



# Asuntos legales y regulatorios de la industria en el Mercosur

Durante el II Congreso de Hidrocarburos que tuvo lugar en Buenos Aires a mediados de este año, se realizó la mesa redonda sobre "Asuntos legales y regulatorios de la industria en el Mercosur" en la que participaron Raúl García (Consultor), Raúl Bertero (Consultor asociado de Freyre y Asociados) y Rubén Sabatini (Gerente de Asuntos Legales de Pluspetrol). La mesa fue moderada por Eduardo Zapata (Consultor). Se analizaron los aspectos regulatorios de la exportación de gas natural, el "Sistema Gas" y su agenda y la armonización de los marcos regulatorios. La que sigue es una adaptación y síntesis de las exposiciones.

## Armonización de marcos regulatorios

### ¿Dónde estamos en materia de integración en el Conosur?

Por Raúl García, Consultor

La exposición se inició dando algunos datos sobre la integración regional en el área del Mercosur, destacando el importante número de interconexiones que se lograron, cuya mayor parte "tuvo que ver con procesos de transformación de los sectores energéticos de cada país durante la década de los '90".

"Es realmente notable el importante crecimiento de la infraestructura de transporte en materia de interconexiones. Pensemos en todos los gasoductos al resto de los países como Uruguay, Chile (con varios gasoductos y compitiendo), el Brasil y un gasoducto muy importante que une las cuencas de Bolivia con este último país, abasteciendo su mercado más importante (Sur y Sureste)."

Luego destacó que el 18% del total de la demanda argentina de gas se destina a exportaciones para el Mercosur y que si se cumpliera el pronóstico con relación al crecimiento en el resto de los países, esa demanda podría llegar al 30% en 2010.

También precisó que "los *shocks* de oferta son importantes" y en este sentido, recordó los significativos descubrimientos de gas en Bolivia (52 Tcf en pocos años) y los últimos descubrimientos *offshore* en el Brasil que "obviamente hacen mucho más compleja la temática, lo cual, sin embargo, es bueno porque potencia las fuerzas de la competencia".

Otro punto que mencionó fue el de los cuellos de

botella en el transporte eléctrico que permitieron visualizar la importancia de la integración. La crisis eléctrica que hubo en el Brasil y los problemas de transporte pusieron en claro la necesidad de tener una infraestructura desarrollada para poder aprovechar mejor las existencias relativas a la hidrología, y para enfrentar estas crisis en un marco de integración energética.

Además, García se refirió a las crisis macroeconómicas que sufrieron ambos países, las que han afectado los derechos contractuales de las partes: "Esto lo vemos hoy claramente en la Argentina en cuanto a la discrepancia que hay entre los valores internos y los externos, tanto en los contratos de transporte como en los contratos de gas". Un mercado único de energía llevaría a precios similares en una cuenca cualquiera sea el destino del gas.

Luego, el panelista hizo una serie de observaciones sobre los objetivos y la organización del proceso actual de integración.

En este aspecto se refirió a las restricciones aplicadas a los intercambios y a la monetización de las reservas de gas. "Si estamos pensando en la integración, tenemos que facilitar la monetización de las reservas y no establecer restricciones como existen, todavía, sobre las exportaciones de gas" puntualizó García.

Luego mencionó la política energética destacando que "debe ir más allá de lo que es el gas, abarcar el resto de los hidrocarburos y, obviamente, la electricidad. Muchos de los problemas que hemos tenido en materia de falta de demanda de gas tuvieron que ver con la falta de una política clara en materia eléctrica".

En cuanto a los acuerdos bilaterales, apuntó que los "resultados han sido limitados" y agregó: "algo que ha sido endémico en todos estos procesos latinoamericanos es la inconsistencia temporal en materia de política, por parte de los gobiernos, en cuanto a llevar adelante los procesos de integración y, obviamente, traspasar exitosamente en los mercados internos las reglas con las que se habían fundado estas transformaciones".

Otro punto que mencionó fue el relativo a las visiones gubernamentales de los procesos. En este sentido, destacó que "cuando hubo visiones convergentes sobre cuáles eran los roles que tenían tanto el sector privado como el sector público, eso facilitó enormemente el desarrollo de las interconexiones. Los privados vieron oportunidades importantes".

El proceso de integración que se inició en los años '90 tenía similitudes en lo que se refería a objetivos, en materia de competencia. La inversión privada era, de alguna manera, el eje a través del cual se promovía el crecimiento y había una visión normativa de las regulaciones. En este aspecto, Raúl García agregó que "cualquiera que analiza todos los documentos que tienen que ver con las transformaciones observa que si hay monopolios en materia de redes, ahí tiene que haber un ente regulador, tiene que haber independencia de actuación. Había principios de acceso abierto, tarifas económicas y, obviamente, esos roles que iban a aplicar estas institu-

| Precios                | Convertibilidad |           | Post-Devaluación (*) |           |
|------------------------|-----------------|-----------|----------------------|-----------|
|                        | Invierno 01     | Verano 01 | Invierno 02          | Verano 02 |
| <b>Cuenca Neuquina</b> |                 |           |                      |           |
| Grandes usuarios       | 1,50            | 1,31      | 0,47                 | 0,51      |
| Promedio Cuenca        | 1,53            | 1,37      | 0,49                 | 0,53      |
| Promedio export.       | 1,57            | 1,41      | 1,41                 | 1,49      |
| Promedio exp./cuenca   | 1,02            | 1,03      | 2,89                 | 2,80      |
| <b>Cuenca NO</b>       |                 |           |                      |           |
| Grandes usuarios       | 1,22            | 1,15      | 0,41                 | 0,40      |
| Promedio cuenca        | 1,24            | 1,19      | 0,43                 | 0,43      |
| Promedio export.       | 1,24            | 1,27      | 1,27                 | 1,23      |
| Ratio export./ Cuenca  | 1,00            | 1,06      | 2,97                 | 2,84      |
| <b>Cuenca Austral</b>  |                 |           |                      |           |
| Grandes usuarios       | 1,03            | 0,95      | 0,34                 | 0,35      |
| Ratio Cuenca           | 1,06            | 1,00      | 0,36                 | 0,37      |
| Promedio export.       | --              | --        | --                   | --        |

(\*) Tipo de cambio 2,8 \$/US\$

Precio boca de pozo. Pre/post convertibilidad (2002) (us\$/MMBTU)

ciones tenían que ser roles sin conflicto de intereses. Pero cuando el capital llegó y se quedó en la región hubo problemas".

Y agregó: "en materia de oportunidades, en transporte y distribución tuvimos un campo de juego desnivelado. Las fuentes de regulación en conflicto tuvieron dos orígenes fundamentales: la contractual y la de regulaciones amplias. Hubo muchos conflictos relativos a cómo debían interpretarse las normas y qué se hubiera requerido para aumentar la competencia".

Una gran parte de estos proyectos nacieron casualmente de regulaciones específicas incorporadas en los contratos. En este sentido, añadió que "la posterior acción regulatoria entraba en conflicto cuando debían aplicarse estos objetivos muchos más amplios".

Por su parte, el ejercicio del acceso a la infraestructura con reglas y resultados diferentes siempre fue un tema de debate tanto en la Argentina como en el Brasil.

En cuanto a la independencia regulatoria, esta entró en conflicto con la acción política. La política pasó a dominar todo lo que tenía que ver con los principios básicos tarifarios que, durante los años '90 fundamentalmente se guiaban por principios económicos.

Por otra parte, los principios aprobados en los protocolos (tanto con el Brasil como con Chile) "de alguna manera en la práctica no se cumplieron".

Seguidamente, el expositor se preguntó si un mercado regional integrado del gas está aún por venir. En este aspecto apuntó que "uno de los más importantes mercados de distribución, como el de San Pablo, que nos interesaría que estuviera abierto, va a permanecer cerrado y cautivo de las distribuidoras de ese Estado, por lo menos durante diez años".

Asimismo, Raúl García apuntó que el acceso a los mercados abiertos existentes está plagado de problemas de precios -antes y después de la "macro-crisis"- para el



uso de la infraestructura de la red. Estos temas –agregó– “hay que resolverlos si uno piensa en la integración, en materia de infraestructura de la red”.

La macro-crisis ha generado una estructura de precios distorsionada para las transacciones domésticas y regionales. Los precios son hoy un tercio de los que existieron en su momento. Es decir, añadió García: “los ratios de precios mercado interno/externo por cuenca eran casi uno a uno durante la convertibilidad y hoy ese ratio es un tercio” (figura 1).

Por otra parte, los compromisos gubernamentales relevantes en materia de la continuidad de una agenda de metas para el Mercosur, prácticamente no existen. “Hubo muchas reuniones pero realmente no se ha avanzado en lo que se refiere al hecho en sí de la integración” advirtió el disertante.

Para concluir, Raúl García se refirió a cómo visualizar el modelo de integración en la industria de red del gas. En este sentido, precisó que “la visión gubernamental es el principal tema”, es decir, “un enfoque que sea similar en materia de roles, funciones e instituciones”. Y luego agregó que “en diferentes gobiernos nos hemos movido con objetivos diferentes respecto de cómo y cuál es la función de los diversos agentes (privado, Estado). “Si no redefinimos este punto será muy difícil establecer cuál será el modelo de integración al que debe convergerse” apuntó el disertante.

Y dentro del modelo de integración hay que definir el tipo de acceso que, en principio –agregó–, “debería ser el mismo que hoy, es decir, acceso abierto pero efectivo”. Además, se deben definir “precios económicos en materia de servicio de transporte por redes, garantía que se debiera dar para las transacciones que se hacen entre regiones de los diferentes países y, obviamente, también establecer las metas” apuntó García y enfatizó: “En ningún caso hubo definiciones de metas ni de control de proceso de cumplimiento de esas metas”.

## Aspectos regulatorios de las exportaciones de gas natural

Por Raúl Bertero,  
Consultor asociado de Freyre y Asociados

La exposición se inició con la presentación de las reservas probadas y la capacidad de transporte de gas natural en 1997 y 2001 (figura 2). En este aspecto, Raúl Bertero señaló que “la capacidad de los gasoductos que se dirigen hacia Buenos Aires está en proporción a las reservas: más capacidad en aquellos que vienen de Neuquén, capacidades similares en los que vienen del sur y del norte; una infraestructura que

sale o llega como rayos hacia el centro de demanda en Buenos Aires”.

“En tan solo cuatro años ha cambiado esta situación” apuntó el disertante y recordó los hechos más significativos: la quintuplicación de las reservas de gas de Bolivia; el gasoducto Bolivia-Brasil con una capacidad de transporte futura de 30 MMm<sup>3</sup>/día; las exportaciones de gas natural argentino hacia el sur de Chile; las dos centrales de GasAndes y de Pacífico; los dos gasoductos en el norte de Chile para la explotación minera; la expansión también hacia el Brasil y hacia Uruguay con la particularidad de que esos gasoductos atraviesan todo el sistema argentino de transporte de gas natural hacia Buenos Aires.

Esta situación reflejó un cambio muy significativo en la balanza comercial del gas natural del país (figura 3); antes de 1997, la Argentina importaba 250 millones de dólares anuales y en el 2001, exportó 500 millones de dólares anuales en concepto de gas y transporte.

Este cambio en las características del sistema de transporte, destacó Bertero, “va a traer aparejado cambios en las características del despacho argentino de gas”.

“Cuando uno mira las regulaciones, una referencia forzada es el sistema norteamericano. Cuando se desarrollaron las pautas de despacho de la Argentina, empezaron en forma similar al sistema americano. Sin embargo, las características de uno y otro sistema son muy diferentes”

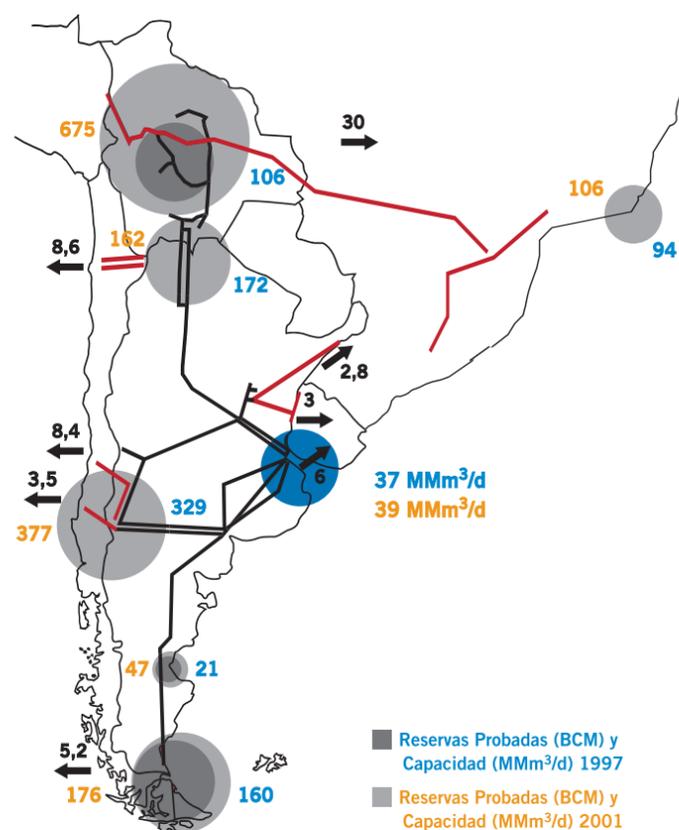


Figura 2. Reservas probadas (BCH) y capacidad (MMm<sup>3</sup>/d) 1997 y 2001

Se revirtió la balanza comercial del gas: La Argentina pasó de importar US\$ 250 millones a exportar más de US\$ 500 millones en 2001 (gas + transporte)

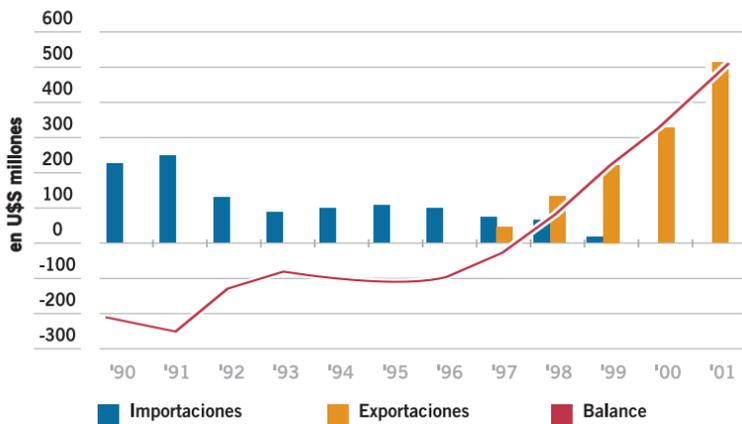


Figura 3. Efecto en la balanza comercial

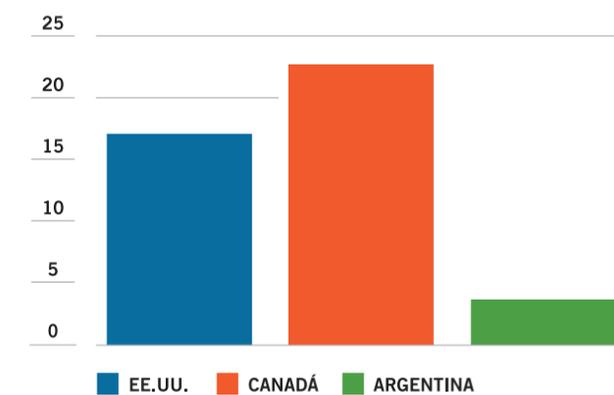


Figura 4. Almacenamientos subterráneos en los Estados Unidos

señaló el orador y puntualizó algunas de ellas: el mallado con decenas de *market centers* y *market hubs* en EE.UU. y el formato radial predominante en el sistema argentino; la enorme diferencia en cuanto a la capacidad de almacenamiento de gas que tiene el sistema norteamericano (figura 4). En este último punto es importante recordar que entre el 20 y el 25% de toda la demanda anual en EE.UU. puede almacenarse en distintos tipos de reservorios, mientras que el sistema argentino prácticamente carece de ellos.

Esta situación, destacó el disertante, “obliga a tener un sistema de despacho que funcione muchísimo mejor que el norteamericano, el inglés o el europeo, todos ellos con suficientes almacenamientos para manejarse”.

En el sistema argentino, los

almacenamientos son reemplazados, en el invierno, por los cortes a las usinas (sustituido por el uso de combustibles alternativos).

Esta realidad, agregó Bertero, “obligó a desarrollar pautas de despacho con una serie de sutilezas y características que no tienen otros sistemas maduros de gas natural en el mundo” y mencionó algunos de estos estados del sistema: el estado “alerta” que se da cuando el 90% de la capacidad del transporte es alcanzado en los gasoductos; “sistema crítico” cuando hay peligro de corte a los usuarios firmes; “sistemas de emergencia” cuando el peligro de corte se extiende a los usuarios interrumpibles, es decir, a los usuarios residenciales.

¿Cómo se transforma todo esto? ¿Cómo se coordina todo esto cuando se empieza a tener usuarios con características diferentes más allá de las fronteras?

En este aspecto, agregó, “como consecuencia de nuestra emergencia económica, aparecen tensiones en el mercado secundario por problemas asociados a la tarifa diferencial para exportación y mercado externo, que es necesario corregir lo antes posible. Aparecen puntualmente problemas regulatorios con la reventa de capacidad: cargadores extranjeros quieren desprenderse de capacidad y la ofrecen a cargadores argentinos a tarifa pesificada y cargadores argentinos quieren revender su capacidad pesificada a cargadores extranjeros”.

Del lado de las restricciones y cortes empiezan a aparecer problemas, en particular con los usuarios chilenos. En este aspecto, Bertero se preguntaba: ¿Cómo se considera a una distribuidora chilena de acuerdo con las reglas de despacho? ¿Le corresponde la misma prioridad que al resto de los cargadores firmes? ¿Cómo se considera a los usuarios ininterrumpibles? ¿Qué ocurre en situaciones de emergencia?

En la práctica todas estas cuestiones no han sido lo suficientemente desarrolladas. Si bien los protocolos internacionales establecen que un usuario chileno debe ser tratado como un argentino, en la práctica esto no

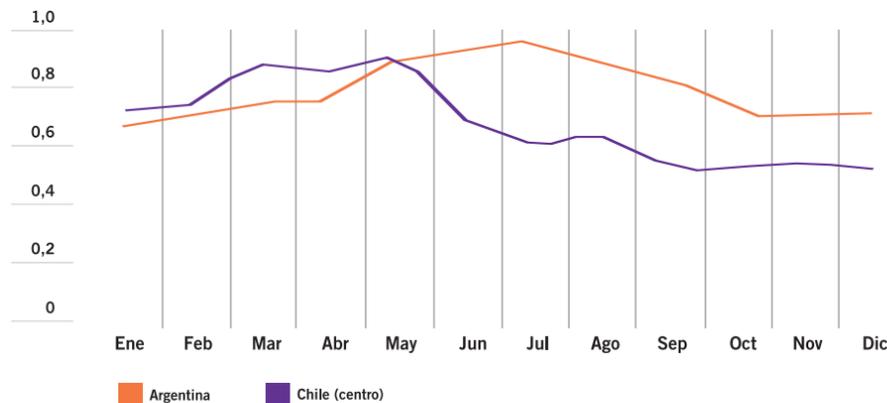


Figura 5. Estacionalidades complementarias

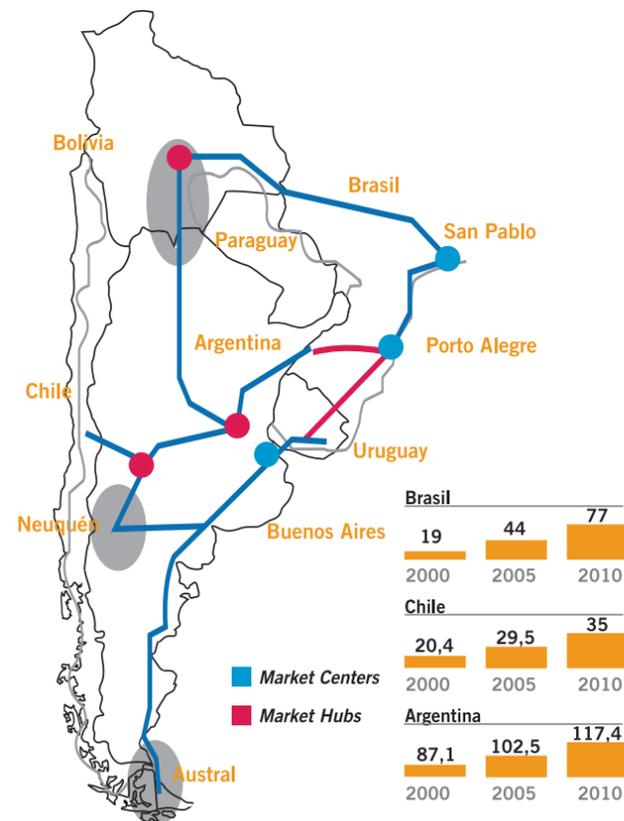


Figura 6. Sistema regional de transporte

está totalmente desarrollado.

Seguidamente, el panelista se refirió a las enormes oportunidades de complementación que existen. En este aspecto, aclaró, “una vez que uno amplía el sistema de transporte y pasa a tener un sistema regional, aparece la complementariedad de las estacionalidades (figura 4). En el caso de la Argentina y Chile, si uno analiza, los

picos no coinciden y existe entonces una posibilidad de complementación y de optimización de los sistemas de transporte. Existe una enorme posibilidad de complementación con el Brasil”.

La capacidad de transporte de gas que llega a Buenos Aires (incluyendo el litoral y el gran Buenos Aires) es de alrededor de 50 MMm<sup>3</sup>/día. Entonces, acotó Bertero, “si uno analiza que eso ocurre unos pocos días en el año, tendremos una capacidad remanente de alrededor de 3 mil MMm<sup>3</sup>/año”. Y si eso se complementa con la capacidad de almacenamiento en los embalses del sur del Brasil, se pueden tener alrededor de 2000 MMm<sup>3</sup> de gas natural. A título de ejemplo, el 25% de la energía almacenable es suficiente para cubrir durante 90 días la interrupción de 5,5 MMm<sup>3</sup>/día de gas. Entonces, agregó, “existe una enorme posibilidad de optimizar el transporte de gas de Argentina hacia el Brasil coordinando el almacenamiento de energía en los embalses con la situación del sistema argentino de gas natural”.

Para finalizar, Raúl Bertero mostró la figura 6 que permite visualizar el cambio producido en el sistema de transporte argentino a un sistema de transporte regional. Es decir, añadió, “lo que era un sistema radial con un centro de demanda en Buenos Aires ahora se ha transformado, o se va a transformar en breve, en un sistema que empiece a ser mallado con más de un centro de demanda y varios *market hubs*”.

Por eso, concluyó, “existe en la actualidad una urgente necesidad de incrementar los estudios para la coordinación regulatoria en el ámbito regional. Y por suerte la moderna teoría económica presenta elementos para avanzar en esa coordinación regulatoria, particularmente la “Teoría de Juegos” provee lineamientos sobre las condiciones requeridas para la coordinación voluntaria e identifica los obstáculos asociados con el acuerdo mutuo de actividades económicas y no económicas”.

## El "Sistema Gas". La agenda ajena y la agenda propia

Por **Rubén Sabatini**,  
Gerente de Asuntos Legales de Pluspetrol

La participación del gas natural en la matriz energética viene en pronunciado crecimiento. Las nuevas centrales de generación de ciclo combinado se han demostrado mucho más confiables, eficientes y ambientalmente mejores que cualquier otra forma de generación de electricidad por el uso de recursos no renovables.

La década de los '90 marcó el camino de la industria del gas natural desde el modelo monopólico al modelo competitivo. Los Estados Unidos e Inglaterra fueron los pioneros en tal sentido y, en Latinoamérica lo fue la Argentina, a partir de la ley de privatización de Gas del Estado. Yo creo que una gran parte de este proceso se debe a la revalorización del gas natural como combustible del futuro.

Hemos ingresado en la época en que el gas natural tenderá a ocupar un lugar preponderante, desplazando parcialmente al petróleo en la matriz energética mundial y compartiendo el escenario con el incremento de las energías llamadas renovables.

Respecto de la energía nuclear, está apareciendo en Europa la preocupación de que la utilización de energía de fuente renovable no parece cubrir la totalidad de las necesidades proyectadas. Entonces, para cumplir con la reducción de emisiones acordadas en el compromiso de Kioto, será necesario acudir a la generación de origen nuclear, que no tiene el beneplácito general de los ambientalistas.

Internacionalmente, junto con este perfil que lleva al gas natural desde la actividad del modelo monopólico hacia el modelo competitivo, comienzan a discutirse temas antes no demasiado debatidos, probablemente por la ausencia de tantos intereses diversos comprometidos en la cadena de valor del gas natural como sucede en nuestros días. Las discusiones pasan no solo por la línea de los refinamientos de la economía aplicable especialmente al transporte y a la distribución de gas natural, sino también por la puesta en tela de juicio del cambio de un modelo a otro.

En realidad, todos sabemos que, por estos días, nuestro país no es el lugar más apropiado para debatir sobre marcos legales. Si bien desde un punto de vista formal, nada habría aún cambiado en los marcos legales aplicables tanto al *upstream* como al *midstream* y al *downstream* del gas natural, incluyendo el marco eléctrico, lo cierto es que estamos en un escenario de crisis de la ley y no

se vislumbra aún el contenido final de los cambios que evidentemente se aproximan.

En este escenario, intentar recorrer un cuadro comparativo de marcos regulatorios incluyendo a la Argentina, parece ser un entretenimiento más que un medio para concretar aportes concretos a la realidad del país.

Con esto en mente, me pareció oportuno identificar algunos temas de debate que siguen siendo de actualidad en el mundo y analizar si tienen también alguna trascendencia en la Argentina desde los mismos enfoques o atendiendo a realidades diferentes.

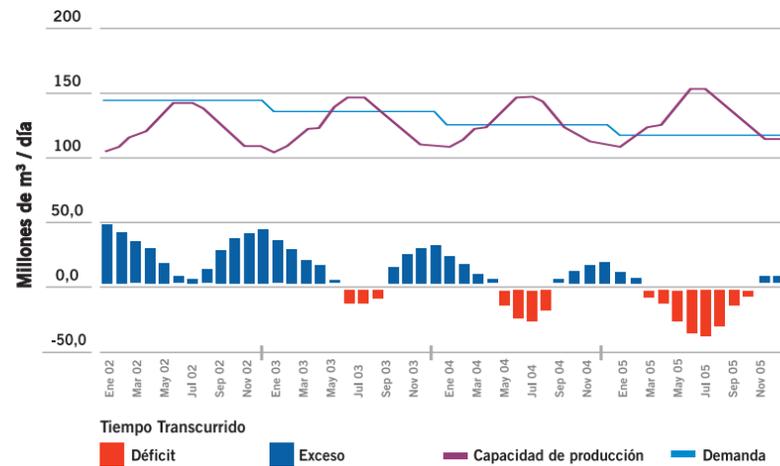
No intento abordar todos los temas de la agenda del gas en el campo internacional, en primer lugar porque no creo conocerlos todos, pero en realidad porque creo que lo importante es identificar cuáles de ellos son también temas de la agenda nacional y si lo son bajo el mismo enfoque u objetivo.

Uno de los aspectos que concentra la atención en estos tiempos es la seguridad de suministro. Esto es particularmente importante en los mercados que carecen de autoabastecimiento y dependen del gas de importación; pero no es un tema menor tampoco en los países de producción gasífera suficiente para la atención de la demanda interna.

La importancia del asunto es fácil de interpretar. Frente al desarrollo de nuevos proyectos de generación eléctrica, GTL o GNL no existe financiación (y por lo tanto se malogrará un proyecto) sin la certeza del suministro del gas a largo plazo. Esta incertidumbre del suministro puede provenir de dos factores que pueden encontrarse juntos o disociados. Uno de ellos es la carencia de infraestructura necesaria integrada a la red del país de que se trate, para hacer llegar el gas a destino y el segundo es la insuficiencia de reservas.

Se sostiene que, en general, los mercados competitivos no fomentan anticipadamente la construcción de infraestructura tal como gasoductos u oleoductos, redes y unidades de producción. El rol de la anticipación parece recaer, entonces, en la autoridad regulatoria o, mejor dicho, en los gobiernos, de un modo u otro. La situación se agrava porque el sistema, aun siendo competitivo, muchas veces retrasa la señal. Sin duda que la señal más evidente de la escasez de un producto aparece siempre por el lado del precio. Sin embargo, como el precio es un elemento muy sensible para los gobiernos, particularmente en cuanto afecta a una clientela cautiva, suelen ponerse en marcha soluciones que simulan mayor grado de competencia o se eliminan barreras regulatorias, de modo de retrasar el impacto en los precios.

La situación de asegurar el suministro a largo plazo, es más sencilla si existen reservas de gas capaces de abastecer al mercado a precios razonables para todos los protagonistas. En estos casos, existe un fuerte interés del productor de monetizar las reservas y si, en un ejercicio *net-back*, el precio justifica la explotación junto con la



Evolución de la disponibilidad de gas natural en la Argentina. Período: 2002-2005.

Fuente: Estimación propia

construcción de las instalaciones y los equipamientos, la expansión tendrá lugar y el suministro se concretará.

En la Argentina el tema de la seguridad del suministro no está instalado, salvo dentro de las esferas especializadas, tanto del sector privado como del gobierno. Para la población y para quienes debieran defender los intereses de la población (ejemplo “defensores del pueblo”, nacional o de otras jurisdicciones) el tema es ignorado.

Me atrevo a decir que la primera reacción frente al planteo público de este asunto de la seguridad del suministro sería la de atribuir la responsabilidad por la advertencia a las empresas privadas, calificar la situación como una amenaza para aumentar los precios y hacer *lobby* con las autoridades para que adopten medidas que obliguen al suministro.

Este asunto de la confiabilidad del suministro tampoco impacta aún en nuevos proyectos, (salvo probablemente el GNC), aunque tampoco se escucha que tanto desde el gobierno como desde el sector privado, los que promueven la conversión a GNC estén advertidos de la cuestión. O por lo menos no levantan la preocupación.

Lo cierto es que, sea porque no existen en cartera grandes proyectos que requieran gas (salvo probablemente el GNC) o bien porque la población no advierte ningún peligro de desabastecimiento futuro, el tema no está en el debate público. Sin embargo la situación es delicada. Lo es por el lado de las reservas de gas y por el lado de la infraestructura de transporte. La movilización del gas de la cuenca Austral necesita mayor capacidad de transporte que ya no soporta nuevas ampliaciones.

El gasoducto del NOA está completo. La demanda crece aun con recesión y crecerá mucho más si se mantiene la distorsión actual de precios. Vimos en el cuadro de esta página una proyección que nos marca la magnitud del problema.

Esta proyección se ha hecho sobre la base de un cre-

cimiento de la demanda del 2% anual y una declinación anual de la producción del 7%, sin realizar nuevas inversiones. Existen algunas sensibilidades que no han sido incorporadas, pero que se compensarían por su signo. Así, por ejemplo, no se incorporó la demanda proveniente de la conversión vehicular a GNC que significa unos 15.000 vehículos por mes y que, a un consumo promedio estimado de 7m³/d, importaría un aumento constante de la demanda del orden de los 100.000m³/día en cada mes. Tampoco se incorporó la mayor producción que puede provenir de las

tareas de campo que no se han suspendido respecto de yacimientos petroleros con gas asociado. Para tener una idea del impacto, vale la pena aclarar que en nuestro país, aproximadamente el 85% del gas producido proviene de yacimientos predominantemente gasíferos y el 15% restante, de la producción de gas asociada al petróleo. Creo que todos tenemos claro que con el precio del gas pesificado 1 a 1 no hay futuro y que, a esta altura de las cosas, aunque se resuelva el asunto de los precios del gas natural, habrá problemas de abastecimiento. Esos problemas serán cada vez más graves, más prolongados y más difíciles de resolver, cuanto más se dilate la solución que se reclama. Las autoridades energéticas son absolutamente conscientes de esta realidad y sus consecuencias, de manera que la falta de respuesta al problema debe ser producto de una decisión política adoptada por las más altas autoridades del país.

Otro de los asuntos en que la agenda del gas internacional coincide con la de la Argentina es el de los precios del gas, que en nuestro país se manifiesta como la “distorsión de los precios”.

En general, en el mundo se discute la formación del precio del gas y su vinculación con el precio del petróleo crudo. Obviamente, como el gas natural es un componente de costos de numerosas industrias, la suba del precio del petróleo crudo lleva asociada la suba del precio del gas natural y ello origina protestas. Hay hoy una tendencia a desvincular el precio del gas del precio del petróleo crudo en los nuevos contratos. Probablemente esta tendencia se revertirá si baja el crudo y se cristalizará si continúan por mucho tiempo los precios actuales. Sin embargo, muchos opinan que, a mediano plazo, el gas tendrá su propia referencia de precio al calificar como *commodity*, en particular debido a la proliferación de proyectos de GNL u otros cuya tecnología está en desarrollo aún. Lo que no se discute es que el precio final que paga el consumidor debe comprender todos los costos, incluyendo obviamente su costo de compra al productor. Esto se considera esencial para dar transparencia al servicio público y facilita la labor del regulador. Estos costos incluyen (deben incluir) la totalidad de los conceptos mensurables directa o indirectamente.

Esto es, los costos provenientes de las ineficiencias propias del sistema, los subsidios (que no se recomiendan), algunas externalidades, etc.

En la declaración anual de 2000 del Consejo Mundial de la Energía, “Energía para el mundo del mañana: actuando ahora”, la acción de política recomendada N°4 fue “Precio de la energía para cubrir costos y asegurar el pago”:

**“En un mercado energético bien desarrollado que apunta a los clientes, los precios para los usuarios finales son los determinantes más importantes del nivel de oferta energética y de calidad de servicio. A menos que dichos precios reflejen todos los costos (costos variables, de mantenimiento y de extensión), incluyendo en algunos casos el costo de externalidades bien identificadas y relacionadas con la seguridad energética o la protección del medio ambiente, distorsionarán el comportamiento individual hasta el punto de que toda la economía en la cual tienen lugar puede no ser sostenible.”**

En primer lugar es necesario destacar que los costos a los que se refiere la declaración citada corresponden a los costos de las actividades reguladas. Excepto en algunos países en los que aún funciona el modelo monopólico, en los demás escenarios el precio en boca de pozo es libre. Por ejemplo, aun en México en que la produc-

ción de gas natural responde constitucionalmente al monopolio de Pemex, el precio del gas de Pemex (que tiene, además, el monopolio del GLP) se fija por el *Houston Ship Channel*, dado que en ese *hub* se forma el precio de frontera con los Estados Unidos, en un mercado de alta liquidez que, además, está asociado a un activo mercado de futuros.

Este tema de la distorsión de precios nos lleva directamente a la materia de los subsidios. Pueden existir varios subsidios expresados de distinto modo. Sin embargo, sugiero ocuparnos de algunos de ellos, a saber,

- Subsidios al sector residencial, que se soportan por el resto de los consumidores del sistema.
- Subsidios a la industria que se soportan por el sector residencial.
- Subsidios a los consumidores de menores recursos.

En España, por ejemplo, el gas natural con destino a la industria tiene tasa cero para el Impuesto al Valor Agregado, en tanto el gas para consumo residencial está gravado con el 16%. Los casos en que el consumo residencial tiene menores precios que el correspondiente a otros sectores son más comunes, particularmente en países menos desarrollados.

En la Argentina, los subsidios cruzados no están permitidos por la regulación. Sin embargo, desde hace algún tiempo y, con mayor fuerza aún desde el abandono de la convertibilidad y la última ley de emergencia,

el tema de la “tarifa social” ha quedado instalado. Es decir, una tarifa diferenciada para consumos modestos (por ejemplo de 500 m<sup>3</sup>/año o menores), que pagarían así un costo menor. Dentro de la misma discusión, se instala la cuestión de si todo el gas de consumo residencial debe tener una tarifa menor. En otros países ambos temas están vinculados pero se diferencian. El análisis diferencia entre el sector residencial como categoría de consumo (y se discute si corresponde o no que tenga una tarifa diferente al resto de los consumidores), y la necesidad de atender los consumos de gas de la gente de menores recursos, eufemismo utilizado para evitar el uso de la palabra “pobres”.

Claro está que los subsidios no siempre son visibles intra-sistema. En nuestro país, hoy, existe un significativo subsidio del “Sistema Gas”, esto es el conjunto de actividades que componen la cadena de valor del gas, a otras actividades industriales o comerciales, en razón de la pesificación 1 a 1 del gas natural. En este sentido, yo desafío a encontrar alguna actividad consumidora de gas natural que no haya desplazado sus precios desde la devaluación del peso. Algunos sostienen que la respuesta es la actividad en relación de dependencia, o sea los asalariados. Sin perjuicio de que la reflexión no estaba dirigida a ese sector (sino a la industria, los servicios y el comercio), tampoco es cierto que no haya habido desplazamientos salariales, aunque algunos sectores asalariados no hayan recibido ajustes. Esta situación del “Sistema Gas” frente a los demás protagonistas de la economía que lo consumen, significa abiertamente un subsidio, o más aún, una clara transferencia de ingresos de un sector a otros. El caso más evidente y desproporcionado se da en quienes tienen en la exportación gran parte de su mercado.

Si se advierte que solo un tercio del gas natural se destina al consumo residencial, se evidencia la magnitud del subsidio.

Hay muchos temas interesantes en lo que he llamado hasta aquí la “agenda del gas”. Uno de ellos es el modo de disminuir los costos de distribución, atendiendo a que en el mundo constituyen la porción más grande del precio final que paga el cliente. Otro de los temas igualmente apasionante, vinculado al gas y a la electricidad, es el precio ambiental, o sea el impacto en precio de los combustibles de origen fósil para permitir el desarrollo de energías de fuentes renovables. Otro aspecto realmente interesante para analizar es hasta qué grado el movimiento pendular que parecen ahora auspiciar las ideologías que se apartan de las soluciones de mercado y promueven una mayor intervención estatal, va a producir un cambio en la tendencia de las dos décadas pasadas.

Sin embargo, la agenda de la Argentina, hoy, es de mera supervivencia. Así de grave, así de seria. La cuestión del precio del gas (y de la electricidad) no es el único problema que afecta al “Sistema Gas”. De tanta trascendencia como este, y más allá de los problemas que causa el congelamiento tarifario es el de la ruptura del marco legal. El precio condena el presente y proble-

matiza el futuro, aunque su recomposición arrima un remedio de efecto inmediato. La ruptura de las reglas de juego establecidas, condena el futuro y allí ningún remedio tiene asegurado su efecto. Ni siquiera la recomposición de los precios ni el restablecimiento del marco legal. Y cuanto más tarde en llegar esa recomposición y ese restablecimiento, más problemático será el futuro.

En el sector de servicios del “Sistema Gas”, esto es, transporte y distribución, las tribulaciones comenzaron antes de la derogación de la convertibilidad, con la aplicación del ajuste por PPI y las limitaciones al *pass through* del precio del gas. También se afectó el reconocimiento de mayores costos de los servicios en la tarifa, especialmente por el lado impositivo.

Estos aspectos que afectaron el *midstream* y el *downstream* también tuvieron su impacto en el *upstream*. Las primeras señales de alteración del régimen de la libre disponibilidad del productor comenzaron cuando la voluntad de las distribuidoras para negociar los contratos de compraventa de gas natural quedó condicionada por estas restricciones impuestas por las autoridades. El régimen de libre disponibilidad de los hidrocarburos presupone que los protagonistas del mercado no tienen su voluntad distorsionada por factores ajenos al mercado y al marco regulatorio aplicable. Aquí cabe formular una crítica al regulador. El Enargas fue conformado teniendo en la mira la aptitud profesional de sus cuadros y de su directorio. Su formulación teórica fue muy buena y estaban dadas las condiciones para que operara con independencia de criterio, cumpliendo el objetivo de su creación, que es hacer respetar el marco de la ley, proteger a los consumidores y alentar el desarrollo de la industria. Sin embargo, no pudo abstraerse de las influencias políticas y terminó por operar como un instrumento más del poder político nacional.

Retomando el hilo del relato, este quebrantamiento de facto del régimen de libre disponibilidad en el gas natural se dio con bastante anticipación al segundo quiebre de dicho régimen, que ocurrió con los acuerdos de venta de crudo a las refinerías, auspiciado por el gobierno y refrendado por el mismo, para asegurar ciertos niveles de precios de los combustibles líquidos (que están libres y desregulados...).

Inmediatamente después de la derogación de la convertibilidad, se puso en tela de juicio otro de los pilares del marco legal, puesto en vigor por la reforma del año 1989 a partir de la cual se produjo el despegue de la industria. Me refiero a la libre disponibilidad de las divisas. O sea, la facultad de retener en el exterior hasta el 70% de las divisas originadas por la exportación o girar al exterior hasta el 70% de las divisas obtenidas por la venta en el país. Esto tuvo luego una recomposición parcial pero tiene aspectos jurídicos aún no resueltos.

Otra flagrante ruptura del marco legale (probablemente la más evidente) es la imposición de retenciones sobre la exportación. Este tributo está expresamente vedado por las normas aplicables al sector, desde las más generales a las particulares, o sea los decretos que

otorgan los permisos y las concesiones.

Estas no son todas las irregularidades habidas, pero sí las más significativas o visibles.

Mientras preparaba esta presentación recibí un *e-mail* invitándome a formar parte de una actividad en el mes de agosto de este año. El temario principal se definía de la siguiente manera:

**“...the steps Argentina must take to regain investor confidence and encourage investment to return and/or remain; to analyze the current status of energy integration in the Southern Cone and whether or not regulatory bodies in the region are being strengthened or weakened; and, how to enhance the regulatory and investment framework.”**

**“...los pasos que la Argentina debe dar para recuperar la confianza del inversor y alentar el regreso o el mantenimiento de la inversión; analizar la situación actual de la integración energética en el Cono Sur y si los entes reguladores están siendo fortalecidos o debilitados; y, cómo mejorar los marcos regulatorios y de inversión...”**

Lamentablemente no pude participar de esa actividad porque tenía otros compromisos agendados, pero me pareció oportuno el temario. Tan oportuno como que

creo que esta es la verdadera agenda para el “Sistema Gas”. Una recomposición de los precios del “Sistema Gas” será como mejorar la calidad de vida de un paciente terminal. Vivirá mejor, quizás algo más de tiempo, pero no podrá curarse.

Creo que vale la pena hacer el esfuerzo de proponer salidas. Algunas se resuelven desde los marcos regulatorios, otras son más complicadas y exigen decisiones políticas desde visiones superadoras.

En lo que al gas se refiere, hoy están prácticamente paralizadas las inversiones. En un escenario de recomposición de precios, seguramente se reactivarán ciertas tareas postergadas y se realizarán algunas inversiones de rápido *pay out*. Por supuesto que esta recomposición es indispensable, sea por la vía de un sendero, o de cualquier otro modo que la inteligencia encuentre. Sin embargo, el mayor desafío pasa por el reemplazo de reservas y para ello hay que poner en funcionamiento la exploración.

Este es el desafío en el largo plazo que necesita comenzar hoy porque la exploración tendrá lugar en cuencas sedimentarias de alto riesgo o “áreas de frontera”, como se las conoce en la industria, donde existe poca o ninguna información disponible. La pregunta que debemos hacernos es si con un programa de aliento a la exploración se podrá incentivar la inversión. Si hacemos un análisis totalmente sincero del panorama



nacional, tendremos que concluir que no es suficiente. Necesitamos ese programa pero hoy necesitamos aún más que eso. La circunstancia de haber quebrado la legalidad (creo que nadie objetivamente puede discutir lo que ocurrió en el país, más allá de las excusas socio-políticas o económicas que quieran darse para ello), es una valla muy alta contra el regreso de capitales de riesgo a largo plazo. Ya pasaron las elecciones y hasta la gente parece haberse olvidado del famoso "que se vayan todos". Esa expresión hizo que muchos políticos se esmeraran en adjudicar el papel de villanos a otros actores de la sociedad como "los grandes grupos internacionales", los bancos y "las privatizadas". Mediante ese desvío de la atención de la opinión pública superaron esa etapa. Pues bien, ahora parece ser que llega el tiempo de hablar en serio y enfrentar las realidades del país. En lo inmediato, debemos empezar a marcar algunas certidumbres. Hay que consolidar nuevamente los marcos normativos y contractuales.

Por cierto que luego de transcurridos varios años de respeto por la ley y si marcamos algún rumbo positivo y reglas claras, comenzarán a regresar las inversiones, empezando por las del capital argentino. ¿Cuántos años? Quién lo sabe. El desafío es acortar el plazo, cualquiera sea este. Para ello habría que asegurar un escenario donde el poder político tenga cada vez menos espacio para arrasar la ley como lo ha hecho hasta el presente. Un escenario donde importe menos la promesa de hacer las cosas bien que la real imposibilidad de hacerlas mal.

En lo que se refiere al gas natural, creo que un elemento favorable sería fomentar la integración con el gas de Bolivia. La existencia del proveedor del exterior a quien no alcanza el imperio del gobierno argentino, pondrá un condicionamiento inevitable, sobre todo si el suministro se torna indispensable para el país, como creo que va a serlo a corto plazo. Es muy posible que Bolivia, como integrante de una misma provincia geoló-

gica con la Argentina, además de fuente de aprovisionamiento de gas, facilite la creación de las certidumbres que provienen de la integración. Para decirlo en términos más sencillos: cuando dos países comparten un recurso y se integran en función de él, se apalanca su desarrollo. Es mucho más difícil que ambos se equivoquen en el mismo sentido y que lo hagan al mismo tiempo.

La Argentina debiera cumplir con dos condiciones adicionales. Dos condiciones que dependen de algunos hombres: los reguladores y los jueces.

Los reguladores tienen que levantar su voz. Tienen que explicar al gobierno y a la población qué es lo que viene. Me dirán que corren el riesgo de que los echen. Es cierto. Por eso dije que algunas soluciones dependen de algunos hombres. Esos hombres han sido puestos allí por la sociedad por sus cualidades. Porque sus conocimientos técnicos sobre la materia que regulan los hacen los más apropiados para alertar y recomendar.

Los jueces de instancias inferiores debieran abandonar el *vedettismo* de los medios y el facilismo demagógico de resolver los asuntos, como quieren la prensa y ciertas organizaciones, y hacerlo como manda la ley. También deben impedir el mantenimiento de normas que no se ajusten a la Constitución Nacional. Esto debe convertirse en conducta. No debe existir ninguna contemplación ni justificación para amparar leyes o normas que violenten la Constitución. Los jueces de la Corte Suprema, por su parte, no solo deben hacer lo mismo, sino hacerlo rápido. Deben tener la convicción de que la incertidumbre que provocan sus "tiempos políticos" es tan pernicioso como la justificación de la ilegalidad. La repetición de señales de este tipo será lo que más rápidamente restablezca la confianza en las instituciones, más allá de cualquier ley o declaración política. Al mismo tiempo será el acelerador natural de la reconstrucción de un ambiente inversor en esta industria, solo entendible con una visión de largo plazo. ■