



El transporte "regulado" de hidrocarburos líquidos

En 1990 se encaró en el nivel institucional la tarea de establecer el marco regulatorio del transporte de hidrocarburos por instalaciones fijas y permanentes.

La regulación es fundamental en este aspecto porque los dueños de los conductos de transporte vinculan las zonas de extracción de hidrocarburos con los puntos de venta, sean refinerías o terminales fluviales y/o marítimas en el caso de los líquidos, y los centros de consumo para el caso del gas natural. Por lo tanto, este tipo de transporte debe cumplir con las condiciones y características de un servicio público de acceso abierto para todo cargador.

Hasta la desregulación de la actividad petrolera y la privatización –por venta o asociación– de áreas que explotaba la ex Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (Y.P.F. S.E.), el transporte de los hidrocarburos por ductos e instalaciones complementarias carecía de interés propio. Sin embargo, la Ley de Hidrocarburos (N° 17.319) ya en 1967 establecía que los oleoductos y gasoductos que traspasaran los límites de las Concesiones de Explotación (Sección 3) debían constituirse en Concesiones de Transporte (Sección 4), en ambos casos otorgadas por el Estado Nacional por un tiempo determinado.

Obviamente, dicha normativa no tuvo aplicación práctica –en cuanto a concesiones se refiere– mientras la actividad petrolera fue un monopolio estatal. Aún existiendo extensos oleoductos y poliductos que cruzan el país, atravesando cientos de kilómetros y miles de propiedades, alejados o próximos a centros urbanos, no existía control alguno por parte del Estado.

Cuando en 1989 se decidió abrir la industria al sector privado y, particularmente, cuando se programó la asociación en la explotación de áreas centrales –de gran producción e importantes reservas– de la ex petrolera estatal, también surgió la necesidad de la asociación en las principales instalaciones de transporte de los hidrocarburos líquidos extraídos. Así es que en 1990 se encaró en el nivel institucional la tarea de

establecer el marco regulatorio del transporte de hidrocarburos por instalaciones fijas y permanentes. Tal vez resultaba extraño –y de hecho en la actualidad existe todavía cierta confusión al respecto– que en un momento de desregulación de la actividad petrolera, se regulara un sector aparentemente tan reducido de la industria como es el transporte por ductos y terminales marítimas.

Dicha regulación es fundamental tanto en nuestro país como en los EE.UU. y Canadá porque en caso de no tenerla los dueños de los conductos de transportes serían –en forma indirecta– los verdaderos dueños de los hidrocarburos, dado que vinculan la zona de extracción con el punto de venta, sean refinerías o terminales fluviales y/o marítimas en el caso de los líquidos, y los centros de consumo para el caso del gas natural. Por lo tanto, este tipo de transporte debe cumplir con las condiciones y características de un servicio público de acceso abierto para todo cargador –productor o disponente de crudo en los oleoductos, refinador o disponente de combustibles en los poliductos–. La falta de regulación de esta actividad permitiría, además, que los transportistas pudieran adoptar conductas discriminatorias respecto a los diferentes usuarios del sistema y/o cobrar tarifas desmedidas ante la falta de competencia.

En términos estrictos, las Concesiones de Transporte no gozan de exclusividad, pero el monto de las inversiones implicadas en la construcción y operación de ductos troncales y terminales marítimas, más el horizonte limitado de reservas hidrocarburíferas con las que cuenta nuestro país implican que este tipo de transporte revista características monopólicas, atento a que el productor no tiene varias opciones para trasladar los hidrocarburos por conductos desde su yacimiento hasta el lugar de venta seleccionado.

A continuación nos referiremos solo a los hidrocarburos líquidos –petróleo y combustibles– dado que las Concesiones de Transporte de gas natural responden a un marco jurídico diferente, establecido por la Ley N° 24.076 a partir del Artículo 11, incs. b) y c).

Ubicándonos en las zonas productivas, el petróleo de las distintas cuencas no tiene más que una opción para llegar mediante oleoductos a una determinada refinería o terminal portuaria. Ocurre lo mismo con las terminales marítimas con boyas de carga y descarga –que también constituyen Concesiones de Transporte– a buques tanque. Estas instalaciones, compuestas por una línea submarina de

varios kilómetros que concluye justamente en las boyas cuyo mecanismo giratorio permite cargar los buques con oleaje, también conforman un monopolio en relación con la posibilidad del productor de embarcar su producción.

Aclarada la necesidad de controlar la actividad de los concesionarios de transporte, nos remitimos entonces al Decreto N° 44 del 7 de enero de 1991 que constituyó el marco regulatorio y cuyo objetivo fue garantizar que el servicio de transporte de hidrocarburos mediante instalaciones fijas y permanentes sea de acceso abierto y en igualdad de condiciones para todos los cargadores, con tarifas justas y razonables, estableciendo asimismo una correcta prestación del servicio y el debido cuidado del medio ambiente y la seguridad pública. El alcance de dicha norma se extiende también a otras instalaciones como plantas de tratamiento, tanques de almacenaje e infraestructura de carga y descarga.

En el caso de los poliductos, la Ley de Hidrocarburos limita el otorgamiento de una Concesión de Transporte en forma directa solo al caso en que la refinería pertenezca a un concesionario de explotación. En ese caso, los poliductos que lleven los productos hacia los centros de consumo, constituyen Concesiones de Transporte otorgables al productor-refinador.

Finalmente, si algún interesado –sin ser concesionario de explotación– proyecta construir un oleoducto o poliducto, deberá someterse a un proceso de Licitación Pública establecido en la Sección 5 de la Ley N° 17.319 y acceder de este modo a una Concesión de Transporte que le permita operar legalmente las instalaciones. Este procedimiento no ha sido utilizado hasta el presente y las veces que se han construido instalaciones importantes, los interesados se han asociado a productores para facilitar la vía directa que permite la Sección 4 de la citada Ley de Hidrocarburos.

Independientemente del camino mediante el cual se puede acceder a una Concesión de Transporte de hidrocarburos líquidos, el marco regulatorio establece como autoridad de aplicación la Secretaría de Energía, la cual es responsable no solo del control de la normativa relacionada con la Ley N° 17.319, sino también de las funciones y facultades que establece el mencionado Decreto N° 44/91 que sintéticamente se enuncian a continuación:

- Regulación administrativa del transporte y servicios complementarios (evitar conductas anticompetitivas, monopólicas, discriminatorias, etc.).



Por Ing. Liliana M. Garrido,
Secretaría de Energía

- Controlar las obligaciones y responsabilidades de los transportistas.
- Aplicar e interpretar la normativa vigente y proponer nuevas.
- Dictar reglamentos y normas técnicas.
- Velar por la protección del medio ambiente y la seguridad pública.
- Efectuar la fiscalización de instalaciones y servicios.
- Autorizar tarifas de transporte y almacenaje.
- Aplicar el régimen sancionatorio.

En cuanto a las normas de seguridad de los tanques de almacenaje es de aplicación la Ley N° 13.660, implementada mediante la Resolución N° 404 de la Secretaría de Energía de fecha 21 de diciembre de 1994 y la Disposición N° 14 del 6 de enero de 1998 de la Subsecretaría de Combustibles.

En relación con la protección ambiental vinculada a las Concesiones de Transporte, la normativa fue establecida mediante la Disposición N° 56 de la Subsecretaría de Combustibles del 4 de abril de 1997. Dichas normas de cumplimiento obligatorio se refieren a las cinco etapas relacionadas con el tendido de cañerías –anteproyecto, proyecto ejecutivo, construcción y puesta en marcha, operación y mantenimiento y, eventualmente, abandono– y establece asimismo los diferentes informes que se deben presentar, a saber: estudios ambientales, plan de contingencias, informes de monitoreo e informes de ocurrencia de incidentes contaminantes.

A principios del corriente año y luego de haber analizado la cuestión relacionada con conductos que transportan hidrocarburos pero que no revisten el carácter de Concesiones de Transporte –no traspasan los límites de la Concesión de Explotación o trasladan hidrocarburos fuera de especificación comercial–, con fecha 12 de enero de 2004, fue sancionada la Disposición N° 19 de la Subsecretaría de Combustibles que establece que los concesionarios de explotación deberán presentar un plan de trabajo anual de los nuevos oleoductos, gasoductos, poliductos e instalaciones complementarias a construir durante el año siguiente, a fin de ser evaluados los riesgos ambientales y, eventualmente, exigirles estudios ambientales específicos. Con esta normativa se abarcarían, entonces, todas las posibilidades de afectación que podría implicar el tendido y operación de ductos en el desarrollo de la explotación petrolera y gasífera.

En virtud de lo expuesto hasta ahora, daría la impresión de que detrás de esta regulación del transporte ha existido siempre una estructura multidisciplinaria para abarcar todos los aspectos involucrados, sin embargo la tarea fue desarrollada por la Coordinación de Transporte y Almacenaje conformada por una escasa cantidad de profesionales y colaboraciones específicas de otros sectores de la Subsecretaría de Combustibles. Por diferentes circunstancias y fundamentos, no fue implementada la tasa establecida en el Artículo 5 del Decreto N° 44/91 cuya función era solventar los gastos de fiscalización de la actividad, así que durante los doce primeros años de regulación, los recursos fueron reducidos e insuficientes para actualizar, profundizar y reglamentar los diferentes temas que constituyen el marco regulatorio.

Respecto a los aspectos técnicos, fue necesario solicitar colaboración externa; en ese sentido fue creada, en el ámbito del IAPG, una comisión *ad-hoc* conformada por profesionales de la Coordinación de Transporte y Almacenaje que, junto con especialistas de las empresas transportistas, se han dedicado denodadamente y durante bastante

tiempo, a la elaboración de la *Práctica recomendada para el diseño, construcción, operación, seguridad y abandono de instalaciones de transporte de hidrocarburos líquidos*, la cual se prevé finalizar a mediados del presente año.

En el caso de las tarifas de transporte, no fue posible contar con la asistencia y disponibilidad profesional, ni con los recursos técnicos necesarios para efectuar la revisión requerida, en función de las distorsiones históricas que fueron verificadas y de los cambios de infraestructura ocurridos desde 1992 en que se estableció el primer cuadro tarifario. Es así que las tarifas máximas vigentes, establecidas en la Resolución N° 5 de la Secretaría de Energía del 8 de enero de 2004 son de carácter provisorio para poder encarar en breve la revisión pendiente.

Las posibilidades de disponer de recursos han mejorado sensiblemente a partir del dictado de la Resolución N° 77 de la Secretaría de Energía de fecha 23 de setiembre de 2002. Con dicha norma –reglamentaria del Artículo 74 de la Ley N° 25.565– se implementó, mediante su Capítulo IV, el cobro de la Tasa de Control del Transporte de Hidrocarburos Líquidos, de manera tal que, los concesionarios de transporte abonen anualmente una pequeña alícuota en relación con la actividad que desarrollan, a fin de proporcionar los recursos para la actualización y el control técnico, tarifario y jurídico, que constituyen las funciones básicas de la regulación.

En ese sentido, durante el año en curso está previsto desarrollar varias tareas que podrían sintetizarse en los siguientes objetivos:

- Diseñar un sistema de auditorías técnicas periódicas que permitan verificar el estado de las instalaciones, la calidad del servicio, la seguridad operativa y la protección ambiental de los oleoductos, poliductos y terminales marítimas.
- Efectuar una revisión tarifaria integral, elaborando una nueva metodología de cálculo y ajuste de tarifas que incentive la eficiencia, la calidad en la operación, la seguridad, la protección ambiental y la actualización tecnológica.
- Actualizar y ampliar el marco regulatorio establecido en el Decreto N° 44/91 sobre la base de los cambios que ha tenido el mapa petrolero nacional, en general y la actividad del transporte de hidrocarburos líquidos, en particular.

Finalmente, cabe señalar que la Coordinación de Transporte y Almacenaje mantiene una activa participación en la Comisión de Integridad en Instalaciones de Gas y Petróleo del IAPG, a la que aportan sus experiencias los técnicos de la mayoría de las empresas transportistas y distribuidoras de gas natural, como así también los productores y transportistas de hidrocarburos líquidos. Dicha comisión ha sido particularmente diligente en el transcurso de los últimos años emitiendo prácticas recomendadas relacionadas con la integridad de ductos como así también organizando seminarios de actualización sobre el tema. ■

La Ing. Liliana M. Garrido es coordinadora de Transporte y Almacenaje de la Subsecretaría de Combustibles de la Secretaría de Energía.