



Transformaciones tarifarias y efectos en la Región Patagónica Camuzzi Gas del Sur y la distribución de gas natural, 1999-2017¹

Esteban Serrani²

Resumen

Hacia comienzos de los años noventa, Argentina inició una serie de transformaciones económicas de carácter estructural, cuya magnitud y profundidad no tienen antecedentes en la historia argentina. En ese marco, la desregulación de los servicios públicos y la privatización de las empresas que los brindaban fueron prácticamente completas. El presente artículo busca analizar las transformaciones en el marco regulatorio del servicio público de gas natural, la dinámica de los principales conflictos tarifarios en la cadena gasífera y sus especificidades patagónicas, dando cuenta de la relación entre el Estado y la empresa Camuzzi Gas del Sur. Por características climáticas y de distribución de su población, esta región presenta un uso intensivo del servicio y ha tenido un tratamiento regulatorio y tarifario particular que se busca estudiar, al tiempo de conocer cómo estas especificidades han impactado tanto en la producción como en la evolución tarifaria y el consumo residencial.

Palabras claves

Camuzzi Gas del Sur – tarifas – distribución - gas natural – Patagonia

Tariff transformations and their effects in the Patagonian Region. Camuzzi Gas del Sur and natural gas distribution segment, 1999-2017

Summary

Towards the beginning of the 1990s, Argentina initiated a series of structural economic transformations, whose magnitude and depth have no precedents in Argentine history. In this context, the deregulation of public services and the privatization of the companies that provided them were practically complete. This article seeks to analyze the main transformations in the regulatory framework of the public natural gas service, the dynamics of the main tariff conflicts in the gas chain and their Patagonian specificities, knowing the relationship between the State and Camuzzi Gas del Sur. Due to climatic characteristics and distribution of its population, this region presents an intensive use of this service; for this reason, it has had a particular regulatory and tariff treatment that it is intended to study, at the time of knowing how these specificities have impacted both production and rate evolution and residential consumption.

Keywords

Camuzzi Gas del Sur – tariff – distribution - natural gas - Patagonia

¹ Este trabajo contó con financiamiento del CONICET. Se agradecen los valiosos comentarios de ambos referatos anónimos que han permitido mejorar la versión original del presente artículo y desde ya se los exime de cualquier error u omisión que aquí pudiera expresarse.

² Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). CONICET. IDAES-UNSAM. UBA. Correo electrónico: estebanserrani@yahoo.com.ar

Introducción

Hacia comienzos de los años noventa, Argentina inició una serie de transformaciones económicas de carácter estructural, cuya magnitud y extensión no tienen antecedentes en la historia argentina. Estas han profundizado ciertas acciones y orientaciones de políticas públicas que asistieron a modificar los ejes ordenadores de la economía en general (Novaro y Palermo, 2006; Pucciarelli, 2006), de la intervención estatal (Castellani, 2009; Sidicaro, 2001) y del desempeño empresario (Schvarzer, 1998, Gerchunoff y Cánovas, 1995). Se sentaron las bases de un proyecto de cuño neoliberal que generó una profunda concentración del ingreso y acrecentó ostensiblemente el endeudamiento externo y la fuga de capitales; este proyecto también consolidó la disolución del mercado de trabajo y apuntaló una profunda desarticulación del tejido industrial con una creciente disminución de la participación de los asalariados en el ingreso social (Basualdo, 2006).

En ese contexto de profundos cambios en la estructura económica, la privatización de las empresas de servicios públicos fue prácticamente completa, los mecanismos de regulación de la competencia fueron sustantivamente alterados y los dispositivos para la determinación de los precios y su evaluación en el tiempo fueron cambiados por sistemas de mercado, significativamente distintos respecto al modelo de presencia dominante del Estado en tanto prestador de los servicios. A modo exploratorio, el presente artículo busca analizar las transformaciones en el marco regulatorio del servicio público de gas natural, la dinámica de los principales conflictos tarifarios en la cadena gasífera y sus especificidades patagónicas, dando cuenta de la cambiante relación entre la orientación de la intervención del Estado y el comportamiento empresario de Camuzzi Gas del Sur (CGS), la empresa concesionaria de la distribución en la Región Patagónica. Por características climáticas y de distribución de su población, esta región presenta un uso intensivo de este servicio y ha tenido un tratamiento regulatorio y tarifario particular que se busca estudiar, al tiempo de conocer cómo estas especificidades han impactado tanto en la producción como en la evolución tarifaria y el consumo residencial.

El artículo está organizado en cinco apartados, presentados en orden cronológico. El primer apartado cubre el período 1999-2001, y analiza los conflictos tarifarios y financieros que CGS afrontó hacia finales de la convertibilidad, que dieran origen al actual fondo patagónico. En el segundo apartado, que se extiende entre 2002 y 2003, se presentan las principales transformaciones regulatorias con la sanción de la Ley de Emergencia Pública y los conflictos que se dieron en la cadena gasífera a partir de la pesificación de las tarifas. En tercer lugar, se reconstruye el sinuoso camino, que se extendió entre 2003 y 2015, de renegociación transitoria de los contratos de licencia de los servicios de distribución de gas natural y sus conflictos asociados, al tiempo que se presta atención a las modificaciones tarifarias. En el cuarto apartado se presentan los lineamientos generales de la política tarifaria de la alianza Cambiemos (2016-2017), centrada en reducir los subsidios y en dolarizar los valores finales de las tarifas. En el quinto apartado se presenta la evidencia empírica de los impactos que las transformaciones energéticas han tenido en la evolución de la

producción, el consumo y las tarifas a lo largo de todo el período en análisis. Finalmente, se trazan las conclusiones del trabajo.

Atraso y conflictos tarifarios en el fin de la Convertibilidad (1999-2001)

El marco regulatorio que transformó la actividad del gas natural y la privatización de Gas del Estado fue sancionado el 20 de mayo de 1992 bajo la Ley N° 24.076, organizando el sector alrededor de ocho regiones donde empresas o consorcios de empresas brindarían monopólicamente el servicio de la distribución (en 1997 se sumaría la novena distribuidora, Gasnea) (Azpiazu, 2003). Su reglamentación se dio por medio del Decreto N° 1.738/92, que describe los requisitos en relación a la calidad del servicio, las inversiones de capital, las restricciones a la transferencia y constitución de gravámenes sobre los activos, las restricciones a la titularidad por parte de los productores, transportadoras y distribuidoras de gas, etc. De ese marco regulatorio se desprende la estructura tarifaria que reformuló el sistema de monopolio estatal que rigió hasta 1992, fundado en Gas de Estado. En líneas generales, todos los usuarios finales (residenciales, entes públicos, comercios, industrias, usinas de generación eléctrica o usuarios de GNC) seguirían pagando en la tarifa final los tres componentes centrales, que no variaron respecto al modelo anterior: un precio del gas natural, un costo de transporte y un margen de distribución, más impuestos (FIEL, 1998). Sin embargo, las reformas incorporaron dos mecanismos novedosos para la configuración tarifaria.

El primero es el sistema de *pass-through*. El mismo permite al concesionario de distribución pasar a la tarifa final el precio desregulado que paga por la compra del gas natural en boca de pozo y el costo regulado del transporte que el fluido recorre desde el yacimiento hasta la puerta de entrada al área de concesión de la distribuidora (FLACSO, 1998). En líneas generales, las distribuidoras no obtienen ganancias o pérdidas sobre estos dos componentes de la tarifa final.³

El segundo es el sistema de *price-cap*⁴. A los fines de determinar una tarifa razonable, el ENARGAS fija precios máximos que la distribuidora cobra a sus usuarios finales por un período de tiempo determinado. Estos precios puede ser ajustados por dos vías: el primer ajuste implicaba una revisión semestralmente en base al *price producer index* de Estados Unidos (PPI), a los fines de cubrir la evolución de los costos de la licenciataria. Esta revisión se ajustaba por un factor de eficiencia "X" y por un factor de inversión "K". El segundo mecanismo implicaba una revisión tarifaria cada cinco años, a los fines de determinar si ésta implicaba una "tarifa razonable" para la licenciataria, sin afectar los otros objetivos tipificados en el artículo 2 de la ley de 1992 (Kozulj, 2000; Gerchunoff, et al., 2003; Azpiazu, 2003)

³ Salvo algún desacople que pueda surgir entre la contratación en firme de una determinada capacidad de transporte y la demanda final.

⁴ Stephen Littlechild (1983) fue el artífice de lo que actualmente se conoce como *Price-cap*, cuando a comienzos de 1980 a través de un informe presentado al gobierno del Reino Unido, propuso esta novedosa metodología como modelo de regulación tarifaria en el naciente proceso de privatización de empresas públicas de aquel país.

La licencia en la Patagonia fue otorgada en diciembre de 1992 al consorcio integrado por Camuzzi⁵, CNG Cayman Three Limited y Sempra Energy International Chile Holdings (CGS). La misma tiene una duración de 35 años (prorrogables por diez más), abarca la región al sur del Río Colorado (Partido de Patagones de la Provincia de Buenos Aires, provincias del Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur) y fue adjudicada con un sistema de distribución formado por 2.500 kilómetros de gasoductos y 9.500 kilómetros de ramales y cañerías de distribución (UNIREN, 2005).

En efecto, más allá de que la adopción generalizada del método de regulación por precios *price-cap* en Argentina estuvo vinculada al auge que en el mundo tuvo la regulación por incentivos y la influencia de los diseños regulatorios aplicados en Inglaterra durante la década de 1980, son varios los estudios que han afirmado que los usuarios finales no se han beneficiado ampliamente por el incremento de la eficiencia en la productividad del sector (Azpiazu, 2003; Chisari et al., 1999; Gerchunoff, et al., 2003).

Sin embargo, lejos de afirmar que los conflictos tarifarios en Argentina comenzaron exclusivamente a partir del cambio de reglas de juego originado por la pesificación de tarifas implementado en 2002 bajo la presidencia interina de Eduardo Duhalde, los mismos fueron intensos algunos años antes en la Patagonia, alrededor de la implementación y cumplimiento de la denominada “tarifa diferencial” del subsidio patagónico.

Con la privatización de Gas del Estado en 1992, se estableció que todos los años se dispondría de una partida especial en el presupuesto nacional para subsidiar las tarifas residenciales de la Patagonia. La misma se calcula a partir de la publicación de dos cuadros tarifarios para cada subzona, el primero con una tarifa plena (que contempla la remuneración a los productores por el gas natural, a las transportistas y el margen de distribución –ganancia- de una “tarifa razonable” para CGS como responsable de la distribución) y el segundo es un cuadro diferencial, que implica un valor sustancialmente menor, que es el que finalmente pagan los usuarios. El diferencial de recaudación entre el cuadro pleno (el que la distribuidora usa para pagar por el gas y el transporte, y para calcular su margen de rentabilidad) y el cuadro diferencial (el que usa la distribuidora para cobrarle a la demanda final) debía ser cubierto por una partida especial del Tesoro Nacional, en concepto de subsidio al consumo en la Patagonia. El mecanismo institucional adoptado para la implementación del subsidio se instrumentaba a través de erogaciones por parte del Estado Nacional hacia las provincias patagónicas, quienes eran las encargadas de cumplimentar el pago a CGS. Así, los habitantes patagónicos pagan una tarifa diferencial en relación con los del resto del país, dependiendo de la provincia, la región dentro de ésta (los de la Cordillera reciben un subsidio mayor a los de la zona

⁵ Camuzzi fue una de las mayores inversiones extranjeras directas de Italia en la Argentina y sus actividades abarcaban cuatro rubros: distribución de gas a través de Camuzzi Gas Pampeana y Camuzzi Gas del Sur (empresa que interesa particularmente en este trabajo), de energía eléctrica a través de la concesión en la zona este de la costa atlántica de Edea y en Río Negro por Edersa, de transporte de energía eléctrica en la Patagonia a través de Transpa, y dos empresas de distribución de agua en las localidades de Balcarce y Laprida, en la provincia de Buenos Aires (UNIREN, 2005).

atlántica, ya que deben regularmente afrontar temperaturas más crudas, especialmente en invierno) y el segmento de consumo.

Sin embargo, entre 1999 y mediados de 2001, el Estado Nacional no giró esos fondos a las provincias, generando una deuda de la licenciataria con los productores de gas natural, que equivalía a 108 millones de pesos entre capital, intereses e IVA sobre los intereses, según los estados contables de la empresa. En este contexto, a pesar de varias reuniones entre el Secretario de Hacienda Jorge Baldrich, el subsecretario de Combustibles Cristian Folgar, los ministros de Economía de las provincias afectadas y directivos de CGS, hacia mediados de noviembre de 2001 no habían logrado acordar una propuesta de solución que conformara a todas las partes, dilatándose el conflicto. Según declaraciones de Folgar, “le propusimos a la empresa documentar la deuda, definir su monto y pagarle la totalidad con bonos. Ahora los directivos de la compañía tienen que consultar con los accionistas y mañana (por hoy), en una nueva reunión, escucharemos la respuesta de la empresa” (Diario La Nación, 14 de noviembre de 2001). Ante el rechazo de la propuesta por parte de la empresa, el 15 de noviembre de 2001, CGS anuncia que comenzaría a cobrarles a sus clientes la “tarifa plena” de distribución, situación que generaría un alto impacto en la factura final, casi duplicando el valor que hasta ese momento los hogares afrontaban, en un marco de deflación y estancamiento económico (Basualdo, 2006). Los voceros de la empresa aducían que debían implementar esta medida ya que CGS “compra el gas sin ningún descuento y lo vende a un precio subsidiado; no cobra el subsidio y, por las leyes tributarias, debe pagar impuestos sobre ingresos que no tuvo” (Diario La Nación, 15 de noviembre de 2001).

En este contexto de suma tensión, el 16 de noviembre se presentaron recursos de amparo para detener en la Justicia Provincial la facturación que había anunciado aplicando las tarifas plenas. El 19 de noviembre de 2001, el juez de instrucción de Trelew Jorge Pflieger, ordenó a CGS que se abstenga de aplicar la tarifa plena hasta que se solucione el conflicto de fondo alrededor de la deuda. Asimismo, el 23 de noviembre el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ordenó a CGS suspender el aumento de las tarifas, respondiendo a un recurso de amparo formulado por la fiscalía del Estado provincial.

En el contexto de creciente crisis fiscal y externa a nivel nacional, y en el marco de este conflicto regional, a fines de noviembre de ese año el gobierno nacional presentó al Congreso Nacional una propuesta para que el financiamiento del subsidio patagónico no dependiera del Tesoro nacional (propuesta que debía ser evaluada para incluirse en la Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio 2002). La misma consistía en la creación de un cargo extra-tarifario de 0,004 pesos por cada metro cúbicos de gas consumido que todos los usuarios no patagónicos debían pagar en sus facturas. Lo recaudado a través de ese cargo por las distribuidoras de todo el país debía ser depositado en un fideicomiso, que serviría para cubrir la brecha de recaudación entre la tarifa plena y la diferencial de CGS. Como afirmó Carlos Bastos el 26 de noviembre de 2001, Ministro de Infraestructura del gobierno de la Alianza, “en lugar de que el subsidio esté incluido en el presupuesto nacional, los consumidores de gas que no estén en la región (sur) pagarán un ligero aumento, que contribuirá a subsidiar a los habitantes de la Patagonia. Estamos estudiando

establecer una especie de subsidio cruzado" (Diario La Nación, 27 de noviembre de 2001). La propuesta fue finalmente aprobada en diciembre de 2001 para el ejercicio presupuestario 2002, y constituía un subsidio cruzado que, formalmente, está prohibido por el marco regulatorio del sector, ya que en artículo 41 de la Ley N° 24.076 se define que "en ningún caso los costos atribuibles al servicio prestado a un consumidor o categoría de consumidores podrán ser recuperados mediante tarifas cobradas a otros consumidores".

En definitiva, más allá de las discusiones sobre la actualización tarifaria quinquenal y que las revisiones semestrales realizadas hayan tenido poco impacto en las tarifas finales (Kozulj, 2000: 50), con anterioridad a la pesificación de los contratos de servicios públicos ya existían conflictos de abastecimiento en la Patagonia que giraban alrededor de la tarifas de gas natural, muchos de los cuales se intensificarían en los siguientes años.

Pesificación y crisis en la distribución durante el duhaldismo (2002-2003)

Luego de los traumáticos episodios de diciembre de 2001 y de la crisis institucional que le siguió, a comienzos de 2002 fueron tomadas una serie de medidas de alto impacto en la economía, sobre todo por las consecuencias regresivas que tendrían en la estructura social (Pucciarelli y Castellani, 2014; Basualdo, 2006). En un contexto, mediante la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, el 6 de enero de 2002 se declara la emergencia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, que seguiría vigente al menos hasta el 31 de diciembre de 2017, luego de varias prórrogas (Pucciarelli y Castellani, 2014).

Respecto a la cuestión tarifaria, en su artículo 8 se dispuso que quedaban sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares (o en otras monedas extranjeras), las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio para todos los contratos celebrados por la Administración Pública, entre ellos los de servicios públicos. Los precios y tarifas resultantes quedaron establecidos en pesos a la relación de 1 dólar es equivalente a 1 peso argentino. Al sancionar la Ley de Emergencia, el Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los contratos de servicios públicos (artículos 8 y 9), debiendo contemplar el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos, en la calidad de los servicios y los planes de inversión, en el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios, en la seguridad de los sistemas comprendidos y en la rentabilidad de las empresas (en sintonía con la Ley N° 24.076).

Sin embargo, el proceso de reconfiguración tarifaria en la Patagonia no estuvo exento de conflictos entre CGS tanto con el gobierno nacional como con distintos actores del resto de la cadena gasífera. A mediados de 2002, CGS tenía dos frentes de disputa con el Estado: por un lado, la renegociación de las tarifas en el nivel nacional, luego de que la ley de emergencia pública eliminó el ajuste al dólares y a la inflación de los Estados Unidos; y por otro lado, los 160 millones de pesos que reclamaba que se le adeudaba en concepto de subsidio al gas patagónico (deuda de 108 millones de pesos reconocida por el gobierno anterior, a lo que la empresa le adicionaba 42

millones de pesos adicionales en concepto de intereses por mora, según los estados contables de la empresa para el año 2002).

En este marco, el presidente interino Eduardo Duhalde declaró que “la Argentina no puede ni debe pagar en una economía globalizada servicios públicos más caros que en otros países” (Diario Clarín, 16 de enero de 2002), anticipando el arduo proceso de renegociación con las empresas privatizadas. En ese contexto, Juan Martín Blaquier, Presidente de CGS Argentina, afirma tras semanas de negociación:

Para no entrar en default las compañías tienen que presentarles una alternativa a los tenedores de bonos. ¿Y qué les van a presentar si no se sabe cómo va a seguir el negocio? El default no es una presión, es una consecuencia de que se hayan roto los contratos (...) Pero el concepto es el siguiente: los contratos hay que respetarlos. Nos podemos sentar y discutir cómo pasamos la situación coyuntural. Pero queremos que se respete el contrato. Entendemos el mal momento y estamos dispuestos a dar una mano. Todas las empresas presentamos propuestas similares: rebajas de impuestos, de inversiones, etcétera. Pero la situación del gas es distinta de otros servicios públicos: no paga canon, no tiene inversiones pendientes porque ya las hizo, nunca ha pedido una renegociación de los contratos. Es más, en el año 2000 nos congelaron la indexación de las tarifas por la inflación de los EE.UU. Hubo distintas cosas que el Gobierno no cumplió en su momento. Entonces la negociación no es como en otras concesiones (Diario La Nación, 13 de abril de 2002)

Finalmente, la Ley N° 25.565 de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional sancionó en su artículo 75 el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, luego conocido como “subsidio patagónico” o “fondo patagónico”. En sintonía con la propuesta enviada al Congreso el año anterior, la ley dispuso compensar las tarifas de gas natural de usuarios residenciales no sólo para la región patagónica sino también para la Puna en el norte del país, además de subsidiar la venta de cilindros, garrafas de GLP y gas propano comercializado a granel en todas estas zonas. Con el Decreto N° 786/02 se reglamentó el cargo extra-tarifario para financiar el fondo patagónico de acuerdo con la propuesta elevada al Congreso a finales de 2001.

De esta manera, se había logrado desactivar, hacia el adelante, el primer conflicto que CGS tenía en marcha (el más coyuntural pero urgente para la empresa), vinculado a la reglamentación de la forma de recaudación de los fondos para solventar el subsidio patagónico. Sin embargo, como consecuencia no buscada, este mismo proceso abrió dos conflictos adyacentes en tanto que los fondos recaudados a través del cargo extra-tarifario sólo estarían disponibles para la empresa varios meses más tarde de la sanción del decreto reglamentario (debido al desfase contable entre consumo, facturación y cobro).

El primer conflicto se desarrolló entre los segmentos de producción y distribución, entre Repsol-YPF y CGS. A raíz de la mora en el pago del fondo patagónico por parte del Estado Nacional, CGS acumuló una deuda de 60 millones de pesos con las principales productoras de gas natural. Repsol-YPF era la empresa con la que mantenía la mitad de la deuda y fue quien mantuvo la postura más dura con CGS. Con anterioridad a la reglamentación del subsidio patagónico, el 06 de Mayo del 2002 le comunicó que sólo podría disponer de 500.000 m³/día respecto a la solicitud de 2,2 millones de m³/día de su producción de la cuenca neuquina (Estados Contables de CGS, 2002), generando un potencial problema de desabastecimiento para distintos tipos de usuarios en la Patagonia. Ante esta novedad, CGS solicitó a otras empresas productoras de gas de la cuenca si disponían del volumen faltante, y ante la negativa encontrada como respuesta (y en sintonía con la Ley N° 24.076), instó a los usuarios de la demanda interrumpible de su zona de concesión (usinas de generación eléctrica e industrias con uso intensivo de gas natural) que interrumpieran sus consumos. Sin embargo, aun con esos cortes programados, el volumen de gas restante no era suficiente para cubrir la demanda de usuarios considerados prioritarios (residencial, pequeños y medianos comercios, entes oficiales, sub-distribuidoras y GNC). Esta situación llevó a que, en primer lugar la empresa se declare en “estado de emergencia” en el marco de la Resolución N° 716/98 y, a continuación, se constituya un Comité de Emergencia conformado por las restantes empresas distribuidoras, las transportistas y el ENARGAS para buscar alternativas al conflicto. Finalmente, el Comité decidió solicitar a los grandes clientes ubicados en las restantes provincias que interrumpieran sus consumos hasta disponer de un volumen suficiente para abastecer la región Neuquina, y paralelamente se aprobó un préstamo de gas por 48 horas desde distintas empresas distribuidoras a CGS para solucionar la situación de emergencia (Estados Contables de CGS, 2002). Finalmente, a las soluciones temporales encontradas por el Comité de Emergencia, Repsol-YPF terminaría acordando proveer a CGS el gas necesario durante los siguientes siete días para evitar cortes a los usuarios residenciales de la Patagonia. En ese contexto, el gobierno decidió saldar su deuda con CGS a partir de la emisión de un bono por 160 millones de pesos transferible deducible de retenciones, que serviría para cancelar la deuda que tiene con CGS y para el pago de impuestos y otros pasivos.

El segundo conflicto en la cadena gasífera se desarrolló entre los segmentos de transporte y distribución, entre TGS y CGS, alrededor del precio del gas licuado de petróleo (GLP) para uso domiciliario en la Patagonia. El grueso de la producción de GLP se exportaba a precio internacional, aunque una pequeña porción del mismo se comercializaba en el mercado interno envasado, con precio regulado por la Secretaría de Energía de la Nación. Para mediados de 2002, el precio interno de la tonelada de GLP para distribución domiciliaria era de 300 pesos (Resolución N° 2.612/2002) mientras que el precio promedio obtenido por la exportación giraba alrededor de los 650-700 pesos, marcando un diferencial que duplicaba el valor interno. Por este motivo, los productores de GLP (la transportista TGS era uno de los mayores productores del país a partir de la utilización de la Planta de Tratamiento del Complejo General Cerri en la Provincia de Buenos Aires) se negaban a venderle a

CGS al precio regulado por la Secretaría de Energía. En pleno invierno de junio de 2002, CGS declaró una nueva emergencia del abastecimiento, ahora de GLP por redes en la Patagonia. Luego de varios días de desabastecimiento de distintas localidades en la Patagonia (y ante el temor a que tuviera un alto impacto en los hogares en medio de la estación más fría del año), la Secretaría de Energía llegaría a un acuerdo con TGS para la provisión de GLP a la demanda domiciliar patagónica al precio regulado establecido hasta septiembre de ese año, momento a partir del cual habría nuevas reuniones para determinar un nuevo precio de referencia interno, aunque el conflicto alrededor del desacople de los precios internos del GLP frente a los precios internacionales de exportaciones persistirían muchos años más.

En definitiva, la pesificación de los contratos de servicios públicos implementada a partir de la Ley de Emergencia Pública contribuyó a agravar los conflictos arrastrados desde finales de la Convertibilidad en el campo tarifario, y la resolución de la controversia alrededor del fondo patagónico significó el diseño de un mecanismo institucional que transfirió el peso económico del Estado Nacional a los usuarios del resto del país a través de la implementación de un subsidio cruzado, que estaba taxativamente prohibido por el marco regulatorio legislado en 1992.

Congelamiento tarifario, cambios regulatorios y política tarifaria durante el kirchnerismo (2003-2015)

Luego del congelamiento tarifario, de los conflictos alrededor de los precios de la energía en los distintos segmentos y de las complicaciones alrededor del abastecimiento interno y el mantenimiento de la cadena de pago, en mayo de 2002 se publica un nuevo cuadro tarifario que contempló un incremento de entre 3% y 4% sobre el cargo variable de la tarifa residencial (dependiendo las diferentes regiones) y entre 5% y 6% sobre el variable de la tarifa comercial, quedando sin modificaciones los cargos fijos. Respecto a CGS, el incremento promedio de los cargos variables para la Patagonia fue de 4,6% para los residenciales y de 5,6% para los comerciales (aunque en promedio, el valor del cargo variable en la Patagonia representaba algo menos de 60% del valor del mismo cargo en Capital Federal).

En el marco de una nueva renegociación con el FMI, el director general del Fondo Monetario Internacional (FMI), Horst Köhler, mantuvo una reunión con un grupo de grandes empresas multinacionales que operaban en Argentina, entre los que estaba Martín Blaquier (CGS y Adespa)⁶, según crónicas periodísticas de la época. En ese contexto, Blaquier fue muy crítico respecto a la situación del país: “Si no mejoramos nuestros ingresos es utópico pensar en nuevas inversiones. Y una economía que quiera crecer no debe descuidar esto. Los servicios públicos están en situación límite” (Diario La Nación, 24 de junio de 2003). En ese mismo marco, Paolo Rocca, titular de Techint, pese a que participaba en el segmento energético a través

⁶ Entre otros participantes estuvieron Jorge Brito y Norberto Peruzzotti (Asociación de Bancos Argentinos), Juan Bruchou (Citibank), Enrique Cristofani (Banco Río), Carlos Heller (Asociación de Bancos Públicos y Privados), Mario Vicens (Asociación de Bancos de la Argentina), Luis Pagani (Asociación Empresaria Argentina), Paolo Rocca (Techint) y Alberto Alvarez Gaiani (Unión Industrial Argentina).

de TGN, afirmaba que “puedo dar fe de las dificultades que el retraso tarifario trae. Con TGN perdimos mucho dinero, pero eso no nos habilita a obviar los inconvenientes que también tienen los usuarios (...). En este contexto, los cambios en el país serán paulatinos” (Diario La Nación, 24 de junio de 2003).

En retrospectiva, esa discusión retórica fue ganada por el presidente de Techint. Es que finalmente, la tarifa de distribución quedaría sin modificaciones hasta finales de 2004, cuando el Estado Nacional, a través de la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), inicia un proceso de discusión contractual para la normalización de los contratos con las empresas privatizadas de servicios públicos. Este proceso comenzó en 2005 con la negociación de Cartas de Entendimiento, de Acuerdos Transitorios de Adecuación de Tarifas (Acuerdo Transitorio) y continuó hasta 2014 con los Acuerdos de Renegociaciones Contractuales Integrales (Acta Acuerdo), siendo Metrogas la última en firmarlo. Los acuerdos buscaban configurar los criterios y los mecanismos para llegar a determinar la nueva tarifa que las nueve distribuidoras del país pasarían a cobrar luego de las modificaciones contractuales que se produjeron en 2002. El recorrido implicaba diferentes pasos. En primer lugar, la configuración de un régimen tarifario de transición a partir de la readecuación de precios y tarifas; en segundo lugar, tras anularse la indexación semestral automática por PPI, se debía establecer un nuevo mecanismo de monitoreo de costos (MMC) aplicable a la tarifa durante el período de vigencia del régimen de transición; en tercer lugar, se iba a establecer un aumento sobre la tarifa de distribución aplicable a los clientes de la demanda prioritaria; y en cuarto lugar se fijaría un régimen de tarifa social destinado a hogares de bajos ingresos.

En este contexto, el gobierno nacional y CGS iniciarían las negociaciones en enero de 2005 a partir de una Carta de Entendimiento, que fue un documento propuesto por la UNIREN a la empresa, conteniendo una propuesta con los términos y las condiciones para la adecuación del contrato de la licencia de 1992 a la nueva coyuntura. El 28 de abril de 2005 la misma fue sometida a audiencia pública en la Cámara Arbitral de Cereales de Bahía Blanca, en la cual la empresa adoptaría una posición de férreo rechazo a las condiciones propuestas por la UNIREN. Específicamente, y aduciendo que el documento no reflejaba los argumentos esgrimidos por la empresa, CGS rechazó la propuesta de aumentar 15% en promedio las tarifas de ese año, y también la revisión semestral de costos con posibilidades de actualización tarifaria si estos variaban más del cinco por ciento en ese lapso. El fracaso de la audiencia pública abrió un nuevo período de negociación entre el UNIREN y la empresa, que finalizaría el 26 de abril de 2007, casi dos años más tarde, cuando se firmaría la Carta de Entendimiento entre CGS y UNIREN, que permitiría iniciar el camino para regularizar la situación tarifaria del contrato de licencia de distribución.

Sin embargo, para terminar de avanzar en la firma del Acuerdo Transitorio, la UNIREN exigía como condición que las empresas de servicios públicos desestimaran las demandas arbitrales antepuestas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial. El 22 de noviembre de 2003 Camuzzi Internacional (que tenía participación accionaria sobre Camuzzi

Gas del Sur y Camuzzi Gas Pampeana) reclama por supuestas violaciones al Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TBI) celebrado entre la Argentina y la Unión Belgo-Luxemburguesa. Específicamente en el segmento de la distribución de gas, su reclamo se centró en el incumplimiento de derechos contractuales a una tarifa en dólares estadounidenses, con ajustes automáticos periódicos en función de la variable “costo” de la tarifa (índice PPI) y oportunidades periódicas para revisar las tarifas. Al mismo tiempo, Sempra Energy International (sociedad controlante del 43,6% de Sodigas Sur y Sodigas Pampeana⁷), el mismo día inicia otro arbitraje por supuestas violaciones al TBI celebrado entre la Argentina y Estados Unidos, aduciendo los mismos incumplimientos contractuales que Camuzzi Internacional. En este contexto, el conflicto radicaba en que mientras Camuzzi Internacional tenía intenciones de suspender el pedido de arbitraje ante el CIADI para acordar con UNIREN, la empresa norteamericana insistía en sostenerlo, y aun habiendo vendido sus acciones en Sodigas de Argentina en 2006, en 2007 obtuvo un laudo que hacía lugar a su posición en el CIADI, comprometiendo al Estado argentino a pagar una compensación de 128 millones de dólares (más intereses). Este desenlace comprometía aun más las negociaciones entre CGS y el Estado Nacional, quien se mantenía firme en no ceder ese punto de la negociación con las empresas privatizadas de servicios públicos. De esta manera, apeló el fallo aduciendo que el CIADI se excedió en sus facultades, ya que el artículo XI del TBI establece que ese acuerdo “no impedirá la aplicación por cualquiera de las partes de las medidas necesarias para el mantenimiento del orden público, el cumplimiento de sus obligaciones para el mantenimiento o la restauración de la paz”.

En el marco de estas negociaciones internacionales en el CIADI, el 23 de agosto de 2008 CGS y UNIREN firmaron un primer Acuerdo Transitorio cristalizado en el Decreto N° 2.149/2009. En el mismo, se dispone un aumento de 25% sobre la tarifa de distribución promedio considerando el conjunto de usuarios, a lo cual se le adicionaba otro 2% sobre la tarifa de distribución promedio para la ejecución de obras de ampliación de redes y conexión de frentistas no usuarios. Finalmente, se determinaba que el período de transición tarifaria terminaría en 2009, cuando se iniciaría la Revisión Tarifaria Integral (RTI) para la normalización contractual.

Todo el proceso quedaría allanado cuando el 29 de junio de 2010 un Comité Ad Hoc del CIADI haría lugar al pedido de la Procuración del Tesoro de la Nación de anulación del fallo contra el Estado argentino.⁸ Al siguiente mes se firmaría el Acta Acuerdo de Renegociación Contractual, que ratifica lo dispuesto en el primer Acuerdo Transitorio de 2008, dando por culminado el proceso transitorio de negociación entre el Estado y CGS.

Sin embargo, más allá de las negociaciones alrededor de los Acuerdos Transitorios y sus ratificaciones, y de haber resuelto el arbitraje en el CIADI, no habría actualización tarifaria hasta 2014. Como medida compensatoria, en noviembre

⁷ Sociedades argentinas que a su vez, poseían 90% de Camuzzi Sur y 86% de Camuzzi Pampeana.

⁸ Fallo disponible en: http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C8/DC1550_Sp.pdf Último acceso: 15 de abril de 2018.

de 2012 el ENARGAS implementó el FOCEGAS (Resolución N° 2.407/12), un cargo fijo extra-tarifario diferenciado por categoría de usuario, que sería cobrado bimestralmente a todos los usuarios y destinado exclusivamente a la ejecución de obras de infraestructura, mantenimiento y todo otro gasto conexo necesario para la prestación del servicio público. Si bien el cargo significó la posibilidad de obtener ingresos adicionales para inversión en obras, Juan José Mitjans, presidente de CGS, informaba el 18 de julio de 2012 por nota a la Comisión Nacional de Valores como un hecho relevante que:

La falta de incremento en la tarifa de distribución que no se ha modificado desde el año 1999, sumado al permanente incremento en los costos de explotación hasta el momento han sido absorbidos por la Sociedad, han colocado a la Sociedad en una situación financiera delicada. (...) la Sociedad está extremando las medidas en orden a preservar sus operaciones en un modo acorde con las exigencias financieras impuestas por la prestación del servicio público y ha informado a las autoridades competentes de esta situación (Disponible en <https://aif.cnv.gov.ar/descargas/web/blob/4?idDoc=175231>. Ultimo Acceso: 14 de mayo de 2018).

Sin embargo, luego de meses de presión de las distribuidoras por la actualización tarifaria para no interrumpir la cadena de pago del sistema gasífero, en abril de 2014 se implementó un incremento del precio de gas natural en el PIST y un incremento tarifario para el transporte y la distribución de gas natural, bajo el programa que fuera denominado “Esquema de Racionalización del Uso del Gas Natural”.

La Resolución N° 226/2014 publicada en el Boletín Oficial establece los diferentes precios del gas natural en boca de pozo para cada región del país, argumentando que “resulta oportuno contemplar un esquema que procure un consumo racional del gas, incentivando el ahorro para generar un uso responsable y eficiente de los recursos y, en tales términos, se prevé el otorgamiento de beneficios para todos aquellos consumidores residenciales y comerciales de servicio completo que reduzcan su demanda”.

Este esquema implicó un incremento promedio para el país de 550% en el precio del gas natural, de 20% en el componente de transporte y, en base a un estudio económico-financiero realizado por el ENARGAS, se incrementó diferencialmente el margen de distribución para cada empresa, a los fines de hacer frente a la prestación del servicio de distribución y las inversiones necesarias para una prestación adecuada. Sin embargo, aduciendo criterios climáticos de uso intensivo del gas natural, las tarifas diferenciales no fueron aumentadas en la Patagonia, sólo incrementando el cuadro pleno que incluía una mejora en los ingresos de la empresa. De esta manera, el impacto fue nulo para los usuarios patagónicos, mientras que se amplió el subsidio necesario para cubrir la brecha entre el cuadro pleno y el diferencial. Durante el 2014 se antepusieron diversos recursos de amparo que fueron

avalados por varios tribunales judiciales en diferentes partes del país, impidiendo la plena aplicación de las nuevas tarifas. A los efectos del caso patagónico, estos no tuvieron impacto porque finalmente, la tarifa final no fue modificada. Más allá del incremento de 2014, desde mediados de 2013 hasta mediados de 2015 gran parte de las distribuidoras interrumpieron el pago a las productoras por la compra de gas natural, sabiendo que éstas no podrían cortar el suministro por ser un servicio público. En octubre de 2014, este proceso de ruptura de la cadena de pago llevó a que Pan American Energy (PAE), una de las empresas petroleras más grande del país, iniciara un pedido de quiebra para CGS (y de Camuzzi Pampeana) por la deuda acumulada.⁹

Más allá de que ningún pedido de quiebra para alguna distribuidora llegó a concretarse, esta situación imprimió una dinámica de mucha tensión al sector, ya que a la persistencia de los amparos judiciales contra la aplicación de los nuevos cuadros tarifarios, se le sumaba el potencial riesgo de profundizar el corte de la cadena de pago impulsado por las deudas que las distribuidoras mantenían con las productoras. Este escenario forzó a que el Estado Nacional implementara una medida transitoria y excepcional, ampliando los subsidios económicos para las empresas distribuidoras. Bajo la Resolución N° 263/2015 se aprobó una erogación con carácter de asistencia económica transitoria pagadera en diez cuotas consecutivas por un total de 2.590 millones de pesos, con el objetivo de solventar los gastos corrientes y las inversiones asociadas al normal funcionamiento de la prestación del servicio público. Además, se establecía la necesidad de cancelar las deudas contraídas y vencidas hasta el día 31 de diciembre de 2014 con las productoras de gas natural, se obligaba a destinar parte de los fondos percibidos al pago del costo del gas natural cuyo vencimiento se produzca durante el año 2015, ordenaba que las distribuidoras no podrían acumular más deuda por compras de gas natural realizadas a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Resolución, como tampoco podrían repartir dividendos entre los accionistas durante ese período contable.

El paulatino levantamiento de los amparos a la aplicación de las tarifas plenas sumado a los subsidios en forma de asistencia económica transitoria permitió a las distribuidoras mejorar sus resultados económicos hacia finales de 2016, momento en que se logró facturar con los cuadros plenos durante un invierno completo.

Quita de subsidios e incremento tarifario bajo la Alianza Cambiemos (2016-2017)

Apenas asumido el gobierno de la alianza Cambiemos, éste se amparó en un diagnóstico de “crisis energética” para habilitar una rápida revisión de la política energética kirchnerista, fundamentalmente en lo que hacía a la revisión tarifaria pero también en la paralización de los planes anteriormente diseñados en materia hidroeléctrica, nuclear y carbonífera (Barrera, et al., 2017). En este contexto de búsqueda de reconfigurar la lógica y los mecanismos de la intervención del Estado en

⁹ Unos meses más tarde PAE también pediría la quiebra de Metrogas, la distribuidora de gas natural con más usuarios del país, por una deuda de aproximadamente 30 millones de dólares a septiembre de 2015.

la economía, la política tarifaria de los servicios públicos se centró especialmente en la reducción de los subsidios a partir del incremento de la tarifa final sobre los usuarios abastecidos por las empresas distribuidoras.

El gobierno argumentó que se buscó “normalizar el precio de gas en el punto de ingreso al sistema de transporte (PIST), otorgando un sendero gradual y previsible de reducción de subsidios hasta alcanzar precios libres, a la cual se le sumaba una política de subsidios para hogares vulnerables a través de una tarifa social y la continuidad del programa HoGar”.¹⁰ En este contexto, el gobierno nacional buscó reducir los subsidios con incrementos semestrales en base a un sendero de precios (Cuadro N° 1), para llegar al precio de 6,72 dólares por millón de BTU en octubre de 2022 en la Patagonia, identificado por el MINEM como el “precio de equilibrio” del sistema y similar al promedio en dólares de la paridad de importación de 2016. En esta región, el sendero de precios para consumo residencial implica un incremento de 4.100% entre marzo de 2016 (momento que se inicia la reducción de subsidios e incremento tarifario) y octubre de 2022 (período en que se llegaría al “precio de equilibrio” identificado por el MINEM).

Cuadro N° 1

Sendero de precios del gas natural PIST para la demanda prioritaria abastecida por distribuidoras, quita de subsidios e incrementos en Patagonia. 2016-2022. En dólares por millón de BTU y porcentajes.

Período	Precio promedio ponderado en resto del país (USD/MMBTU)	Precio promedio ponderado en Patagonia (USD/MMBTU)	% de quita de subsidio	% Aumento en Patagonia (respecto semestre anterior)
Mar-16	1,29	0,16	98%	-
07-Oct-16	3,42	1,29	81%	706%
01-Abr-17	3,77	1,48	78%	15%
01-Oct-17	4,19	1,69	75%	14%
01-Abr-18	4,68	1,93	71%	14%
01-Oct-18	5,26	2,2	67%	14%
01-Abr-19	5,96	2,52	62%	15%
01-Oct-19	6,8	2,89	57%	15%
01-Abr-20	6,8	3,32	51%	15%
01-Oct-20	6,8	3,81	43%	15%
01-Abr-21	6,8	4,38	35%	15%
01-Oct-21	6,8	5,05	25%	15%
01-Abr-22	6,8	5,82	13%	15%
01-Oct-22	6,8	6,72	0%	15%

Fuente: Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

¹⁰ Presentación realizada el 31 de marzo de 2017 por Juan José Aranguren, Ministro de Energía y Minería de la Nación, en el marco de la conferencia de prensa para presentar la modificación tarifaria correspondientes a los usuarios abastecidos por distribuidoras. Disponible en <https://www.minem.gob.ar/prensa/26159/se-anunciaron-cambios-en-la-tarifa-de-gas-natural>. Último acceso: 12 de mayo de 2018.

Asimismo, también buscó “normalizar” las licencias de transporte y distribución respecto a las Actas Acuerdo de renegociación y avanzar hacia la realización de la RTI, para la cual se realizaron distintas Audiencias Públicas. Más allá de lo discutido en las mismas, el MINEM mantuvo su propuesta inicial de quita de subsidios e incremento tarifario, implementándose en tres etapas: abril de 2017, diciembre de 2017¹¹ y abril de 2018.

Sin embargo, diversos amparos judiciales detuvieron la implementación de los nuevos cuadros tarifarios (al igual que lo sucedido en 2014). Hacia mediados de mayo de 2016, la jueza federal de Caleta Olivia, Marta Isabel Yáñez, hizo lugar al recurso de amparo presentado por tres concejales de Río Gallegos, resolviendo ordenar “la inmediata suspensión de los efectos de la Resolución 28/16 del Ministerio de Energía de la Nación en Santa Cruz” por la cual se estableció el incremento en las tarifas de gas (Diario El Patagónico, 21 de mayo de 2016). En la provincia de Chubut, a los pocos días del fallo en Santa Cruz, el juez federal de Rawson, Hugo Ricardo Sastre, ordenó suspender la aplicación del aumento de la tarifa del gas dispuesto para todos los usuarios de la Provincia de Chubut, expidiéndose a favor de una solicitud de medida cautelar presentada por el Gobernador Mario Das Neves, el Fiscal del Estado, Diego Martínez Zapata y el Defensor del Pueblo de Chubut, Héctor Simionati, contra el Estado Nacional, el Ministerio de Energía, ENARGAS y CGS. En la resolución, el magistrado ordenó: suspender el cobro de las facturas de gas emitidas según el nuevo cuadro tarifario; que no se apliquen cortes en el suministro de gas por falta de pago; re-facturar las boletas ya emitidas aplicando el cuadro tarifario anterior; y que se compensen en las próximas facturas a los usuarios que ya las hubiesen pagado con los aumentos (Diario El Diario de Madryn, 23 de abril de 2016). Asimismo, hacia finales de ese mismo mes, y en sintonía con Santa Cruz y Chubut, el juez Federal de Ushuaia, Federico Calvete, hizo lugar al recurso de amparo presentado por representantes de la Cooperativa Metalúrgica Renacer, una fábrica que fue recuperada por los operarios de la ex Aurora Grundig, y determinó la suspensión del aumento de tarifas y le ordenó a Camuzzi Gas del Sur que emita “nuevas facturas de conformidad con el cuadro tarifario anterior” (Diario Clarín, 31 de mayo de 2016).

Como respuesta a los amparos aceptados y a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el incremento del precio de gas natural, en junio de 2016 el ENARGAS estableció un límite en el incremento del importe final a facturar a los usuarios residenciales y comerciales del 400% y 500% respectivamente respecto del valor que hubiera correspondido facturar aplicando, al consumo del período actual, el cuadro tarifario vigente al 31 de marzo de 2016. En este contexto, un año después de la primera asistencia transitoria, el ENARGAS informó al MINEM la necesidad de constituir un nuevo subsidio en la forma de asistencia económica transitoria para cada una de las distribuidoras por un total de 3.450 millones de pesos (Resolución N°

¹¹ Único período de todo el sendero de incrementos propuesto por el Poder Ejecutivo que no se realiza en octubre sino en diciembre, ya que el gobierno buscó evitar que la discusión tarifaria sea utilizada por la oposición durante la campaña de las elecciones de mitad de mandato.

312/2016), en las cuales CGS recibiría 438 millones de pesos (Camuzzi Pampeana recibiría otros 570 millones).

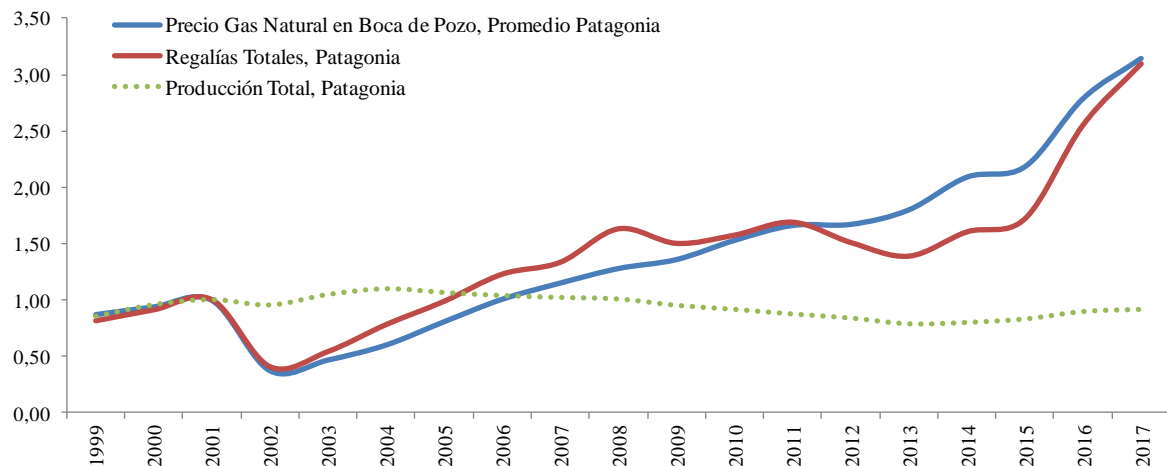
Más allá de los imponderables que fue encontrando el proceso de incremento tarifario de la alianza Cambiemos, la actualización continuó durante 2017 y comienzos de 2018 (meses de escritura de este texto). A comienzos de 2018, la oposición política al partido de gobierno logró aprobar un proyecto en el Congreso Nacional para congelar los incrementos programados para 2018 y retrotraer los cuadros tarifarios a los vigentes en diciembre de 2017, sin embargo, el proyecto terminaría siendo vetado por el Poder Ejecutivo Nacional al día siguiente de la aprobación parlamentaria. Esta situación es el emergente de la relevancia para la política nacional que tienen las discusiones de los impactos tanto fiscales como en el poder adquisitivo de los asalariados del programa de “sinceramiento” de los precios de la energía impulsado desde el gobierno nacional.

Resultados sobre los precios, las tarifas y el consumo (1999-2017)

Al analizar la evolución de mediano plazo de algunos indicadores relevantes de la industria gasífera, se aporta evidencia que permite comprender la dinámica y algunos de los principales conflictos tarifarios en la cadena gasífera y sus especificidades patagónicas. Para comprender el segmento de la distribución de gas natural y la relación entre el Estado y CGS, resulta conveniente vincular la evolución tarifaria con uno de sus componentes centrales, que es el precio del gas natural en boca de pozo. Como se desprende del Gráfico N° 1, las regalías totales percibidas por las provincias patagónicas han evolucionado positivamente junto con el incremento del precio del gas natural, ambos medidos en dólares corrientes. Esto significó un incremento de recaudación para las provincias patagónicas de 3,9% anual acumulativo entre 2001 y 2015, apalancado por el incremento de 5,1% anual del precio de gas, ya que en el mismo período hubo una caída de 1,3% en la producción local de este fluido.

Gráfico N° 1

Evolución del precio promedio en dólares de gas natural en boca de pozo, de las regalías totales en dólares y de la producción de gas natural en metros cúbicos. Región Patagónica. 1999-2017. Año Base 2001 igual a 1.



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

Es decir que mientras en 2001 el precio en boca de pozo promedio país era de 1,62 dólares por millón de BTU, hacia finales de 2015 el mismo era de 3,54 dólares, situación que permitió incrementar la recaudación de las provincias en un contexto de caída de la producción local. Esta dinámica (precios en alza y producción en declino) se extendió hasta la expropiación de YPF y la implementación del Plan Gas en 2012, que logró revertir el declino de una década de la producción de gas natural (Serrani y Barrera, 2018).¹²

En efecto, en un contexto de deterioro de la producción local producto de la dinámica de un sector organizado alrededor de la iniciativa de las empresas privadas como producto de las reformas estructurales de la década anterior (Serrani y Barrera, 2018; Serrani, 2012 y 2013), el incremento del precio en boca de pozo significó un mecanismo de financiamiento para las provincias patagónicas por la vía de las regalías gasíferas. Estos efectos se acrecentaron en los años siguientes, en tanto la tendencia de los tres indicadores tuvo una evolución positiva desde 2014. Producto de la política fiscal de reducción de subsidios a la producción gasífera implementada por la alianza Cambiemos, el precio en boca de pozo creció 44% entre 2015 y 2017, pasando de 3,54 a 5,10 dólares por millón de BTU; la producción, luego de una caída constante entre 2004-2013, comienza a recomponerse como producto del Esquema de Racionalización del Uso de Gas Natural de 2014 y entre 2015-2017 presenta un incremento de 10% en la Patagonia, pasando de 88,2 a 96,9 millones de metros cúbicos día. En este sentido, la combinación de ambos procesos aumentó 80% la recaudación de regalías entre 2015-2017 (Gráfico N° 1).

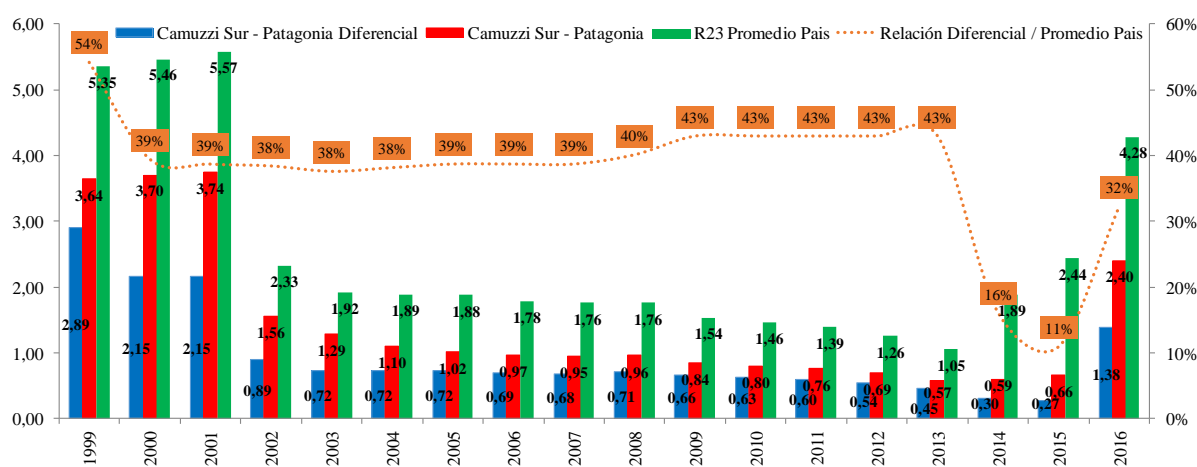
¹² La caída de la producción entre 2001-2012 fue del 16%. Pero si se toma desde 2004, año de mayor producción gasífera en la historia del sector, la pérdida de producción local fue de casi un cuarto respecto a la oferta local de 2012 (Gráfico N° 2).

Sin embargo, este proceso de incremento de los precios en boca de pozo sólo fue trasladado parcialmente a la tarifa de distribución de gas natural por redes: en 2002, 2004 y 2014 (excepto las regiones alcanzadas por el subsidio patagónico). La particularidad tarifaria de la Patagonia se observa en la evolución disímil entre la tarifa plena y la tarifa diferencial. Tomando un usuario de consumo medio (segmento R23) de CGS, desde 1999 hasta 2016 la tarifa diferencial de CGS representó en promedio 67% de su tarifa plena. Así, la tarifa diferencial para todo el período bajo análisis en promedio representó 38% de la tarifa R23 del promedio país; es decir, que un usuario patagónico pagó poco más de un tercio del valor unitario del que abonó un usuario promedio el mismo segmento en el resto del país (Gráfico N° 2). Al analizar la evolución a partir de 2002 se encuentran resultados similares. A partir del congelamiento tarifario entre 2004-2013 y de la actualización realizada en 2008 sobre la tarifa diferencial, mientras un usuario en la Patagonia pagaba 0,89 dólares por millón de BTU en 2002, en el resto del país se pagaba 2,33 en promedio, lo que significa que la tarifa diferencial promedio para un usuario de consumo medio en Patagonia significaba 38% de la del resto del país. Doce años más tarde en 2013, con la actualización sobre el diferencial de 2008 y a pesar de que el precio de la unidad de consumo disminuyó en dólares (0,30 y 1,05 dólares por millón de BTU, respectivamente), la relación sólo aumentó cinco puntos porcentuales, hasta llegar a representar 43% de la del promedio país (Gráfico N° 2).

Sin embargo, con el incremento tarifario de 2014 y el congelamiento del cuadro diferencial para CGS, se amplía la brecha entre la tarifa plena y la diferencial de CGS, pasando a representar sólo 11% de la tarifa promedio país en 2015, la más baja relación de los últimos 25 años.

Gráfico N° 2

Evolución de la tarifa plena y diferencial de CGS y de la tarifa promedio país para usuarios de consumo medio (segmento R23). Argentina. 1999-2016. En dólares por millón de BTU, sin impuestos y relación porcentual.



Fuente: elaboración propia en base a cuadros tarifarios publicados por el ENARGAS.

La política implementada a partir de diciembre de 2015 por el gobierno de la alianza Cambiemos implicó una quita escalonada de subsidios que impactó en la evaluación tarifaria, esta vez incluyendo a la Patagonia a partir de un fuerte incremento tanto de la tarifa plena como en la diferencial: mientras la primera se incrementó 265% respecto a 2015 (pasando de 0,66 a 2,40 dólares por millón de BTU), la segunda lo hizo en 418% (de 0,27 a 1,38 dólares por millón de BTU), cuando el incremento tarifario en el resto del país fue bastante menor, de 75% (de 2,44 a 4,28) (Gráfico N° 2). Esta disparidad tiene sentido en la lógica del programa de incrementos tarifario propuesto por el gobierno nacional, que busca que todos los usuarios del servicio público del país, independientemente de su consumo, paguen un mismo precio de gas natural en la tarifa final (excepto tarifa social). Es decir, al no haberse incrementado las tarifas diferenciales en 2014 en la Patagonia y al tener precios diferenciales en el componente del gas natural de la tarifa de distribución respecto al resto del país, en este programa del MINEM la velocidad de incrementos en la Patagonia debe ser mayor a la del resto del país para que en 2022 confluyan al precio objetivo de 6,78 dólares por millón de BTU (precio previsto en 2019 para el resto del país). En este sentido, si hacia finales de 2015 la tarifa diferencial en Patagonia llegó a presentar 11% del valor de la unidad respecto a la tarifa del promedio país, a finales de 2016 ésta había escalado hasta llegar a significar 32% (Gráfico N° 2).

En efecto, al analizar la evolución de la tarifa diferencial para un usuario de consumo medio, en este caso del segmento de consumo R31, desde el final del gobierno kirchnerista y durante el primer año de la Alianza Cambiemos, se pueden observar los impactos en las distintas provincias patagónicas. Como producto del virtual congelamiento tarifario a partir de 2008, sumado a que en 2014 la tarifa diferencial no fue aumentada, el primer ajuste semestral implementado por el gobierno de la alianza Cambiemos significó un incremento promedio en dólares de 680% para la tarifa de los usuarios R31 patagónicos.¹³ Medida en dólares por millón de BTU, el incremento unitario de la tarifa diferencial no tuvo incrementos porcentuales disímiles entre las distintas provincias, aunque sí se observan impactos en el precio final. Siempre a partir de un usuario R31 y sus respectivos segmentos de consumo para cada provincia, Neuquén presenta el precio promedio más elevado de la región, ya que si en 2015 era de 0,52 dólares por millón de BTU, este pasó a 4,43 (incremento de 759%). Por su parte, Río Negro tiene el precio más bajo (paso de 0,32 a 2,73, incremento de 744%), mientras que Chubut presentó el menor incremento porcentual (564%) pasando de 0,56 a 3,75 dólares por millón de BTU (Gráfico N° 3).

Sin embargo, luego de la judicialización del incremento en 2016, de las directrices de la Corte Suprema de Justicia y de la limitante en porcentajes para los incrementos en la factura final dispuesto por el ENARGAS a dirección del MINEM, en los cuadros tarifarios presentados en el segundo semestre de 2016 la tarifa diferencial cayó 63% para un usuario R31 promedio patagónico, pasando de 4,06

¹³ Medido en pesos corrientes, el incremento promedio fue de 1.144% entre abril de 2016 y 2015, guarismo que circuló en la prensa especializada por aquellos días.

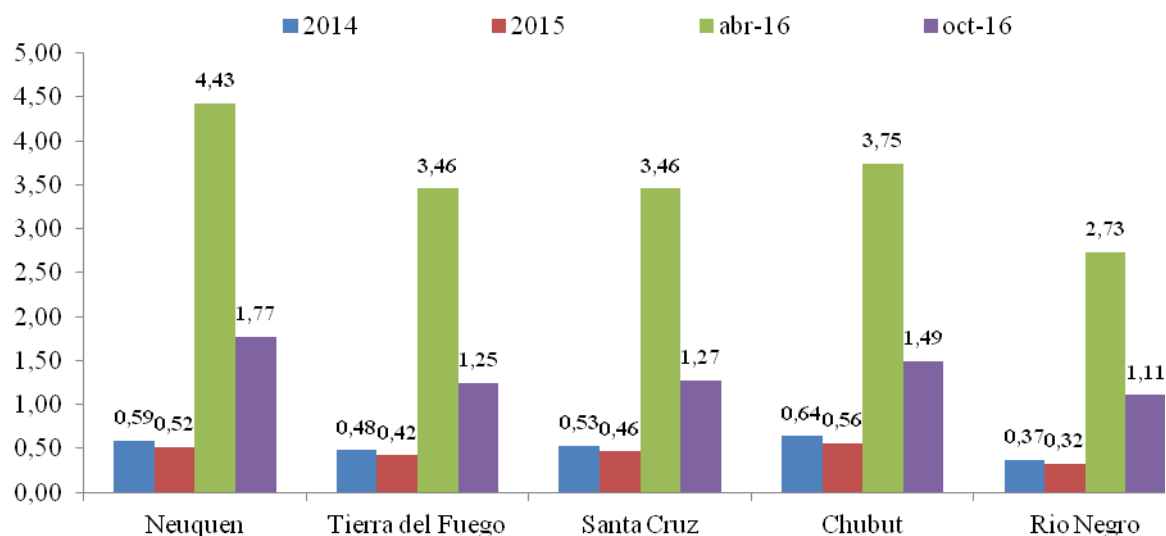
dólares por millón de BTU en abril de 2016 a 1,51 a partir de octubre de ese año (Gráfico N° 3).

En este sentido, aun con un incremento de 172% respecto al promedio de la tarifa diferencial patagónica de 2015, el retroceso en el aumento tarifario significó una disminución significativa en el impacto sobre el gasto en el servicio de gas natural residencial de los usuarios patagónicos. Sólo a fines ilustrativos, si se tomara en consideración la factura final de un usuario R31 de Tierra del Fuego, que consumió 4.000 metros cúbicos en su período bimestral de invierno, en 2015 hubiese pagado 579 pesos, 7.552 pesos en abril de 2016 (1.204%) y en octubre de 2016 la factura bimestral hubiese llegado hasta los 2.726 pesos (+371% respecto a 2015 y -64% respecto a abril de 2016). Tomando el mismo ejemplo para el caso de Chubut, pero con un consumo bimestral de 2000 metros cúbicos, en 2015 hubiese pagado 386 pesos, en abril de 2016 la factura hubiese sido de 4.087 pesos (+959) y en octubre, 1.627 pesos (+322 respecto a 2015 pero -60% contra abril de 2016).

Anualizando el gasto en pesos corrientes, respecto a la tarifa vigente en 2015 ese usuario R31 fueguino tendría que haber destinado 5.368 pesos adicionales de aplicarse el cuadro tarifario de octubre de 2016, pero con el cuadro de abril de 2016, los ingresos anuales adicionales necesarios para cubrir el mismo consumo hubiesen alcanzado los 12.065 pesos. En el caso del usuario R31 chubutense, los ingresos anuales adicionales necesarios para afrontar el mismo consumo con el cuadro de octubre de 2016 hubiesen sido 2.952, mientras que con el cuadro de abril de 2016 hubiera sido necesario destinar 5.839 pesos anuales adicionales.

Gráfico N° 3

Evolución de la tarifa diferencial de CGS según provincias patagónicas. Argentina. 2014, 2015, abril de 2016 y octubre de 2016. En dólares por millón de BTU, sin impuestos.



Fuente: elaboración propia en base a información del ENARGAS.

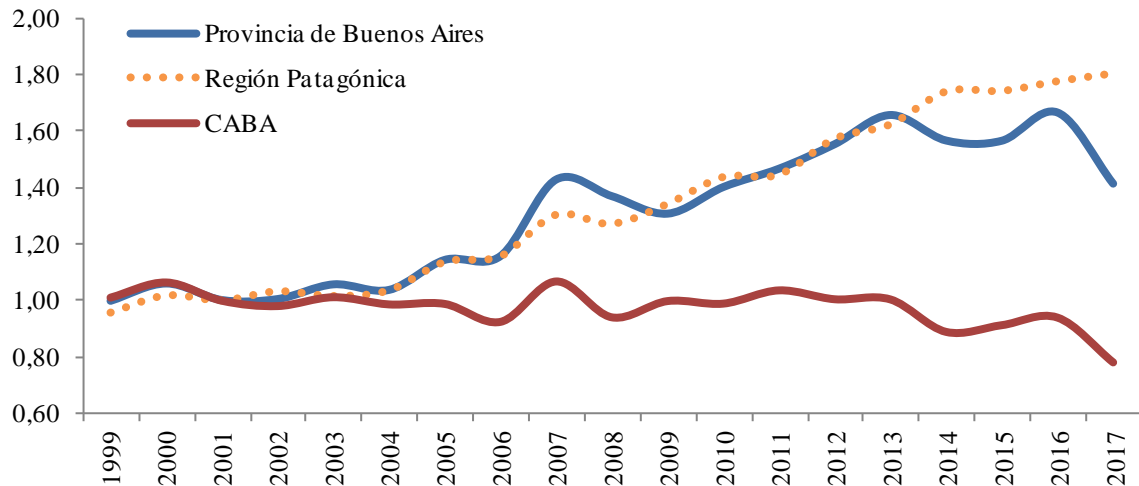
Por último, resulta pertinente entender la evolución del consumo en el marco de las transformaciones tarifarias de las últimas dos décadas. En efecto, al no trasladarse el incremento del precio del gas natural a la tarifa de distribución (hasta 2014 en el resto del país y hasta 2016 en la Patagonia), esta decisión política es un elemento sustantivo para comprender la evolución del consumo gasífero residencial, en el marco de un conjunto extendido de comentarios que buscan presentar la política de subsidios como el vector que explica la declinante oferta local de gas natural y/o los cortes en el suministro por un “derroche” o “despilfarro energético” causado por el “abuso en el consumo de gas”. La política pública que busca reducir el déficit fiscal a partir de quitar los subsidios a la energía es impulsada por el MINEM, pero tiene al Presidente de la Nación como protagonista, quien además de los reiterados comentarios informales, en una nota de su autoría publicada en el Diario El Litoral afirmó que:

Durante años nos hicieron creer que el gas y la electricidad eran gratis, que los subsidios eran un regalo, que el derroche no tenía costo. El subsidio a la energía era tan imprudente que, por ejemplo, un hogar humilde pagaba lo mismo que un departamento que consumía dos, tres, cuatro veces más. Incoherencias como ésta hicieron que se haya llegado al extremo de calefaccionar veredas con lozas radiantes en algunas ciudades del sur del país, mientras había otras como Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires donde miles de personas sufrían los cortes de luz durante días. El sistema era irresponsable, cortoplacista, y nos llevó al límite (Diario El Litoral, 29 de mayo de 2018).

La evolución del consumo residencial muestra que, desde 2001 el consumo patagónico estuvo en sintonía con el de la provincia de Buenos Aires (PBA), siendo muy superior al presentado en CABA (Gráfico N° 4). En este sentido, entre 2001 y 2013 (año anterior al incremento de tarifas) el aumento anual de consumo fue de 4,3% y de 4,1% para Buenos Aires y Patagonia, respectivamente, mientras que en CABA el consumo se mantuvo estable entre puntas.¹⁴ Con posterioridad al incremento tarifario de 2014 y con el sendero de incrementos propuestos a partir de 2016, se evidencia una reducción del consumo residencial en 2017 respecto a 2014 en la PBA de 9,8% y en CABA de 12,4%, mientras que en la Patagonia aumentó 3,7% (Gráfico N° 4). Si se pudieran aislar los efectos climáticos en este comportamiento, podría considerarse como hipótesis que ese excedente de consumo en la Patagonia se explica por efecto del congelamiento tarifario con posterioridad al 2014, y por la revisión en octubre de 2016 del incremento en la tarifa diferencial de abril de ese año (caída de 63% para los usuarios R31 patagónicos).

¹⁴ Con un pico de consumo en 2007, año muy frío en todo el país que incluso hiciera nevar en CABA el 9 de julio de 2007, suceso que no ocurría desde 1918.

Gráfico N° 4
Evolución del consumo residencial total de gas natural en regiones y provincias seleccionadas. Argentina. Año Base 2001 igual a 1.

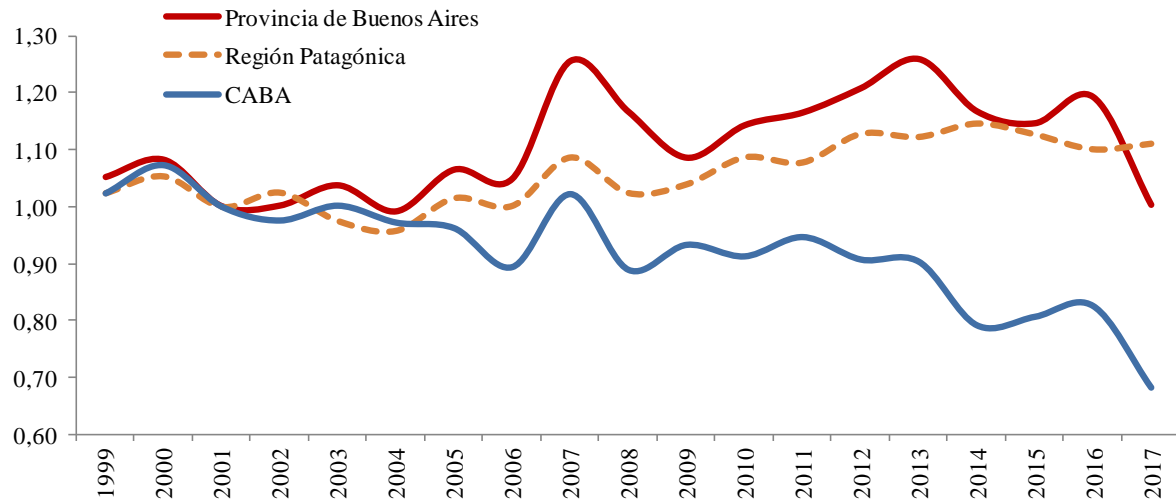


Fuente: elaboración propia en base a información del ENARGAS.

Sin embargo, al observar la evolución del consumo residencial por usuario, se encuentran una serie de matices interpretativos a la lógica argumental sostenida actualmente, de que los subsidios energéticos llevaron implícitamente prácticas de derroche energético que terminaron generando “un sistema irresponsable”. Sobre todo, porque permite despejar la relación de si la necesidad de aumentar la oferta interna para satisfacer la creciente demanda se debe a un incremento del consumo por hogar o al aumento de los hogares conectados a la red (o quizás a una combinación de ambos).

El contraste de la evolución del consumo residencial por usuario conectado al sistema de distribución marca una trayectoria divergente entre CABA y la Región Patagónica: mientras en la primera el consumo por usuario cayó 0,8% anual acumulativo entre 2001 y 2013, en la segunda creció 1% anual (Gráfico N° 5). Sin embargo, por las características climáticas (mayor frío) y por las particulares propias de los hogares (hogares con más metros cuadrados por usuario para calefaccionar) parece conveniente comparar a la Región Patagónica con la PBA antes que con CABA. Al hacer esta comparación entre 2001-2013, se evidencia que la PBA tuvo un incremento superior al Patagónico de consumo por usuario, llegando a representar una variación de 1,9% anual (Gráfico N° 5).

Gráfico N° 5
Evolución del consumo residencial por usuario de gas natural en regiones y provincias seleccionadas. Argentina. Año Base 2001 igual a 1



Fuente: elaboración propia en base a información del ENARGAS.

Sin embargo, con posterioridad a 2014, la variación del consumo por usuario presentó una caída en las tres zonas: CABA con 3,6%, PBA con 3,7% y aunque bastante menor, en Patagonia cayó 1% anual (Gráfico N° 4). Pero si se analiza especialmente el impacto de la quita de subsidios implementada por el gobierno de Cambiemos en el consumo por usuario, los efectos son contundentes en la caída del consumo tanto CABA (-17%) como en la PBA (-16%), aunque no así en la Patagonia, que se mantuvo estable con una leve tendencia alcista.

Palabras finales

Las reformas estructurales implementadas durante la década de 1990 llevaron implícitas una sustantiva transformación en la organización de los servicios públicos que conjugó desregulación sectorial y privatización de las empresas estatales, con una transferencia de la lógica de organización del sector a los agentes de mercado por la vía de la regulación tarifaria que combinó los efectos del *pass through* y del *price-cap* en la tarifa final de la distribución de gas natural por redes.

En este contexto, suele argumentarse que los conflictos alrededor de las tarifas de los servicios públicos comenzaron con posterioridad a la sanción de la Ley de Emergencia Pública de 2002, contexto en el cual primero se pesifican y luego virtualmente quedan congelados los mecanismos de actualización en relación tanto a los coeficientes de eficiencia como de inversión y la actualización por la variación en los índices de inflación internacionales (PPI). Sin embargo, las transformaciones en el marco regulatorio y el análisis de la cambiante relación entre la orientación de la intervención del Estado y el comportamiento empresarial de CGS permite ejemplificar que los conflictos propios del servicio de distribución gasífera

comenzaron un tiempo antes de la mencionada ley (aunque sin duda que con posterioridad a 2002 los mismos se agudizaron).

Un primer gran conflicto se dio alrededor de los mecanismos para solucionar la brecha entre la tarifa plena y la diferencial en el largo plazo. Las disputas alrededor del financiamiento del subsidio patagónico encontró una salida que no está habilitada por el marco regulatorio vigente, ya que el mismo es un subsidio cruzado en donde los usuarios de una parte del país pagan un cargo extra-tarifario para financiar la tarifa subsidiada de los usuarios de otras regiones del país. Sin embargo, en un contexto de políticas neoliberales de austeridad, pero con especial énfasis en los últimos años al calor de la crisis sistémica de la convertibilidad cambiaria, la salida encontrada fue trasladar el peso económico del subsidio al resto de los usuarios del país. Con posterioridad a la crisis de 2001-2002 no sólo se agravaría la tensión alrededor del subsidio patagónico, sino que se sucedieron un conjunto de conflictos alrededor de los precios de los servicios públicos, que produjeron serios problemas en la cadena de pago y en el abastecimiento del sector gasífero. Estas disputas entre las empresas privatizadas, las productoras gasíferas y el Estado nacional se extenderían durante casi una década entre 2004-2014, alrededor del proceso de renegociación de las Actas Acuerdo del marco transitorio hacia la sanción de la definitiva RTI.

Sin embargo, sobre la discusión que se plantea públicamente respecto a la linealidad entre subsidios energéticos y derroche de consumo, la evidencia empírica presenta matices necesarios de ser considerados para un análisis integral de la temática. Desde una aproximación exploratoria, este trabajo ha encontrado que a pesar de que la tarifa diferencial de un usuario de consumo medio representó en promedio 38% la tarifa del resto del país, en todo este proceso no se observa un incremento superior en la evolución del consumo por usuario en la Patagonia respecto a la PBA (aunque sí respecto a CABA). Esta evidencia en principio permitiría relativizar, o al menos matizar, las afirmaciones que sostienen que la ampliación de la brecha entre un consumo global creciente del sistema y una oferta local decreciente, se explica necesariamente por el derroche del consumo residencial, que al estar fuertemente subsidiado, permitió un crecimiento desmedido. Sin embargo, si bien el incremento tarifario de 2014 estuvo minado en su implementación por una serie de recursos de amparos abalados judicialmente, la particularidad patagónica permite interpretar que al no ser trasladado a la tarifa diferencial, asociado a la revisión en octubre de 2016 del incremento en dólares de 680% de abril de 2016, ambos factores podrían servir como hipótesis explicativa de una parte del excedente de consumo por usuario evidenciado entre 2014-2017 en la Patagonia respecto de Buenos Aires y de CABA.

El definitiva, de acuerdo al sendero de precios del gas natural para el consumo residencial (y comercial, que aunque aquí no ha sido trabajado, correría la misma suerte) que el gobierno nacional ha determinado hasta 2022 en la Patagonia, que está dolarizado y refleja el promedio de la paridad de importación que Argentina afrontó en 2016: ¿es posible que la población, que tiene un uso intensivo del recurso público por cuestiones climáticas, afronte un incremento de 4.100% en el costo del gas natural distribuido en seis años, sin que eso implique una reducción de consumo que ponga

en riesgo tanto el acceso al servicio público como la estabilidad de largo plazo de la cadena de pago? Y en esta dirección, ¿es posible sostener que este incremento no va a afectar el nivel de actividad de las pequeñas y medianas empresas y emprendimientos, que son fundamentalmente los que mayor empleo demandan en el país? Son preguntas que hasta ahora, el actual gobierno nacional evita responder públicamente.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (2003). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires, Fundación OSDE.
- Basualdo, E. (2006). *Ensayos de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Barrera, M., Sabbatella, I. y Serrani, E. (2012). *Historia de una privatización: Cómo y por qué se perdió YPF*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La conformación de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Chisari, O.; Estache, A. y Romero, C. (1999). "Winners and Losers from Utility Privatization: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina". *The World Bank Economic Review*, N° 13 (2).
- Gerchunoff, P., Greco, E., y Bondorevsky, D. (2003). "Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002". Documento 34, Serie Gestión Pública. Santiago de Chile, CEPAL.
- Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995). "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". *Desarrollo Económico*, N° 34:136.
- Kozulj, R. (2000). "Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina". Documento 14, Serie Recurso Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, CEPAL.
- Littlechild, S. (1983). *Regulation of British Telecommunications' Profitability: Report to the Secretary of State*. Great Britain, Department of Industry.
- FLACSO (1998). *Privatizaciones en la Argentina: Marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad*. Buenos Aires, FLACSO
- Novaro, M. y Palermo, V. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, Editorial Norma.
- Pucciarelli, A. (2006). "Introducción: La contradicción democrática", en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Los Años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI Editores
- Pucciarelli, A. y Castellani A. (2014). *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Schvarzer, J. (1998): *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires, AZ Editora.

- Serrani, E. (2012). *Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008)*. Tesis para optar por el Doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Serrani, E., (2013). América Latina y su política petrolera frente a las últimas tendencias internacionales. Perspectivas regionales a partir del análisis de Brasil y Argentina. *Foro Internacional*, LIII, pp.182-213.
- Serrani, E. y Barrera, M.A. (2018). “Los efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989-2014”. *Revista Sociedad y Economía*, No 34 (enero-jun. 2018), pp. 121-142.
- Sidicaro, Ricardo (2001): *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA
- UNIREN (2005). Informe de Justificación de la Propuesta de Carta de Entendimiento UNIREN - Camuzzi Gas del Sur. Disponible en http://www.uniren.gob.ar/audiencias_publicas/inf_jus_sur.pdf. Último acceso: 22 de abril de 2018.

Fuentes

- Estados contables de Camuzzi Gas del Sur, años 1999, 2000, 2001 y Enero-Septiembre de 2002. Comisión Nacional de Valores de la República Argentina. Disponible en: <http://www.cnv.gov.ar/sitioWeb/Empresas>. Último acceso: 14 de mayo de 2018
- Diario Clarín.
- Diario La Nación.
- Diario Página/12.
- El Diario de Madryn.
- Diario El Patagónico.