

SESIONES ORDINARIAS
2009
ORDEN DEL DIA N° 1689

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 3 de abril de 2009

Término del artículo 113: 16 de abril de 2009

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con relación a las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación en sus auditorías realizadas en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas). (34-S.-2009.)

Buenos Aires, 4 de marzo de 2009.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe respecto de las medidas adoptadas con relación a las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación en sus auditorías realizadas en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas) con referencia: al estudio especial Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas) estudio especial - Gestión y la evaluación de la administración, aplicación y disposición del Fondo de Contribución, punto 7.5 Reglas básicas licencia de distribución y transporte de gas - Gestión.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

RUBÉN MARÍN.
Juan H. Estrada.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V. 391/07 - Resolución AGN 172/07

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen especial en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas), con el objeto de abordar el mercado del gas natural (en adelante GN), la relación existente entre la producción y las reservas, la oferta y la demanda, la capacidad de transporte y distribución y su relación con la demanda. Identificar la población servida discriminada geográficamente y la evolución de las tarifas por tipo de usuario en el país. Finalmente determinar la incidencia del GN como variable en el sistema de generación eléctrica y su relación respecto del resto de los componentes que conforman la matriz energética.

El período examinado comprende desde el año 1993 hasta el año 2006, habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

1. Identificación del marco normativo y de los organismos competentes (Enargas, Secretaría de Energía –en adelante SE–), a efectos de determinar las funciones específicas en materia de producción, transporte y distribución de GN.

2. Recopilación y análisis de documentos vinculados a la materia bajo examen, en particular los siguientes:

– World Energy Investment Outlook - International Energy Agency 2003.

– Argentina Gas Crisis Anouk Honoré - Oxford Institute for Energy Studies 2004.

– World Energy Council 2nd Energy Forum –Comité Argentino Consejo Mundial de Energía Ing. Carlos Pierro– Julio 2006.

– *La crisis del gas*, Alberto Pontoni, abril de 2004 en <http://www.econlink.com.ar/articulos/gas>.

– Datos estadísticos publicados por el Enargas y la SE.

3. Entrevistas con los responsables de las áreas involucradas.

4. Análisis de la producción de gas, su distribución por cuencas y el consumo por tipo de usuario.

5. Análisis comparativo de la información relacionada con la evolución de la producción respecto de las reservas registradas en cada periodo.

6. Análisis comparativo de la relación del GN respecto del resto de los componentes dentro de la matriz energética nacional.

Las tareas de campo se desarrollaron desde el 12 de diciembre de 2006 hasta el 30 de marzo de 2007.

En el apartado “Aclaraciones previas” la AGN efectúa un extenso referido a diversos temas, entre ellos:

- Marco regulatorio nacional.
- Reseña histórica.
- Mercado del GN.
- Sujetos.

La ley 24.076 distingue los “sujetos activos de la industria del gas” que comprenden a los productores, captadores, procesadores, transportistas, almacenadores, distribuidores, comercializadores y consumidores directos, y los “sujetos de la ley”, que incluyen a los transportistas, distribuidores, comercializadores, almacenadores y consumidores que contratan directamente con el productor. (Capítulo V, artículos 9° a 15).

– Segmento de exploración, producción, captación y tratamiento (*upstream*):

En nuestro país existen tres cuencas principales de GN en producción, ubicadas en regiones distantes a los principales puntos de consumo urbano que concentran la mayor parte de la producción de gas del país; durante el año 2006 representaron aproximadamente el 88 % del total nacional, estas son:

- Cuenca Neuquina.
- Cuenca Noroeste.
- Cuenca Austral.

- Producción.
- Reservas.

– Impacto de la crisis económica Argentina en el sector del upstream.

– Segmento de transporte y distribución (*downstream*).

- Transporte.
- Distribución.
- Usuarios finales.

– Comercio internacional - Importaciones/Exportaciones.

– *Balance energético nacional*

La AGN concluye su informe señalando:

El sistema energético argentino es altamente dependiente del GN, el que representa aproximadamente el 53 % de la matriz energética y afecta a todos los sectores demandantes: generación de electricidad, las actividades industriales, residenciales y de transporte.

La producción de GN, por su naturaleza, requiere de permanentes inversiones orientadas a compensar la declinación natural de la producción de los pozos existentes, como así también para incorporar reservas que reemplacen aquellas ya consumidas.

La producción ha ido en constante aumento desde el año 1993 hasta el 2001, decreció levemente durante el 2002 para continuar en los años subsiguientes en incremento creciente. Como resultado de las diferentes políticas del sector, la tasa de crecimiento del consumo promedio anual de GN en periodo 1993-2006 llegó a 7,5 %. El consumo energético debería observar una elasticidad respecto a la tasa de crecimiento del PBI menor a uno por cada punto porcentual de incremento de éste debería corresponderle menos de un 1 % del crecimiento de la demanda de energía, pero luego de la crisis económica y la consecuente modificación de precios relativos la elasticidad no sólo no es mayor a uno sino que alcanza el valor 1,1 %.

Del total producido, un 15 % se exporta y el saldo restante se consume internamente, repartido entre usinas generadoras de electricidad, industrias, hogares y transporte (incluyendo vehículos a GNC). Durante el año 2006 se importaron de Bolivia 1.428,46 millones de m³ por un monto de 170,8 millones de dólares y se exportaron 3.067,47 millones de m³ por un monto de 293,5 millones de dólares.

Los datos de reservas revelan la disminución anual constante a partir del año 2001, acumulando al 2005 una reducción del 54,5 % respecto del año 2000.

En efecto, la complementación de ambos factores ha provocado un continuo descenso del cociente reservas-producción que se redujo desde los veinticinco años (en los primeros años de la década del 90) hasta aproximadamente entre ocho y nueve años al año 2005.

Se mencionan como factores que influyeron en el descenso drástico de las reservas de GN de los últimos años a:

1. Fuerte descenso en la inversión en exploración (actividad de mayor riesgo y más alta exposición del capital). Los titulares de las reservas tienden a monetizarlas (mediante su explotación) a efectos de recuperar la inversión realizada en el menor tiempo posible.

2. Aumento extraordinario del consumo. Originado en las diferencias de precios relativos entre los componentes de la matriz energética.

A fin de preservar un horizonte de reservas constantes, y acorde con el interés general, la autoridad

regulatoria en materia de política energética, debería considerar la incorporación al menos, de reservas equivalentes al consumo, objeto que insume como mínimo, de 5 a 10 años de inversión en exploración.

Se estima que la Argentina para satisfacer una demanda energética que se compadezca con un incremento anual del 7% en el PBI requiere una inversión en el área de energía del orden de 4000 millones de dólares por año, durante 10 años.

Esta realidad coloca al sistema energético nacional en situación sumamente crítica, por lo tanto se deben materializar todas las medidas a nivel nacional y regional para lograr un crecimiento veloz y sostenido de la oferta energética.

En el área hidrocarburífera resulta necesario el desarrollo de obras de infraestructura de transporte y distribución, así como también orientar la inversión de toda fuente posible (privada, pública y de fomento) al desarrollo de nuevos yacimientos para mantener y engrosar el horizonte de reservas.

Otro aspecto a considerar es la integración regional para el usufructo de las reservas gasíferas bolivianas. Mediante el decreto 267/07 se declara de interés público nacional la construcción del Gasoducto del Nordeste Argentino (GNEA) y se faculta a ENARSA a constituirse en operador y a llamar a licitación para su construcción. Al final de la segunda etapa prevista para 2008 aportará millones de m³/día adicionales, habiéndose ya llegado a un acuerdo por el valor del gas, establecido en u\$s 5.0 por millón de BTU.

Respecto a la necesidad de incrementar la oferta energética primaria total, se espera que un aporte importante provenga de la generación nuclear de Atucha II y del aumento de generación hidroeléctrica mediante la elevación de la cota de Yacyretá.

El parque eólico, fotovoltaico y las energías provenientes de las biomasas (etanol, biodiésel y biogas) serán paliativos que coadyuvarán a mitigar los déficit, particularmente en aplicaciones locales y/o dispersas fundamentalmente por autogeneración.

Pero, no obstante la necesidad del incremento de la oferta, no debe dejar de tenerse en cuenta que todo esfuerzo que se realice deberá estar acompañado de un uso racional de la energía. Asimismo se debe tener en cuenta que las señales de los niveles de precios son determinantes para la evaluación de un proyecto de inversión y en especial atendiendo al sector de energía donde los plazos de recupero de capital superan el promedio de la economía.

La tecnología para la licuefacción de GN ha bajado sensiblemente su costo y a corto plazo, se equipará con el costo de transporte por gasoducto. Por ello, es inminente la generación de un mercado regional del gas integrado por gasoductos y también con instalaciones de recepción en puerto y gasificación para la admisión de gas licuado de importación.

La importación de gas de Bolivia o de energía eléctrica de Brasil es una alternativa onerosa debido a

los costos de estos productos respecto de los nacionales: Argentina paga por el gas de importación boliviano aproximadamente el doble de lo que se paga por la producción nacional, en detrimento de las inversiones en el propio territorio.

Desde esta óptica, la problemática se concentra en el área de producción y el comportamiento de las empresas responsables de extraer el combustible. En las condiciones imperantes, las empresas han disminuido las exposiciones de capital y reducido sus inversiones a los casos en que las consideran convenientes o rentables, siendo este sector el que redujo su actividad exploratoria y la explotación a partir de la pesificación y congelación de precios. Mientras que a mediados de los 90 se incorporaban 100 nuevos pozos por año, en 2003 se agregaron sólo 25.

Se debe tener en cuenta que, una vez descubiertos nuevos yacimientos, los mismos demoran muchos años hasta su puesta en producción.

Teniendo en cuenta que la incorporación de reservas debe realizarse en zonas del territorio nacional donde existe un alto riesgo exploratorio, resulta previsible un sendero de precios en aumento o el incremento de subsidios, y hasta es posible la reversión de nuestro país en su condición de exportador de energía a importador de combustibles sustitutos (fueloil y gasoil).

A fin de ampliar la capacidad de transporte, se constituyeron fideicomisos para la ejecución de obras.

Al respecto, se señala que los gasoductos aumentaron su capacidad de transporte en un promedio anual de 5,73 % (2004-2005).

No obstante ello, las obras que Transportadora de Gas del Norte (TGN) y Transportadora de Gas del Sur (TGS) están realizando para ampliar la capacidad de transporte de los gasoductos Campo Durán y San Martín financiados con los recursos de los fideicomisos, si bien mejorarán la situación del *downstream* a mediano plazo, no alcanzan a cumplir el objetivo de solución de la problemática de abastecimiento de largo plazo, ni revierten la tendencia en el *upstream*.

La evaluación de incorporación de fuentes alternativas de energía requiere de un alto grado de inversión y no se encuentran plenamente desarrolladas.

Expediente O.V. 307/08 - Resolución AGN 148/08

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas. El objeto de dicho examen fue evaluar la gestión del Ente Nacional Regulador del Gas –Enargas– en la tarea de administración, aplicación y disposición del “Fondo de Contribución (FC) punto 7.5. Reglas básicas licencia de distribución y transporte de gas-gestión”. El período auditado por la AGN abarca desde el 1°-1-2003 al 31-12-2006.

La AGN formuló las siguientes observaciones:

1. El mantenimiento de los saldos ociosos durante los períodos analizados evidencia una utilización ineficiente de los recursos, lo cual se encuentra reñido con las normas que rigen la gestión presupuestaria.

2. El Enargas no considera al fondo de contribución de servidumbres como recurso presupuestario, en consecuencia lo sustrae del sistema de contabilidad gubernamental.

3. No constan programas de acción ni reportes periódicos al ente y a terceros, de la gestión del área que administra el fondo, que reflejen la planificación anual de actividades y el resultado económico y de gestión sobre el destino de los fondos, el estado de situación y los saldos pendientes de afectación, tanto en relación a las indemnizaciones a superficiarios como a los honorarios profesionales abonados y pendientes de pago.

4. El plazo previsto para completar las tareas de regularización se encuentra vencido. En efecto, a casi 13 años de la firma de los contratos con los abogados, están pendientes de celebración el 31,09 % del total de convenios estimados para celebrar con los superficiarios. Como consecuencia de ello, a la fecha del informe de la AGN no hay certeza acerca de las sumas pendientes de erogación en cumplimiento de la finalidad para la cual el Fondo fue creado.

5. El Enargas no exigió a los abogados el cumplimiento de la presentación de informes cada treinta días, de acuerdo a lo previsto en los contratos respectivos.

6. Sin perjuicio de las acciones del Enargas dirigidas a obtener de los agrimensores el cumplimiento de la gestión encomendada, a la fecha de cierre del período auditado, el 37 % de los derechos de servidumbre se encuentra pendiente de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble de cada jurisdicción, situación que afecta la seguridad jurídica.

7. No se ha verificado que el ente regulador haya exigido el cumplimiento de los plazos previstos en los contratos celebrados con los agrimensores.

8. No se han verificado gestiones del ente regulador, orientadas a *a)* realizar la revisión de los contratos vigentes que fueran celebrados entre la empresa Gas del Estado S.E. y los abogados, en el año 1994, *b)* determinar posibles erogaciones indebidas y *c)* instar el recupero de las mismas; ello en consideración a lo observado por esta AGN en el informe aprobado por resolución 163/00-AGN y particularmente:

8.1. Encontrarse acreditado que algunos profesionales percibieron en concepto de adelanto sumas muy superiores a las que hubieran correspondido.

8.2. Al 31 de diciembre de 2006, algunos abogados ya habían percibido montos superiores a los que les correspondería de haber celebrado el total de los convenios a su cargo y no obstante existir aún convenios pendientes de firma. En otros casos no hay correspondencia entre la proporción de tareas cumplidas y los honorarios abonados.

8.3. No existir plazo cierto y determinado para la conclusión de las tareas por parte de los abogados.

9. No constan estudios o propuestas del regulador que evaluaran la conveniencia de proponer revisiones en los contratos celebrados con los agrimensores, atento a la proporcionalidad del gasto –en consideración al resto de las erogaciones sufragadas con el fondo–, a la circunstancia de encontrarse prestaciones pendientes de cumplimiento, e incluso a los distintos períodos de emergencia económica por los que atravesó la economía y a las conclusiones a las que arribara el informe aprobado por resolución 163-00- AGN.

10. Durante el período anterior a la creación del GOS (octubre de 2004) en todos los casos de la muestra seleccionada, no consta la intervención del área legal ni la aprobación de los convenios suscritos con los superficiarios, por parte del directorio.

11. En algunos casos, en los que se incluye en el convenio celebrado una cláusula de la que surge que el superficiario acredita la inexistencia de embargos o inhibiciones generales de bienes, se ha verificado en documentación adjunta la existencia de dichos gravámenes.

12. El archivo de la documentación antecedente de los convenios celebrados con los superficiarios presenta deficiencias, ello impide al regulador llevar un adecuado registro a fin de ejercer los controles de cumplimiento de los requisitos exigibles y del estado de los trámites

13. No se ha formalizado el acto por el que se convino con los abogados una reducción de sus honorarios pendientes de cobro.

Mediante nota 375/07-AG2 de fecha 18-12-07 (recibida en el ente el 20-12-07), la AGN remitió al señor interventor del Ente Nacional Regulador del Gas copia del proyecto de informe de auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes. Informa la AGN que el Enargas, mediante nota ENRG/GOS/I 109 del 7-1-08, solicita no se compute el mes de enero a los fines del plazo que se le otorga para el descargo. En virtud de ello, manifiesta la AGN, que la Comisión de Supervisión de Entes Reguladores concedió una prórroga para cumplir lo solicitado oportunamente, operando el vencimiento con fecha 25-2-08, lo que fue comunicado al ente regulador mediante nota AGN 8/08-A05. Con posterioridad al vencimiento del plazo acordado, el 6 de marzo de 2008 la AGN recibió la nota ENRG/GOS/I N2 1648 suscrita por el señor interventor del Enargas dando respuesta a la vista. Luego del análisis realizado, informa la AGN que mantiene las observaciones de su proyecto de informe.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. Utilizar los recursos conforme a las normas que rigen la gestión presupuestaria a fin de evitar la permanencia de saldos ociosos durante espacios de tiempo prolongados.

2. Incorporar los recursos que conforman el fondo al sistema de contabilidad y gestión presupuestaria.

3. Formular programas de acción y realizar reportes periódicos al ente y a los terceros, que reflejen la planificación anual de actividades y el resultado económico y de gestión sobre el destino de los fondos, el estado de situación y los saldos pendientes de afectación, tanto en relación a las indemnizaciones a superficiarios como a los honorarios profesionales abonados y pendientes de pago.

4. Encarar acciones tendientes a obtener de los abogados el cumplimiento de la gestión encomendada en los contratos suscritos, a los efectos de que formalicen a la brevedad todos los convenios con los superficiarios pendientes de celebración.

5. Exigir a los abogados la presentación de informes cada treinta días, de acuerdo a lo previsto en los respectivos contratos.

6. Encarar acciones tendientes a obtener de los agrimensores el cumplimiento de la gestión encomendada en los contratos suscritos, a fin de que efectivicen a la brevedad las inscripciones en el Registro de la Propiedad Inmueble, que se encuentran pendientes.

7. Exigir a los agrimensores el cumplimiento de los contratos celebrados.

8. Realizar las gestiones necesarias a fin de procurar la revisión de los contratos celebrados entre Gas del Estado S.E. y los abogados; en los casos en que se determinaran erogaciones indebidas, instar el recupero de las mismas –en caso de que así correspondiere– y efectuar el correspondiente deslinde de responsabilidades.

9. Realizar estudios a fin de evaluar la conveniencia de proponer revisiones a los contratos celebrados con los agrimensores.

10. Dotar de uniformidad a los procedimientos que se utilizan en el trámite de aprobación de los convenios celebrados.

11. El ente regulador deberá verificar la consistencia entre las cláusulas que integran los convenios y la documentación respaldatoria que se adjunte a los mismos.

12. Tramitar cada uno de los convenios celebrados con los superficiarios en un expediente autosuficiente, que cumpla con los recaudos previstos por la ley de procedimientos administrativos, en el que obre toda la documentación pertinente relacionada con cada uno de ellos.

13. Formalizar la reducción de honorarios convenida con los abogados.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Ernesto R. Sanz. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado los O.V. 391/07, referido a un informe de auditoría respecto a “Enargas - Estudio especial - Gestión”, y O.V. 307/08, sobre el informe de auditoría y la síntesis ejecutiva respecto a “Fondo de contribución punto 7.5 Reglas básicas licencia de distribución y transporte de gas - Gestión”; en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas); y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe respecto de las medidas adoptadas con relación a las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación en sus auditorías realizadas en el ámbito del Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas) con referencia: al estudio especial “Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas) Estudio especial - Gestión” y la evaluación de la administración, aplicación y disposición del “Fondo de contribución punto 7.5 Reglas básicas licencia de distribución y transporte de gas - Gestión”.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 4 de diciembre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Ernesto R. Sanz. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.

2

Ver expediente 34-S.-2009.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.