, lo que se encuentra por encima de la media global 6,71 tCO₂eq. El nivel de Argentina es similar al de la Unión Europea.

Argentina adoptó el Acuerdo de París a través de la *Ley 27.270* y desde la política climática se establecen *medidas* tendientes a la reducción de las emisiones de GEI basado en la narrativa del gas como combustible puente⁶. La narrativa del gas como combustible abre dos frentes de batalla. El primero, es desmitificar esa narrativa ya que el gas es responsable de emitir metano, un gas de mayor impacto en el calentamiento global. El segundo, es el fomento de la extracción del gas no convencional a través de la fractura hidráulica en Vaca Muerta. *De acuerdo al FMI, las políticas sectoriales en el país no están alineadas con la contribución nacional, ni con el Acuerdo de París.* Además, la brecha entre la reducción de emisiones y la contribución nacional en el sendero actual es la tercera más alta en el G20, luego de Brasil y Rusia.

⁶ Las medidas son: el fomento a las energías renovables, hidroeléctrica, biocombustibles y nuclear; la gasificación parque térmico en reemplazo del uso de combustibles líquidos; la eficiencia energética y, el desarrollo de la infraestructura para el transporte de gas natural.

Mientras tanto, los impactos del cambio climático se hacen cada vez más evidentes en la economía Argentina con la profundización de la sequía. En efecto, durante la campaña 2022/2023 la *producción agrícola cayó un 40%*, lo que impactó en igual medida en las exportaciones. Esto derivó en una reducción en un 65% de la *recaudación* de los derechos de exportación del gobierno en 2023 respecto al año anterior.

Argentina y la deuda, un amor sin final

Argentina tiene un stock de deuda estimada en 2023 de **USD 403.836 millones**, con un **ratio deuda pública/PBI del 88,4%**. En cuanto a la relación entre el **servicio de la deuda y los ingresos anuales** de exportación, el ratio de 28,8% indica que el servicio de la deuda externa es tan elevado que las exportaciones no pueden, en la actualidad, generar suficientes divisas para reembolsar los intereses y el capital adeudado.

Desde la última dictadura cívico-militar (1976), la deuda pública en Argentina ha experimentado un crecimiento continuo. A pesar de haber pasado por distintas gestiones de gobierno, su principal propósito no ha estado vinculado a inversiones productivas, sociales o ambientales; más bien, se ha orientado hacia la financiación de la **salida de capitales**.

Argentina, debido a su condición como país de **ingresos medios**, generalmente no se encuentra dentro de las iniciativas destinadas a abordar el problema del sobreendeudamiento. Bajo esta circunstancia, para cumplir con los pagos de la deuda, la tendencia ha sido profundizar la dependencia en la exportación de materias primas.

Un nuevo “match” entre Argentina y el FMI

⁷ Según el FMI, los acuerdos Stand-By tienen como objetivo la asistencia de corto a mediano plazo para países con dificultades de balanza de pagos a corto plazo. Como condiciones se establecen la adopción de políticas que infunden confianza en que el país podrá superar las dificultades de balanza de pagos en un plazo razonable.

La Argentina suscribió un Acuerdo Stand By⁷(ASB) con el FMI en junio de 2018, y su respectiva adenda de octubre del mismo año. El monto suscrito según la adenda de octubre fue de aproximadamente USD 57.000 millones (40.714 millones DEG) o el 1.277 % de la cuota de Argentina en el FMI. Finalmente los **desembolsos fueron por USD 44.210 millones** o 31.913 millones de DEG.

Los fondos del ASB se utilizaron para hacer frente a compromisos de **deuda de corto plazo**, principalmente en el pago de servicios de títulos públicos correspondieron a emisiones de deuda del periodo 2016-2019. Este préstamo representó un 8,8% del **stock de deuda directa** de la Administración Central en 2018 y un 14% en 2019. Por su parte, **respecto al PBI** en 2018 representó el 6% y el 10% en 2019. En relación con las reservas internacionales, durante 2019, llegó a equivaler más del **90% de las reservas y casi 68% de las exportaciones**.

Este monto está por encima de los **límites normales** de prés-

tamo del FMI⁸, sin embargo, esto puede enmarcarse en su política de acceso excepcional, que implica un análisis en profundidad por parte del Directorio Ejecutivo del organismo. Además, el préstamo no fue autorizado ni suscripto por autoridad competente de acuerdo con la normativa aplicable a la gestión del crédito público⁹. A lo que el informe de la **Auditoría General de la Nación (AGN)** concluye, que “este cruce de atribuciones determinó una serie de vacíos procedimentales y funcionales que (...) contribuyeron a contraer, sin evaluaciones técnicas oportunas un endeudamiento que dado su monto y estructura (en particular la moneda y el plazo) aumentan el riesgo de insostenibilidad de la deuda”.

La **AGN concluye** que el monto del financiamiento del préstamo del FMI **incrementa la exposición significativa a devaluaciones de la moneda nacional y eleva la necesidad de obtener un alto volumen moneda extranjera en un periodo muy corto de tiempo**. Esto resulta en una exigencia de un fuerte aumento del superávit primario en caso de enfrentar dificultades para conseguir los recursos necesarios para su repago, situación que afecta la sostenibilidad de la deuda (según la propia definición del Fondo).

En marzo de 2022, debido a las dificultades para el refinanciamiento de la deuda contraída en el marco del SBA en 2018, el gobierno argentino llegó a un entendimiento con el FMI para un **Acuerdo de Facilidades Extendidas (AFE)**, con el compromiso de reducir el déficit fiscal y su financiamiento monetario en un sendero a tres años. **Los ejes de la reducción del déficit** son disminuir las transferencias discrecionales a provincias y empresas públicas, recorte en los subsidios energéticos, contención de salarios y jubilaciones. Los nuevos desembolsos se realizan de manera trimestral, pero requieren una previa **revisión técnica** del staff y del directorio del FMI.

A febrero de 2024, Argentina es el principal deudor del FMI con el **28,8% del total** de las deudas globales de la institución. En 2023, el repago del capital y los intereses de la deuda implicaron una erogación de **USD 2.618 millones**¹⁰, y según los datos del FMI a 2024 se deberán abonar **USD 2.883 millones**. La deuda total por **USD 37.217 millones** se cancelaría en el año 2042, cuando se debería celebrar la cumbre climática número 47 (COP47).

⁸ Anual: 145% de la cuota; acumulativo: 435% de la cuota.
⁹ El acuerdo fue firmado por el entonces Ministerio de Hacienda cuando dichas funciones correspondían al Ministerio de Finanzas.

¹⁰ Los pagos al FMI acumularon \$794.116 millones en 2023.

¿Por qué incentiva la extracción de fósiles el FMI en Argentina?

¹¹ Datos para los primeros 10 meses de octubre.

Al revisar los documentos publicados a nivel país por parte del FMI desde el año 2016 (Artículo IV) hasta principios de 2024 (séptima revisión del Ampliación del Mecanismo de Financiación), las prioridades quedan claras. La propuesta del organismo es el crecimiento económico basado en exportaciones: al diseñar el acuerdo junto al gobierno nacional, el FMI consideraba que el repago podía tener lugar dado que esperaba un aumento del 28% de las exportaciones (USD 22.000 millones) entre 2021 y 2027. Dado que en la estructura económica de nuestro país el 70% de las exportaciones¹¹ dependen directamente de la explotación de bienes naturales, basadas en commodities de bajo valor agregado, altamente dependientes de los precios internacionales, el acuerdo tiene en el centro el extractivismo.

A pesar de reconocer que Argentina está dentro de los 25 principales emisores de gases efecto invernadero a nivel global, las propuestas del FMI vienen de la mano de la profundización en la economía de "sectores estratégicos" como el agronegocio, la minería y los hidrocarburos. Para estos sectores se propone generar incentivos para la atracción de inversiones y evitar costosas cargas fiscales y regulatorias.

El sector de los combustibles fósiles, es el que retoma como parte clave en el presente trabajo, donde los documentos del FMI de 2016 en adelante, pregonan a Vaca Muerta como parte clave de la solución económica del país, no solo mediante la reducción de importación de energía, sino planteando un horizonte exportador en el corto plazo. Así, propone como solución ante la crisis de la sequía del año del 2018 (también en 2020 y en 2023) que afectó al sector agropecuario, un crecimiento de las exportaciones de la mano del yacimiento no convencional.

Si bien, centrarse en las exportaciones puede ofrecer mejoras en los resultados cambiarios, la dependencia de los precios internacionales del petróleo y el gas incrementa el nivel de volatilidad de la actividad económica interna, el empleo, la entrada de divisas y los ingresos fiscales de las provincias hidrocarburíferas. Además, la internacionalización de los precios impactará directamente en un alza de las tarifas energéticas y del valor del combustible, a nivel interno.

En esta línea, el FMI recomienda a Argentina avanzar en las "vastas reservas de petróleo y gas" de Vaca Muerta que permitirían

Cuadro 2: El megaproyecto de Vaca Muerta

Vaca Muerta es una formación geológica de hidrocarburos no convencionales (HNC) con una superficie de 30.000 km² (147 veces la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), distribuida entre Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza. Según la Agencia de Información de la Energía (EIA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, es la segunda en recursos de gas no convencional y cuarta de petróleo no convencional a nivel global. Es decir, que para obtener el petróleo y el gas es necesaria la técnica del fracking o fractura hidráulica. Vaca Muerta, es considerado como un megaproyecto que atraviesa de forma directa 7 provincias de Argentina incluyendo extracción de hidrocarburos y arenas e infraestructura asociada como plantas de exportación. (Para más información sobre Vaca Muerta se recomienda visitar el anexo 2).

al país, no sólo incrementar las exportaciones sino convertirse en un exportador neto de energía a medio término. Para avanzar con el incremento de las exportaciones, el FMI remarca la necesidad de infraestructura asociada, con un rol destacado del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner (GPNK)¹².

El GPNK es considerado una obra clave en el fortalecimiento de la canasta exportadora facilitando el incremento de los ingresos por ventas al exterior, mejorar la capacidad de repago y el incremento de las reservas. Todo ello, a su vez, mejoraría el acceso a los mercados internacionales de capitales por parte de Argentina. Esta obra es considerada clave en el incremento de la extracción de gas de Vaca Muerta, junto con la importancia Plan de Promoción de la Producción del Gas Natural Argentino (Plan Gas.Ar)¹³. Se han erogado, entre 2021 y 2023, USD 2.662 millones¹⁴ en la construcción del GPNK, fondos que en el marco de transición energética podrían transformarse en activos varados en el mediano plazo. El costo del primer tramo, fue igual a la estimación del que sería el costo total del gasoducto estimado en USD 2540 millones¹⁵. Las erogaciones realizadas en el gasoducto hubieran permitido cubrir el 92% de las inversiones necesarias para el transporte eléctrico¹⁶ en un escenario de transición energética al 2030 con un 20% de renovables, según el Plan Energético 2030.

Un apartado especial tiene el tema de los subsidios en los documentos país del FMI con Argentina. En ellos, se remarca la importancia de reducirlos como herramienta clave para bajar el déficit fiscal. Principalmente, se hace referencia a los subsidios energéticos a la demanda, dada su alta regresividad así como también su elevado nivel que hace que Argentina sea en Latinoamérica el país con mayores subsidios y menores precios de la energía. Para ello, la propuesta es no solo quitar los subsidios a la demanda,

¹² El gasoducto fue inaugurado el 9 de julio de 2023. Su Tramo I comienza en la localidad de Tratayén, en Neuquén y finaliza en la localidad de Salliqueló en la provincia de Buenos Aires atravesando 573 km.

¹³ Es un programa de estímulo a la producción de gas, vigente hasta 2028, en el marco del cual se realizan Concursos Públicos Nacionales, denominados Rondas, donde las empresas gasíferas realizan ofertas para cubrir los volúmenes requeridos por la demanda de gas fósil, siendo seleccionadas aquellas ofertas más económicas. Como contrapartida, los productores participantes se comprometen a proveer dichos volúmenes y cumplir los requisitos de inyección y de contenido local.

¹⁴ \$442.908 millones

¹⁵ (Secretaría de Energía, 2021:64)
¹⁶ El costo del transporte eléctrico estimado es de USD 2.875 millones (Secretaría de Energía, 2021:58)

¹⁷ Según los datos del FMI, en 2022 las tarifas cubrían el 37% del costo de la electricidad y el 44% del gas.

¹⁸ Según los datos de Presupuesto Abierto, el presupuesto para los subsidios a oferta fue \$150.112 millones mientras que para la demanda \$87.764 millones (información consultada al 02/01/2024).

¹⁹ Dato que surge de cálculos propios en base al trabajo de FARN (2023:15) y Presupuesto Abierto.

sino también incrementar las tarifas de manera tal que lleguen a cubrir los costos de generación energética¹⁷.

Por el contrario, sobre los subsidios a la oferta se menciona una reducción paulatina, solo en el año 2018, pero ya en 2022 se remarca la importancia de sostener el Plan Gas.AR para el avance de Vaca Muerta. Sin embargo, los subsidios a la oferta fueron un 70% superiores a los subsidios a la demanda en el presupuesto 2023¹⁸. Entre 2016 y 2023 el gobierno argentino gastó más de USD 4.000 millones en subsidios a la oferta¹⁹, destinados a las empresas privadas para la extracción de gas de la formación de Vaca Muerta, este monto representa un 9% del SBA. Es importante remarcar que en Argentina, los subsidios energéticos no surgen debido a un problema con la demanda, sino de la oferta. Si bien las tarifas influyen en la cuantía de los subsidios, en los últimos años estos han estado asociados a la fluctuación en las cantidades de energía importada y su costo.

Cuadro 3: No tan distintos: el Banco Mundial y el FMI

Pero el FMI, no es la excepción a otras instituciones financieras internacionales que, a pesar de diversos anuncios sobre descarbonización de sus carteras de proyectos, mantienen el apoyo a los combustibles fósiles a través de sus líneas de apoyo al sector privado. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (perteneciente al Grupo del Banco Mundial) realizó un préstamo de USD 135 millones a la refinería de Pan American Energy en el año 2019. Por su parte, la U.S. International Development Finance Corporation (DFC), también en 2019, realizó un préstamo por USD 300 millones para perforar 110 pozos en Vaca Muerta a la empresa Vista Oil & Gas.

No es sequía, es saqueo

La palabra sequía es la que pone de manifiesto en los documentos del FMI las implicancias del cambio climático en la economía de Argentina, poniendo en valor la caída de las exportaciones dada la disminución en la producción agrícola. Esta caída de las exportaciones además de reducir el superávit comercial, genera una pérdida de divisas con un consecuente estrés para las finanzas públicas. Este tipo de procesos tiende a generar una presión hacia la devaluación y una mayor inflación. Situaciones que tienden a reducir las oportunidades de crecimiento de la economía e incrementar los niveles de incertidumbre.

Si bien la frecuencia de estos procesos era de 5/10 años, el FMI remarca que los shocks climáticos serán de mayor frecuencia y severidad. En efecto, destaca que el proceso de sequía de 2023 fue el de mayor relevancia en los últimos 60 años resultando en una pérdida de un 20% de la producción de maíz y un 35% de soja. Se estima que este proceso le costó a Argentina USD 20.000 millones por la caída de las exportaciones, a lo que habría que adicionarle el costo de las importaciones, USD 2.5 millones, para compensar los faltantes de producción. En total, las pérdidas se estiman en un 1,5% del producto bruto interno.

Del dicho al hecho hay un largo trecho: ¿que dice recomienda el FMI en política climática a la Argentina?

En el 2022, el FMI destaca que es necesario redoblar los esfuerzos para empezar a afrontar los retos del cambio climático. Para ello, destaca que las iniciativas a fomentar incluyen, la ley de Electromovilidad, la ley para la promoción de la inversión en el sector del hidrógeno; y la puesta en marcha de un Plan de Desarrollo Productivo Verde para promover la adaptación ambiental y la eficiencia energética de las empresas. Estas medidas se mencionan pero sin responsabilidad de inversión por parte del Estado ni compromisos por parte del FMI. Además es importante destacar que ninguna revisión del Acuerdo de Facilidades Extendidas, ni las previas correspondientes al artículo IV, han tomado en consideración expresamente la situación climática del país en la capacidad de repago.

Desde el 2018, la recomendación del FMI de recorte del déficit fiscal ha acotado los fondos que el Estado puede destinar a procesos de transición energética. De hecho, el FMI reconoce la importancia de avanzar con medidas de mitigación y adaptación con el desafío de un espacio fiscal reducido. En esta línea se menciona la necesidad de reducir los costosos subsidios energéticos así como la relajación de controles de capital en el sector energético como una estrategia económica alineada con la mitigación del cambio climático.

En datos, según Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) el monto del AFE (mediante el cual se reestructuró el ASB) "equivale a la mitad del costo estimado de la línea estratégica de

²⁰ El monto estimado en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático para la Transición energética es de USD 86.808,65 millones y para la Transición productiva de USD 15.238,97 millones.

transición energética, o el triple de lo calculado para la transición productiva” por parte del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²⁰. Además, el FMI reconoce que las políticas de **Argentina no se encuentran alineadas** con los objetivos del Acuerdo de París.

Si bien destaca la necesidad de avanzar hacia la transición hacia una matriz energética más limpia, las propuestas se muestran tendientes a la profundización de un proceso de dependencia de una economía fósil. Al respecto, la profundización de la minería de cobre y litio, aparece como parte de un proceso de cambio de matriz energética pero de cara a una canasta exportadora dependiente de productos primarios, estimando el potencial de **multiplicar las exportaciones mineras por cinco a 2030**.

El FMI basa sus **recomendaciones** sobre política climática en los documentos del Banco Mundial así como el Climate Public Investment Management Assessment (C-PIMA), este último con fecha de enero de 2022 pero que, sin embargo, **no tiene estado público**.

El Banco Mundial en su **Country Climate and Development Report** alienta la explotación en Vaca Muerta dado que presenta una oportunidad para el balance comercial, aunque reconoce que los beneficios serán menores a los esperados dados los subsidios necesarios y los posibles impactos negativos a largo plazo en la balanza comercial dada la transición a nivel internacional. El informe menciona que en los distintos escenarios que exploran, el sector privado siempre tiene beneficios pero no es el caso para el sector público, dados los riesgos en el balance comercial y en la recaudación fiscal (53% y 77% de los resultados de los escenarios son negativos).

El informe va más allá y menciona los impactos ecológicos como el alto uso de agua y la contaminación. Respecto a las cuestiones climáticas, el reporte destaca que mantener las temperaturas globales por debajo de los 2°C, la extracción de no convencionales de Argentina debería disminuir hasta el 40% tomando como línea base 2018, y entre el 19% y el 27% de las reservas de gas seguirán siendo incombustibles, con lo cual se generan “activos varados”.

Lo pedís, lo tenés: Las demandas del FMI y el vínculo con los cambios en la política argentina del nuevo gobierno

En el Foro Económico Mundial de Davos (16/01/2024), Kristalina Georgieva consultada por los resultados económicos del nuevo gobierno argentino respondió que “hasta ahora todo va bien”. “Lo que esta administración está haciendo es abordar de manera muy agresiva algunas de las deficiencias que todos vemos”

La extensión del presupuesto del año 2023 hasta el 2024 resulta en la inmediata deflación de los fondos asignados a sectores como salud, educación, cultura y, por supuesto, el ambiente, tomando en cuenta que las partidas presupuestarias serán de igual valor interanualmente un contexto con una inflación que ronda el 250%. Esto genera un **incremento inmediato en la carga financiera** para el pueblo argentino para cubrir los pagos de los servicios de la deuda, la cual está compuesta por deudas en moneda extranjera y en moneda nacional ligadas al comportamiento del tipo de cambio.

Tanto el **Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023** y el proyecto de ley enviado al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo Nacional titulado “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, también denominada “Ley Ómnibus” se alinean en las demandas establecidas por el FMI, aunque haya el proyecto aún haya vuelto a tratarse en comisiones de la cámara de Diputados. ¿Casualidad? En estas dos normativas el ambiente queda expuesto a las reglas de mercado, con miras a un mayor beneficio económico y su explotación indefinida con un gran riesgo de un progreso de regresión en el marco regulatorio vigente para la protección y conservación del ambiente.

Asimismo, el plan de privatización para YPF parece responder a lo esbozado por el FMI: abandonar las áreas de extracción de petróleo y gas convencionales, focalizándose en Vaca Muerta, con miras de que el complejo de hidrocarburos **exporte USD 30.000 millones por año a partir de 2030**. La empresa también encabezará una mesa de trabajo con las principales empresas productoras de gas del país para avanzar en la construcción de una planta de licuación de gas.

Palabras finales

Si bien la política climática argentina responde a las demandas burocráticas del Acuerdo de París, esta no se alinea con el 1.5°C. La narrativa del gas como combustible puente y el avance de la frontera extractiva hidrocarburífera, con miras principalmente a la exportación, se aleja del sendero de los compromisos. Esto vale también para el FMI, ¿de qué sirve una estrategia climática que no mencione el 1.5C? ¿Se debe apuntar a la estabilidad macroeconómica y financiera sin garantizar la sostenibilidad ambiental y social?

Los altos costos del financiamiento internacional y la restricción externa son grandes barreras para que la Argentina pueda cumplir con sus obligaciones internacionales a nivel climático. Priorizar el repago de los servicios de deuda, como sucede bajo el actual acuerdo entre el gobierno nacional y el FMI, implica una clara postergación de los objetivos de largo plazo y la posibilidad de los países de diseñar programas económicos y sociales que garanticen la justicia climática.

Las medidas y condicionalidades exigidas a Argentina por parte del FMI se alejan de la reducción de su huella de carbono, sino que por el contrario, de la mano del fomento de políticas basadas en el crecimiento económico basado en exportaciones, y con un foco en Vaca Muerta. Esto lejos está de la narrativa climática y se vincula con una profundización de la extracción de fósiles para el desarrollo, cuyos los principales beneficiarios serán las empresas involucradas en el sector, **cuya modalidad de operación incluye el constante giro de divisas al exterior.**

De esta forma, la incursión en política climática del FMI ha fallado completamente hasta ahora: si no es capaz de señalar los riesgos a la estabilidad macroeconómica de la dependencia de la balanza exportadora de los fósiles en el marco de la transición, si sigue promoviendo la reducción de los subsidios energéticos sin importar el impacto en el acceso energético, lejos queda de la promoción de la justicia climática.

La política climática debe estar asociada al concepto de justicia climática que esta asociada a una distribución equitativa de los ingresos y del acceso a la energía. De forma contraria, cuando la propuesta se basa en reducir las emisiones a través de la reducción del consumo de los más vulnerables o a través de mecanismos de mercado, genera impactos distributivos negativos. El FMI ya ha hecho esto en países como **Pakistán, Egipto y**

Ecuador (los otros principales deudores del organismo) con escasos (por no decir nulos) impactos positivos.

En este contexto las presiones del Norte Global a países del Sur Global a saldar sus deudas financieras derivan en procesos de profundización de los extractivismos que avanzan sobre los territorios y cuerpos. Es necesario que las instituciones financieras internacionales, y en particular el FMI, sean conscientes de sus políticas climáticas y sus políticas de préstamos asumiendo la responsabilidad de los impactos que las condicionalidades tienen en las matrices productivas de los países deudores, todos ellos en el Sur global, y en los procesos de justicia climática.

Esto implica que si las instituciones financieras internacionales quieren ser colaboradoras y no bloqueadoras, deben transformarse para ser más democráticas y más transparentes. Garantizar que sus políticas respondan a criterios científicos y no a las necesidades coyunturales de los mayores acreedores es fundamental para hallar respuestas a las varias crisis de desarrollo. El FMI solamente puede apoyar transiciones justas si cambia su concepto de estabilidad macroeconómica y deja de ignorar los impactos en el largo plazo de sus intervenciones en el corto plazo.

Recomendaciones para el FMI

- Elaborar una estrategia climática que asegure que sus intervenciones en el corto plazo estén alineadas con objetivos de largo plazo como los senderos de desarrollo bajo el 1.5°C con mecanismos de involucramiento de los gobiernos y la sociedad civil.
- Reducir la ambición de las condicionalidades de sus programas, dejando a los gobiernos nacionales diseñar planes económicos, sociales y ambientales que respondan a las necesidades de los pueblos y alineados con los compromisos climáticos asumidos a nivel internacional (alineados al 1.5°C).
- Incorporar la mirada climática a todas las miradas financieras del organismo. El Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad no debe ser el único espacio para que el FMI aborde el cumplimiento de las metas climáticas asumidas de manera voluntaria y soberana por los países.
- Aumentar el financiamiento concesional, a largo plazo y sin

condicionalidades, para evitar que los países deban elegir entre el default o relegar sus planes de desarrollo al repago de la deuda en el corto plazo.

→ Incluir en los análisis de sostenibilidad de deuda las inversiones necesarias para la sostenibilidad ambiental y social a largo plazo de los países tomadores de deuda.

→ Realizar análisis exhaustivos sobre los riesgos a la estabilidad macroeconómica y financiera implicada por la dependencia de la exportación de materias primas (particularmente combustibles fósiles) dada la volatilidad de precios internacionales.

Fuentes consultadas y citadas

FMI, 2016. Argentina: 2016 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina.

FMI, 2017. Argentina: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina

FMI, 2018a. Argentina: Request for Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report

FMI, 2018b. Argentina: First Review under the Stand-By Arrangement; Inflation Consultation; Financing Assurances Review; and Request for Rephasing, Augmentation, Waivers of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria, and Modification of Performance Criteria-Press Release; Staff Report; and Staff Supplement

FMI, 2018c. Argentina: Second Review under the Stand-By Arrangement; Financing Assurances Review; and Request for Modification of Performance Criterion-Press Release; and Staff Report

FMI, 2019a. Argentina: Third Review under

the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Applicability of Performance Criteria, Financing Assurances Review, and Request for Modification of Performance Criteria-Press Release and Staff Report

FMI, 2019b. Argentina: Fourth Review under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Applicability and Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Staff Supplement

FMI, 2020. Argentina: Technical Assistance Report-Staff Technical Note on Public Debt Sustainability

FMI, 2022a. Argentina: Staff Report for 2022 Article IV Consultation and request for an Extended Arrangement under the Extended Fund-Facility-Press Release

FMI, 2022b. Argentina: First Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report

FMI, 2022c. Argentina: Second Review Under

the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Requests for Waivers of Applicability and Nonobservance of Performance Criteria, Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina

FMI, 2022d. Argentina: Third Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Argentina

FMI, 2023a. Argentina: Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Requests for Modification of Performance Criteria, Waiver for Nonobservance of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina

FMI, 2023b. Argentina: Fifth and Sixth Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Rephasing of Access, Waivers of Nonobser-

vance of Performance Criteria, Modification of Performance Criteria and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina

FMI, 2023c. Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World.

FMI, 2023d. Argentina: Seventh Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Requests for Rephasing of Access, Extension of the Arrangement, Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina

Secretaría de Energía, 2021. Resolución SE 1036/2021 "Lineamientos para un Plan de Transición Energética al 2030". Anexo I.

Anexo 1: Los textuales del FMI

A continuación, un listado de las citas textuales de los documentos. Esta es una revisión a modo de ejemplo, en la sección bibliografía quedan disponibles la totalidad de los documentos para una revisión exhaustiva.

(1) "Carbon pricing provides incentives to switch to lower carbon sources of energy, freeing up hydrocarbons for export markets, which can improve health and generate fiscal revenue" (FMI, 2023c:12)

(2) "During 2019 there will also be a rotation of demand out of domestic consumption and investment and toward an export-led recovery" (FMI, 2018:73)

"Staff assumes efforts are made to encourage exports and incentivize FDI, including in Argentina's vast shale oil and gas reserves of Vaca Muerta" (FMI, 2020:12)

"Policies are needed to moderate domestic demand (in the near term), support a build-up of reserves and set the basis for stronger and more export-oriented growth" (FMI, 2022b:67)

"Furthermore, continued efforts are needed to boost Argentina's net export capacity" (FMI, 2023a:27)

"Initial steps have been undertaken to boost investment and exports in the strategic energy and mining sectors (...). Regarding the energy sector, alignment of retail fuel prices with international prices, the proposal to eliminate the domestic oil price ceiling, together with market-based pricing of electricity and natural gas utilities, will support investment in the shale oil and gas reserves, subsequently boosting energy exports". (FMI, 2023d:26)

(3) "However, further efforts will be required as Argentina is among the top 25 greenhouse gas emitting countries in the world" (FMI, 2022a:30)

(4) "Incentives for strategic sectors. Legislation and regulations are being advanced—in close consultation with various stakeholders—to encourage investment and exports on a number of key strategic sectors, including hydrocarbons, mining, agro-industry, automotive, and knowledge economy" (FMI, 2022a:119).

"Given Argentina's vast and untapped energy and mining resources, as well as its agricultural potential, positive opportunities also arise from rising commodity prices and geopolitical reconfigurations". (FMI, 2022b:12)

"We are strongly committed to boost Argentina's net export potential, which is essential to strengthen resilience and lay the foundations for more sustainable and inclusive growth. In this regard, we have redoubled our efforts to advance legislation and regulations that will boost investment and net exports in strategic sectors. Discussions with

relevant stakeholders, including international investors to secure financing, have intensified to increase investment in the hydrocarbon, mining, agro-industry, automotive, hydrogen and biotechnology industries" (FMI, 2022c:6)

"Enhancing regulatory frameworks of strategic sectors, including energy, mining, and the knowledge economy, will be needed to boost investment and Argentina's export potential" (FMI, 2023a:27)

(5) Image 1: Impacts of Current Policies, Relative to No Climate Policies, on Carbon Dioxide Levels in 2030

Country	CO2 reductions										Emissions reductions		Sectoral policies achieve binding NDCs?	Implied gap between economy-wide reductions and NDCs/CFP	Paris aligned?
	Existing carbon pricing	Higher expected prices by 2030	Renewables	Coal phaseout	Carbon price alignment	Electric vehicle targets	Building	Industry	Other policies or unspecified	Nationally determined policies	CFP	CFP			
Argentina	2,544,117	0	0	-26,304	0	0	1,37264	0	0	-27,674	-22,224,919	-22,4524	No	26	No
Australia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Yes	0	Yes
Brazil	0	0	0	0	-1,86602	0	0	0	-20,1587	-1,88896	-32,366801	-31,5079	No	26	No
Canada	-12,106339	19,8185	6,11409	1,64305	-1,34933	1,57345	8,35538	0	0	40,4822	44,289965	21,4535	Yes	0	Yes
China	-1,2174841*	1,48174	0	0	0,06784	0,49848	4,058	0	0	3,33719	1,96876001	24,3634	Yes	21	No
France	-4,7286441*	2,86785	11,282	8,19731	0,06957	6,3828	11,1643	5,24319	0	41,8298	39,7447168	11,2783	Yes	0	Yes
Germany	-11,2963916	1,96695	-12,5345	5,42104	0,06931	-7,78883	10,1647	5,29191	0	52,7144	39,5264343	14,9815	Yes	0	Yes
India	0	0	4,19821	0	0	0,45295	8,13678	0	0	8,84739	0	11,4286	No	11	No
Indonesia	0	0	4,05458	-1,5047	0	0	0	0	-1,19065	-7,73958	-4,2363294	-34,3833	No	27	No
Italy	-2,2304335	-2,96745	-1,07828	-3,61131	-7,3216	-0,17937	-5,29532	0	0	-25,8712	-20,4391245	-11,3952	Yes	0	Yes
Japan	-8,33091036	0	-3,72945	-1,89611	-7,7526	-2,85738	-4,9075	-8,01001	-2,32187	-22,6859	-25,4915417	-18,4284	No	3	No
South Korea	-6,32771036	0	-14,381	0	0	0	0	0	18,8216	7,142	-21,967816	-11,3213	No	19	No
Spain	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	No	22	No
United States	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	No	33	No
South Africa	4,8293166	0	27,3829	0	0	0	0	0	0	27,3829	4,1998229	27,5734	Yes	0	Yes
South Asia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	No	18	No

Fuente: FMI, 2023 c

(6) "Investments in energy production and transportation (in the untapped shale oil and gas reserves of Vaca Muerta) have the potential of turning Argentina into a net energy exporter over the near to medium term" (FMI, 2022a:43)

"Boost investment in energy production and transport in vast shale oil and gas reserves" (FMI, 2022a:104)

"(...) construction of the second phase to connect shale and oil fields (Vaca Muerta) with other large urban areas is a priority. These investments together with efforts to boost crude oil production and transportation could help turn Argentina from a net energy importer to a large energy exporter" (FMI, 2023b:25)

(7) "The net negative impact on exports is expected to be small since the measure will likely be offset by an increase in the productive capacity from last year's strong investment in export industries, a rebound of agricultural exports after the drought, and an expected increase in energy exports as production in the Vaca Muerta basin picks up" (FMI 2018b:13).

(8) "Staff assumes efforts are made to encourage exports and incentivize FDI, including in Argentina's vast shale oil and gas reserves of Vaca Muerta" (FMI, 2020:12)

"Efforts are needed to facilitate the construction of the natural gas pipeline project connecting the vast shale oil and gas reserves of "Vaca Muerta" with the large urban areas, including to reduce reliance on more expensive energy imports" (FMI, 2022b:21)

"Opportunities could arise in the medium term from new global trade and commodity price developments, given Argentina's vast shale oil and gas reserves, as well as its agricultural and mining potential" (FMI 2022b:64).

"The construction of the Nestor Kirchner gas pipeline —connecting the vast shale oil and gas reserves of "Vaca Muerta" with large urban areas— remains the cornerstone of the authorities' strategy to boost domestic energy production and reduce costly energy imports starting in mid-2023" (FMI, 2022c:22)

"Once completed, the pipeline will connect the vast shale oil and gas reserves of "Vaca Muerta" with large urban areas(...)" (FMI,2022d:21)

"Construction of gas pipelines, connecting the vast shale oil and gas reserves of "Vaca Muerta" with large urban areas, has the potential to reshape Argentina's external position, by reducing costly energy imports and boosting crude oil and gas exports to neighbouring countries over the medium term" (FMI, 2023a:21)

(9) "Efforts are needed to facilitate the construction of the natural gas pipeline project connecting the vast shale oil and gas reserves of "Vaca Muerta" with the large urban areas, including to reduce reliance on more expensive energy imports". (FMI, 2022b:21)

"The construction of the Nestor Kirchner gas pipeline—connecting the vast shale oil and gas reserves of "Vaca Muerta" with large urban areas—remains the cornerstone of the authorities' strategy to boost domestic energy production and reduce costly energy imports starting in mid-2023". (FMI, 2022c:22)

"Protecting critical infrastructure projects, namely the gas pipelines". (FMI, 2022d:13)

(10) "Importantly, completion of the gas pipelines would significantly improve Argentina's external energy trade balance in the coming years, boosting export receipts, reserves, and the country's repayment capacity". (FMI, 2023a:25)

(11) "The first phase of the pipeline is expected to be completed by end-June 2023, supporting an increase in the daily supply of domestically-produced gas of 11 million cubic meters. This will be complemented by a new "Plan Gas" to encourage domestic gas production and arrangements with Bolivia and Brazil to secure energy supplies at favorable rates during winter". (FMI, 2022c:18)

"This will be complemented by a new "Plan Gas" to encourage domestic gas production and arrangements with Bolivia and Brazil to secure energy supplies at favorable rates during winter. (FMI, 2022d:21)

(12) "Eliminating untargeted energy subsidies. The current system of regressive energy subsidies should be replaced with measures to protect the poor. (...) Staff estimates suggest that, if successful, bringing both electricity and natural gas tariffs to cost recovery while maintaining a social tariff would reduce spending by about 1 percent of GDP" (FMI, 2016:31)

"A subsidized tariff to protect the poor from the planned elimination of subsidies (the tarifa social introduced last year by the authorities, which reduces the cost of gas, water, electricity and transportation for the most vulnerable segments of the Argentine population)" (FMI, 2017:20)

"(...) eliminating inefficient electricity and fossil fuel subsidies (...)" (FMI, 2018a:11)

"(...) and planned changes in the natural gas industry (following the introduction of auctions between gas producers and distributors), together with planned increases in tariffs, should reduce subsidies". (FMI, 2019a:12)

"Staff recommended contingency revenue measures in case of additional revenue shortfalls. (...) These could include (i) deeper reductions in economic subsidies (...)" (FMI, 2019a:14)

"At the same time, reductions in energy subsidies and discretionary transfers to provinces and state-owned enterprises will be necessary to make room for higher social and infrastructure spending" (FMI, 2022a: 20)

"Fiscal consolidation needs to be underpinned by (...) reduce energy subsidies (...)" (FMI, 2022b:25)

"Policies underpinning the fiscal adjustment in 2023 include: (i) reductions in subsidies (0.5 percent of GDP), largely in the energy sector (...)" (FMI, 2022c:17)

" (...) a reduction in subsidies (0.6 percent of GDP), mostly from the energy sector (... but also in the water and transport sectors (...)" (FMI, 2022d:15)

"(...) these efforts are projected to reduce energy subsidies by around 0.5 percent of GDP and, by staff estimates, raise cost recovery levels from around 30 percent in September 2022 to about 60 percent by end-2023". (FMI, 2022d:16)

"Energy subsidies are expected to decline to 1.5 percent of GDP in 2023, from 1.9 percent in 2022, while average cost recovery is estimated to improve, reflecting a combination of lower production costs and higher real tariffs (...)" (FMI, 2023a:15)

"Average wholesale natural gas prices (where historical data are scant) are projected to change by an average of [-3-6] percent in real terms, with subsidized commercial and high-income residential users observing a 40-55 percent increase, offsetting a 20-25 percent real decline for other subsidized users. Yet, average real tariffs and cost recovery remain low by historical standards". (FMI, 2023a:30)

"Once complete, the pipeline is projected to reduce energy imports, supporting the planned reduction in fiscal subsidies". (FMI, 2023a:31)

"(...) the authorities will announce their decision (prior action) to adjust electricity prices

(...) for low-and other middle-income residential users as well as smaller commercial users (in line with the established legislation and agreed cost recover objectives). Meanwhile, electricity prices for high-income residential users will continue to evolve with production costs, and larger commercial users will reach full cost recovery by end-2023. Staff and the authorities also discussed the need to better align natural gas prices to changes in production costs (...). (FMI, 2023b:23)

"(...) sharper spending cuts to moderate domestic demand (including accelerated energy subsidy reductions) (...). (FMI, 2023b:25)

(13) "A domestic drought is expected to significantly erode agricultural export revenue" (FMI, 2018a:13)

"A surge in imports in the first quarter together with sharp declines in agriculture production and primary exports (driven by the drought) led to a widening of the trade balance". (FMI, 2018b:12)

"(...) on account of a sharp reductions in exports (due to the drought) (...). (FMI, 2023d:64)

(14) "Moreover, intensification of the drought would hurt agricultural exports and foreign currency inflows, all of which would jeopardize key program objectives". (FMI, 2022d:14)

"The historic drought resulted in significant losses to agricultural production, fiscal revenues, and export receipts, stressing already weak public finances and complicating Argentina's balance of payments situation". (FMI, 2023b:32)

(15) "Decline in exports, from drought-induced lower agricultural output, would reduce trade surplus, in turn leading to FX outflows and currency devaluation pressures". (FMI, 2022a:104)

"Intensification of the ongoing drought could reduce agricultural exports and foreign currency inflows, stoking inflation, and jeopardizing program objectives". (FMI, 2022d:5)

(16) "Argentina is subject to frequent volatility in its terms of trade resulting from climate shocks that impact agricultural production and exports. These have become increasingly frequent and more severe, as experienced during the severe drought of 2018". (FMI, 2022a:104)

"The evolution of the severe drought introduces a high level of uncertainty to these projections". (FMI, 2023a:55)

(17) "Argentina has historically been subject to drought events every 5-10 years, but recent global trends suggest a potential acceleration in the frequency and severity of such events". (FMI, 2023b:36)

(18) "(...) risks are skewed to the downside, as latest estimates suggest this drought could be the worst in 60 years. In that event, corn and soy production could be down by an additional 20 and 35 percent, respectively". (FMI, 2023a:29)

(19) "The latest harvest estimates by experts (including Bolsa de Cereales de Buenos Aires and USDA) suggest export losses of about US\$20 billion relative to the 2022 harvest (compared to US\$6 billion at the time of the fourth review)". (FMI, 2023b:36)

(20) "Reduced agricultural production also generated additional BOP pressures, including through increased imports of the agriculture-based manufacturing sector to compensate for lower domestic production (about US\$2.5 billion)". (FMI, 2023b:36)

(21) "(...) with an estimated transitory impact from the drought at about 1.5 percent of GDP". (FMI, 2023d:64)

(22) "Reforms will need to take into account Argentina-specific factors and challenges arising from climate change" (FMI, 2022a:29)

"Further efforts are needed to start addressing the challenges from climate change". (FMI, 2022a:30)

(23) "Ongoing initiatives include (i) preparation of a new Electro-Mobility Law to incentivize the production and use of renewable energy-powered vehicles; (ii) establishment of a new regulatory framework to support investment in the hydrogen sector; and (iii) implementation of a Green Productive Development Plan to promote environmental adaptation and energy efficiency by firms". (FMI, 2022a:30)

(24) "Efforts to reduce costly energy subsidies and to transition towards a cleaner energy matrix must be sustained and revamped". (FMI, 2022a:30)

"The abovementioned initiatives to selectively ease capital controls in the energy sectors and the knowledge economy, are part of this broader strategy, which not only helps to strength the economy, but it also supports global energy and food security, as well as the mitigation of climate change". (FMI, 2022b: 116)

"These should be accompanied by further corrections in relative prices and a gradual conditions-based easing of capital flow management measures as imbalances are addressed and reserve coverage improves". (FMI, 2023b:11)

(25) "Beyond energy, foreign and domestic investment currently in train in the lithium and copper sectors could potentially permit a five-fold increase in mining exports over the next decade". (FMI, 2023b:25)

(26) "Future policy commitments under the program will be developed in this area drawing on recommendations from the ongoing World Bank's Climate Change and Development Report (CCDR) and the recently finalized PIMA, which included a climate module". (FMI, 2022a:30)

"Over time, savings generated from the new gas pipelines could support fiscal consolidation and the transition to a more efficient, sustainable, and low carbon energy sector, taking into consideration the recommendations of the World Bank's Country Climate

and Development Report (CCDR). In this sense, the gas pipelines provide an important foundation for the development of a broader strategy, which includes scaling up investment in renewables, reducing energy subsidies, and improving energy efficiency". (FMI, 2023a:31)

(27) "The potential export of LNG also provides significant upside, though this would also require major infrastructure investment to construct liquefaction terminals". (FMI, 2023d:42)

Anexo 2: Los impactos del megaproyecto de Vaca Muerta

ECONÓMICO

Si bien el desarrollo de Vaca Muerta atenúa importaciones, principalmente gasíferas y fuel oil, la balanza comercial energética se mantiene negativa.

Entre 2019 - 2021, la balanza comercial energética había logrado equilibrarse, sin embargo en 2022, las ventas externas crecieron USD 1.870 millones frente al mismo período de 2021. Como contracara las importaciones también se incrementaron en USD 5.536 millones interanual, se espera hacia fin de año un déficit en torno a los USD 6.000 millones.

Incluyendo asimismo la balanza financiera, la salida de divisas es mayor que la entrada, donde predomina la fuga vía préstamos intra-firma y estructuras offshore.

Entre 2014 y 2017 se produjo un ingreso de divisas por préstamos que las empresas tomaron en el exterior, principalmente de sus casas matrices, en parte para financiar sus inversiones en Vaca Muerta. Unos años después, se produjo un reflujo hacia el exterior cuando una parte de estos préstamos se empezaron a devolver. La salida de divisas por intereses pagados entre 2019 y 2020 fue creciente, consumiendo divisas por USD 4.300 millones. Excepto el 2016, el saldo cambiario del sector energético es negativo desde 2009.

Erogaciones y transferencias públicas sostienen a la producción de Vaca Muerta, mientras se achican los subsidios a los usuarios finales.

El aumento de la producción gasífera es altamente dependiente de los subsidios estatales a la producción/oferta, que cubren la diferencia entre lo cobrado en la tarifa y lo pagado en boca de pozo a la empresa. Los subsidios energéticos totales pasaron de USD 4.700 millones en 2019 a USD 15.500 millones a finales de 2022.

El impuesto al carbono establecido en la reforma fiscal de 2017 también apoya la narrativa del gas como combustible puente pues, no sólo no es objeto de dicho impuesto (siendo la principal fuente de generación energética) sino que además el valor del impuesto está calculado sobre la base de un precio de 10 USD/tonCO₂eq un monto muy bajo, si se lo compara con el valor establecido en el proyecto de ley original (25 USD/tonCO₂eq).

SOCIAL

Existen enormes disparidades en el acceso y consumo de energía, siendo desigual y concentrado. Según datos de 2020, el 17,4% de los hogares en Argentina se encuentran bajo pobreza energética ya que destinan más del 10% de sus ingresos a este rubro.

Los puestos de trabajo han aumentado en Vaca Muerta y con un nivel salarial con promedio alto, pero son puestos masculinizados, acotados en términos totales, y sujetos a las variaciones de precios internacionales y expuestos a las dinámicas productivas exigidas.

El empleo está muy atado a las amplias variaciones de los precios internacionales. Por ejemplo, en el tercer trimestre de 2020, durante la irrupción de COVID y la caída a valores negativos de los precios internacionales del barril de petróleo, la desocupación se incrementó al 13,5% en Neuquén. Luego, a medida que se retomó los niveles de actividad, fue decreciendo hasta llegar al segundo trimestre de 2022 con un registro del 7,8%.

La tasa de desocupación en Neuquén se encuentra por encima del promedio nacional (6,9%). La tasa de pobreza del conglomerado Neuquén y Plottier es diez puntos más alta en 2022 contra 2017.

Según datos de Estadísticas y Censos de la provincia de Neuquén, comparando el segundo semestre de 2016 y el primero de 2022, la pobreza pasó de 34,5% a 37,2%, mientras que la indigencia pasó de un 3,6% a un 5,4%.

El sector implementó adendas de flexibilización laboral (2017, 2020) en función del incremento de la productividad y la baja de costos exigida. Estas fueron impulsadas por el gobierno nacional de turno, la administración neuquina, las empresas operadoras del sector y los sindicatos petroleros.

En consonancia con la desregulación, los números de mortalidad laboral se han incrementado, falleciendo 15 trabajadores entre 2017 y 2022.

AMBIENTAL

Durante el 2018 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en las observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina, recomendó al Estado reconsiderar la explotación a gran escala de combustibles fósiles no convencionales en la región de Vaca Muerta.

ta para garantizar el cumplimiento de de los compromisos del Acuerdo de París. Asimismo, el Comité alentó el fomento de energías alternativas y renovables

☰ **El desarrollo del megaproyecto Vaca Muerta implica un amplio abanico de riesgos e impactos socioambientales.** Esto tanto por el consumo de los combustibles fósiles como por los impactos de la técnica de fractura hidráulica (o fracking) e infraestructura asociada en los territorios y en el ambiente: **conflictos ante escasez y calidad hídrica** (y el **escaso cánon pagado**), **la falta del proceso de consulta** con las comunidades originarias, **problemas de gestión de residuos e indebido manejo**, y **actividad sísmica y sismos asociados**. Se calcula que en Vaca Muerta se producen **6 incidentes medioambientales al día**.

Un solo pozo, de los miles perforados, puede alcanzar el consumo equivalente al agua total consumida en un día por la población de la provincia de Neuquén. Con el agravante extra de que el agua utilizada será eliminada del ciclo hidrológico.

☰ Según los datos publicados por el **Centro de Tecnologías Ambientales y Energía** de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires (2019) alcanzar los niveles máximos de extracción de hidrocarburos incrementaría las emisiones de gases efecto invernadero provenientes de la categoría "Emisiones Fugitivas" del megaproyecto Vaca Muerta. **En un escenario considerado eficiente, las emisiones totales del país se incrementarían entre un 56% y un 66%** (respecto a los datos del 2019) en función del escenario que se analice.

OPORTUNIDADES DE CARA A LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

☰ Respecto al rol que pudieran jugar los subsidios energéticos en la transición energética, si se continuara con el nivel actual de subsidios a los combustibles fósiles (tanto directos como indirectos, incluyendo el transporte) pero proyectados al año 2045, estos permitirían cubrir los costos de la transición a **una matriz eléctrica 100% renovable**.

Los fondos derivados de los subsidios a los combustibles fósiles alcanzarían para cubrir entre el 58% y el 100% de las líneas de transmisión eléctrica necesarias para el escenario alternativo basado en la electrificación con energías renovables.

☰ El aumento de los precios del gas y del carbón ha hecho que la nueva capacidad eólica y solar sea **más barata** que las centrales de combustibles fósiles en un número creciente de países. Argentina se encuentra entre estos países.

En 2022, la energía eólica en Argentina abastece 2,7 millones de hogares y ha permitido el ahorro de USD 3.250 millones.

☰ **Los escenarios recientes muestran más beneficios en el abandono de combustibles fósiles.** Un trabajo publicado en 2022 por el **Programa de Naciones Unidas para el Ambiente** indica que para la Argentina, un proceso de transición a las energías renovables -alejándose entonces de la narrativa del gas como combustible puente- podría resultar altamente positivo.

A 2050, nuestro país podría reducir 60% sus emisiones de gases efecto invernadero, además de ahorrar USD 31.000 millones en el costo energético, así como la creación de 133.000 puestos por el alejamiento de los combustibles fósiles que podrían incrementarse a 149.000 si los componentes para renovables se fabricaran parcialmente en Argentina.



periodistasporelplaneta.com