



Auditoría General de la Nación

SINTESIS EJECUTIVA

Actuación AGN 215/23. Proyecto 020801282/2023

SECRETARÍA DE ENERGÍA (SE)

ENARSA

Gestión de IEASA y el ex MINEM en la licitación y venta de las Centrales Térmicas Ensenada de Barragán y Brigadier López, y su impacto en la generación eléctrica, en términos de economía, eficiencia y efectividad, en el marco de las instrucciones impartidas por Decreto 882/17

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de
Servicios Públicos

Departamento de Control de los Sectores de Energía y Agua (DCSEyA)

2024



Auditoría General de la Nación

ÍNDICE

1.	OBJETO	3
2.	TIPO DE PRODUCTO Y ENFOQUE	3
3.	ACLARACIONES PREVIAS	4
4.	HALLAZGOS DE AUDITORÍA	17
5.	COMUNICACIÓN A LOS AUDITADOS	19
6.	RECOMENDACIONES	19
7.	CONCLUSIONES	21



Auditoría General de la Nación

Señora

Secretaría de Energía

Lic. María del Carmen **TETTAMANTI**

Av. Hipólito Yrigoyen 250 - CABA

Señor Presidente de Energía Argentina SA

Ing. Tristán María **SOCAS**

Av. Del Libertador 1068 - CABA

1. OBJETO

La AGN realizó una auditoría de gestión y cumplimiento del proceso de licitación y venta de las Centrales Térmicas Ensenada de Barragán y Brigadier López, y su impacto en la generación eléctrica, en términos de economía, eficiencia y efectividad, en el marco de las instrucciones impartidas por Decreto 882/17.

2. TIPO Y ENFOQUE DE AUDITORÍA

Se desarrolló un trabajo de cumplimiento y gestión, donde se evaluaron aspectos de los procedimientos licitatorios, de la gestión de la venta y de los resultados producidos, en base a los parámetros e instrucciones del PEN. El período examinado abarcó entre el 01/01/17 y el 31/12/22 y los organismos auditados la Secretaría de Energía y ENARSA (ex IEASA).



3.ACLARACIONES PREVIAS

La construcción de la Central Térmica Brigadier López (CTBL) se inició en abril de 2010. Opera con una turbina de gas Siemens modelo SGT5-4000F, reductor de velocidad, alternador, generador de electricidad, sistema de admisión de aire, sistema de lubricación, sistema de alimentación de combustible (Gas Natural o Gas Oil), envolvente acústica, sistemas auxiliares y sistema de control SPPA-T3000, dejando una potencia instalada de 280 MW en modo de Ciclo Abierto. Fue habilitada comercialmente el 30/08/12 operando como ciclo abierto. Con la puesta en funcionamiento de la segunda turbina y la concreción del ciclo combinado, la capacidad de la planta ascendería a 420 MW.

La Central Térmica Ensenada de Barragán (CTEB), por su parte, opera con turbo grupos Siemens de alta tecnología compuestos por 2 Turbinas de gas SGT5-4000F, 2 Generadores SGen 5-1000A y un sistema de control SPPA-T3000, con una potencia nominal de 560 MW y fue habilitada en forma comercial el 27/04/12.

Durante el año 2018 se encontraba funcionando solamente con dos turbinas de gas con un grado de avance de obra de 97,9 %. La turbina de vapor se encontraba parcialmente instalada con un grado de avance de obra de 86,9%.

Una línea de alta tensión de 220 kV vincula a la CT con el SADI, a través de la red de la distribuidora Edesur, en la Estación Transformadora Hudson, para abastecer la región eléctrica del Gran Buenos Aires.

Además, mediante dos líneas de alta tensión de 132 kV, se vincula con el sistema de la distribuidora EDELAP, en las estaciones transformadoras Tolosa y Dique, abasteciendo la zona de la Ciudad de La Plata.

3.1. Cronología de hechos relevantes

En virtud del Decreto N° 938/07, el Poder Ejecutivo instruyó al entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en carácter de accionista mayoritario de Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), a adoptar los recaudos necesarios para la contratación para la adquisición e instalación bajo la modalidad “llave en mano” de 5 centrales de generación eléctrica



a gas por un total de 1500 MW. El gerenciamiento de operación y mantenimiento de ambas centrales termoeléctricas, quedó a cargo de ENARSA.

Durante el año 2010, se convocó a Licitación Pública Nacional e Internacional (N° 07/10) para el cierre de ciclo de ambas centrales, resultando adjudicada la obra a UTE ISOLUX Ingeniería S.A. – IECSA S.A.

3.1.1. Construcción y financiamiento de las centrales

La empresa ENARSA comenzó a financiar la construcción del primer ciclo de las Centrales Térmicas Ensenada de Barragán y Brigadier López mediante dos fuentes: 1) Aportes del Tesoro Nacional y 2) Constitución de dos fideicomisos financieros.

Los fideicomisos financieros fueron instrumentados mediante la colocación de títulos fiduciarios denominados “valores representativos de deuda” (VRD), en los cuales el fiduciario era Nación Fideicomisos SA, y fueron suscriptos en su totalidad por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES (FGS).

En abril de 2009 ENARSA firmó con Nación Fideicomisos SA un “Contrato de Programa Global de Fideicomisos Financieros y de Administración para la ejecución de Obras de infraestructura energética” y el 30/04/09 firmó dos contratos suplementarios de fideicomiso, uno correspondiente a cada central.

Para garantizar el repago de la deuda asumida por ENARSA, como Fiduciante, la empresa cedió a Nación Fideicomisos S.A. (el Fiduciario), derechos de cobro derivados del Contrato de Abastecimiento de energía eléctrica firmado entre el primero y CAMMESA.

Con posterioridad a ello se celebraron distintas adendas, por las cuales, entre otros aspectos tratados, se ampliaron los montos máximos de emisión de VRD, alcanzando las sumas de U\$S 690.000.000 para la Central Ensenada de Barragán y U\$S 350.000.000, para la de Brigadier López.

Los contratos de construcción firmados no fueron llevados a cabo según el cronograma establecido, lo cual originó demoras y conflictos con la UTE que condujeron a renegociaciones y a la posterior rescisión de las obras de cierre de los ciclos.



Según las notas de los EE.CC de ENARSA 2016, a fines de 2015, las obras estaban paralizadas y la UTE constructora integrada por ISOLUX Ingeniería SA e IECSA SA (a cargo de la construcción bajo el sistema de “llave en mano”) había presentado un reclamo por mayores costos.

3.1.2. Rescisión de los contratos de construcción

En diciembre de 2016 se llegó a un Acuerdo de Rescisión de los contratos con la UTE, dando por terminados sus reclamos y su participación en las obras de cierre de ciclo. Entre los documentos de presentación de las centrales, ENARSA indicó un grado de avance de las obras de un 86,9% para CTEB y un 89,9% para CTBL.

3.1.3. Decisión de venta de las Centrales Térmicas

Mediante el Decreto 882/17 citado, el PEN instruyó al ex MINEM y a IEASA a que proceda a la venta, cesión u otro mecanismo de transferencia, según corresponda, de los activos correspondientes a las Centrales Térmicas de Generación Eléctrica "Ensenada de Barragán" y "Brigadier López".

En el marco de dicha operación, debían incluirse las condiciones y requisitos que aseguren la finalización y puesta en marcha de las obras de conversión a Ciclo Combinado de las referidas Centrales en el menor tiempo posible.

La norma fundamentó la decisión en la racionalización y eficiencia de la gestión pública relacionada con actividades del sector energético, limitando la participación y actividad del Estado a aquellas obras y servicios que no puedan ser asumidos adecuadamente por el sector privado.

Según lo establecido en los considerandos del Decreto N° 882/17, el sistema eléctrico nacional requería que se continúen adoptando medidas que permitan asegurar el adecuado suministro eléctrico a toda la población del país, y estimó conveniente propiciar la participación de terceros capaces de asumir actividades de generación y transporte en los proyectos energéticos antes mencionados.



A su vez, estableció que el Estado Nacional debía asignar sus recursos a aquellas actividades que hacen al cumplimiento del cometido público estatal y que resultaba conveniente transferir ciertos emprendimientos energéticos, en los que el Estado Nacional tenía participación, a empresas del sector privado con las capacidades técnicas y financieras suficientes para garantizar una eficiente finalización de las obras y/o la operación y mantenimiento, permitiendo al Estado Nacional asignar sus recursos a otros fines prioritarios.

Por el artículo 9º se dispuso que los actos relativos a las ventas y transferencias ordenadas se llevaran a cabo contemplando procedimientos públicos y competitivos, en resguardo de los derechos establecidos en los instrumentos societarios y contractuales y por el artículo 11, se previó que las valuaciones que se requieran para los procedimientos de venta y cesiones sean efectuadas por los organismos públicos competentes, aunque se autorizó al ex MINEM a efectuar las contrataciones respectivas con organismos internacionales, personas jurídicas privadas o consultores, nacionales o extranjeros, de reconocido prestigio en la materia, a los efectos de asesorar en el proceso de venta y cesiones previstas en el presente decreto y/o realizar valuaciones adicionales.

3.1.4. Procesos licitatorios de venta

En el marco de la instrucción de venta emitida por el PEN; IEASA convocó a Licitación Pública Nacional e Internacional para la venta de cada una de las Centrales de acuerdo con el régimen de la Ley N° 11.867 de transferencia de fondos de comercio, e incluyó la obligación de los adquirentes de ejecutar las obras de cierre de ciclo en un plazo determinado, incluyendo en la licitación la venta y transferencia de cada fondo de comercio, con los siguientes elementos:

- a) La unidad productiva correspondiente a cada una de las Centrales, incluyendo bienes inmuebles, muebles, instalaciones, maquinarias, herramientas, repuestos y otros bienes afectados a la operación y explotación de cada Central.
- b) La posición contractual de IEASA en todos los contratos a transferir, incluyendo los Contratos de Abastecimiento con CAMMESA y los Contratos de



Fideicomiso celebrados a los fines del financiamiento de las obras de construcción y puesta en marcha de las Centrales a ciclo abierto.

c) La deuda financiera que le corresponde a IEASA con relación al financiamiento expuesto en puntos precedentes

d) Los permisos y autorizaciones vigentes relacionados con la operación de las Centrales.

e) La titularidad de todos los derechos de IEASA en relación con los activos a transferir.

Luego, por Resolución ex MINEM 11/18 se instruyó al Directorio de IEASA a realizar todos los actos, acciones y gestiones necesarias para proceder a la enajenación de los bienes, activos y derechos correspondientes a las Centrales Térmicas de Generación Eléctrica “Ensenada de Barragán” y “Brigadier López”, y también de disponer la transferencia del personal y de todos los contratos en ejecución relacionados con esas centrales. En el inciso d) de dicho artículo también se instruyó al Directorio a confeccionar los pliegos para los procedimientos de enajenación públicos y competitivos respectivos y someterlos a la aprobación previa del MINEM.

3.1.4.1. Etapa previa a la presentación de ofertas.

El 11/05/18 se publicaron los Pre-Pliegos de Bases y Condiciones (PBC) de la Licitaciones Públicas Nacional e Internacional CTEB 01/18 y CTBL 01/2018, y fueron puestos a disposición de los interesados en participar de la transacción para una revisión preliminar del negocio de las Centrales de Generación de IEASA. Los interesados en revisar en más detalle esa oportunidad de inversión, debían adquirir sendos documentos.

La Guía del Proceso de Licitación contenía los pasos procedimentales de los interesados para registrarse y acceder al correo electrónico de IEASA, destinado a recibir comentarios, sugerencias o inquietudes.

Los interesados en presentar observaciones y sugerencias a los Pre-Pliegos debieron a tal efecto, registrarse previamente en el formulario “Registro de Interesados” que se incluyó en la página web de IEASA. Se recibieron más de 240



comentarios de 11 interesados, varios de los cuales fueron receptados en el texto del pliego enviado al ex MINEM.

Por Resolución ex MINEM 289/18, se aprobaron los “Pliegos de bases y condiciones para la transferencia de ambas Centrales Termoeléctricas ‘Brigadier López’ y ‘Ensenada de Barragán’”.

Nuevamente, los interesados en participar en la Licitación debieron registrarse en el formulario “Registro de Interesados”, incluido en la página web de IEASA, quedando exentos de este nuevo registro quienes se habían registrado en la primera oportunidad.

Los Pliegos se publicaron en la página web de IEASA, a disposición para consulta de cualquier interesado, aunque para recibir información detallada y presentar una oferta, resultaba necesario adquirir el Pliego correspondiente hasta el 11/09/18 mediante transferencia bancaria. El precio de adquisición del Pliego fue de US\$ 20.000 para Ensenada Barragán y de US\$ 10.000 para Brigadier López, más IVA.

Una vez adquirido el Pliego, el interesado podía acceder a un Data Room virtual que incluyó temas financieros, legales, contractuales y operacionales, a través de una plataforma digital que contuvo información y documentación relativa al Fondo de Comercio correspondiente.

Los oferentes formularon consultas a través de la funcionalidad existente en la plataforma del Data Room virtual (opción Q&A), las que fueron respondidas en forma de Circular para todos los interesados.

Modificaciones a los pliegos

Los Pliegos fueron modificados en un primer momento, por Resolución ex MINEM 123/18 (aprobatoria de la Circular 1, del 05/09/18), en los siguientes aspectos:

a. Eliminación de las definiciones de “Operador Técnico”, “Contrato de Operación” y “Fecha de Habilitación Comercial Turbovapor”;

b. Modificación de las definiciones de “Liquidaciones de venta con fecha de vencimiento a definir (LVFVD)”, Monto Ofrecido” (eliminó el mínimo impuesto por el



valor de tasación) y “Monto Mínimo en Efectivo” (disminuyó el porcentaje de monto mínimo en efectivo del 85% al 75%);

c. Eliminación de la “Garantía de Habilitación Comercial” toda vez que es mencionada en el PBC;

d. Eliminación de los arts. 11 (antecedentes técnicos), 28 (garantía de habilitación comercial) y 47 (penalizaciones por mora);

e. Modificación de los arts. 14 (garantía de mantenimiento de oferta), 17 (contenido de la oferta) y 29 (actos a cumplirse desde la adjudicación antes de la fecha efectiva);

f. Modificación del Capítulo IV (Obras de Turbovapor), y los Anexos IV (Otras Obras Pendientes) y 11 (Antecedentes del Contrato de Transferencia).

Posteriormente, y a fin de continuar la venta de las centrales, los términos de la licitación fueron nuevamente modificados, a través de la Resolución ex SGE 326/18, que ratificó las siguientes Circulares:

g. Circular 2, del 10/09/18: Modificó las fechas del Programa de la Licitación.

h. Circular 3, del 12/09/18: Informó que se emitieron los informes de evaluación de la TTN de fecha 17/08/18 para CTEB y 31/08/18 para CTBL, además de indicar el valor del Monto Mínimo de la Licitación, equivalente al 75% de la Tasación.

i. Circular 4, del 12/09/18 : Incorporó el artículo 17.5, con la posibilidad de que el oferente de cumplimiento a lo requerido como contenido de la Oferta en el Sobre 1, por sí o a través de una sociedad afiliada.

j. Circular 5, del 28/09/18: Modificó la redacción de los artículos 29 (Actos a cumplirse desde la adjudicación antes de la Fecha Efectiva), y 37.4 (Deuda Financiera).

k. Circular 6, del 05/10/18: Cambió las fechas del Programa de la Licitación.

l. Circular 7, del 12/10/18: Modificó el art. 14, que corresponde a la “Garantía de Mantenimiento de la Oferta”, incluyendo en ella a la figura de la “sociedad afiliada”, y el art. 36 “Contratos Asumidos”



m. Circulares 8, del 02/11/18 y 9, del 05/12/18: Modificaron nuevamente las fechas del Programa de la Licitación.

n. Circular 10, del 27/12/18, informó los cambios introducidos por la quinta enmienda al Contrato de Fideicomiso, donde cambió el rol de ex IEASA como actual tenedor de los VRD.

A través de los fideicomisos mencionados en el 3.1.3.1, el fiduciario captó fondos a cambio de la emisión de los Valores Representativos de Deuda (VDR). Dichos fondos fueron transferidos a requerimiento de IEASA para financiar las obras de las centrales.

El repago de la deuda se realizó mediante la derivación de los ingresos de los Contratos de Abastecimiento (PPA - Power Purchase Agreements) con CAMMESA, firmados en 2009 que, a partir de 2012 con la habilitación comercial de las centrales, comenzaron a reintegrar fondos mensualmente.

o. Circular 11, del 08/01/19: Informó la fecha de suscripción del Contrato de Transferencia.

p. Circular 12, del 28/01/19: Informó nueva tasa de cambio publicada por el BCRA.

q. Circular 13, del 29/01/19: Ratificó las respuestas a las consultas recibidas por parte de los interesados.

Se volverá sobre este tema con mayor detalle, en el punto correspondiente a hallazgos.

3.1.5. Exigencia de intervención del Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN)

La tasación de las Centrales Térmicas debía ser realizada por el Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN), según artículo 2º (Definiciones) del PBC. El Decreto 882/17 autorizó al ex MINEM a efectuar contrataciones con organismos internacionales, personas jurídicas privadas o consultores, nacionales o extranjeros, de reconocido prestigio en la materia, a los efectos de asesorar en el proceso de venta y cesiones previstas en el presente decreto y/o realizar valuaciones adicionales (artículo 11).



El PBC originalmente indicó que el monto ofrecido por el comprador no podía ser inferior al valor estimado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN) y que, a su vez, dicho monto debía integrarse por un monto mínimo en efectivo equivalente al 85% del valor de tasación y un monto variable a abonarse en efectivo o en derecho de cobro, esto es, acreencias documentadas de agentes generadores del MEM denominadas “liquidaciones de venta con fecha de vencimiento a definir” (LVFVD). Este monto en efectivo resultó del valor de los activos físicos de la central, a los que debía restarse el valor de la deuda por la financiación de su construcción.

El 17/8/18 el Tribunal determinó que la valuación de CTEB era de USD 305.906.000 y el 31/08/18 informó que la valuación de CTBL USD 207.110.000, ambos montos netos de deudas.

Surge de las tasaciones que el TTN utilizó el método del valor patrimonial o sustantivo para la valuación de las Centrales, en contraposición al método de flujos de fondos utilizado por IEASA, al solicitar la tasación, dado que este último *“se establece mediante ganancias hipotéticas”*. Según los informes, IEASA le remitió una evaluación de las Centrales por el método de flujo de fondos, aunque el TTN propuso correcciones a los cálculos, y comparó los resultados de su examen con los obtenidos por el modelo presentado por IEASA.

3.1.6. Comparación de los valores tasados y precios adjudicados

En agosto de 2018 el TTN determinó el valor patrimonial ambas centrales. El método de valuación aplicado resultó del valor de los activos a valor de mercado detraídas las deudas de las centrales. Los informes presentaron los siguientes valores:

Los precios finales de las operaciones de venta, netos de deudas, fueron inferiores a los valores tasados, de USD 165.432.500 para la CTBL y de USD 229.429.500 para CTEB. Las transferencias de los fondos de comercio de ambas centrales se concretaron en junio de 2019

De acuerdo a las modificaciones en los PBC mencionadas, como parte de las operaciones de venta, IEASA rescató sin extinguir los VRD emitidos por los



Fideicomisos Financieros Ensenada de Barragán y Brigadier López en poder del FGS de ANSES.

En ese nuevo rol, recibió mensualmente ingresos por el repago de VRD, cuyo periodo de amortización finalizaban en 2022, en el caso de CTBL, y en 2025 para la CTB.

Los VRD correspondientes al Fideicomiso Financiero de Ensenada Barragán fueron rescatados en forma total el 17/12/21, mientras que los correspondientes a Brigadier López, el 5/4/22.

3.1.7. Cambio del esquema financiero de la venta y nuevo rol de IEASA

De acuerdo al PBC original, el comprador de la central térmica reemplazaría a IEASA en su posición de fiduciante. Con la venta de las Centrales, el FGS, en su condición de acreedor de los VRD, debía dar la conformidad para el cambio de fiduciante, de la sustitución de IEASA por el comprador de cada una de las centrales.

Para prestar dicha conformidad, el FGS solicitó que se mantuviera la garantía del Tesoro Nacional respecto de sus títulos, pero la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) dictaminó que los avales extendidos por el Tesoro para garantizar las obligaciones asumidas en los fideicomisos, perderían vigencia ante la transferencia de los activos a una persona jurídica privada.

Sobre la importancia de los avales, el Comité Ejecutivo del FGS en Asamblea de tenedores, opinó que: *“Los Avales del Tesoro constituyen el principal mitigante del riesgo sobre la estructura del flujo de pagos, y también sobre la evaluación del rendimiento financiero considerado al momento de aprobar la inversión en estos Fideicomisos de Infraestructura”*.

Por lo expuesto, se abandonó la idea de transferir la condición de fiduciante de cada uno de los fideicomisos financieros a los respectivos adquirentes de las Centrales y se optó, en cambio, por la alternativa de transferir los VRD del FGS en tenencia, sin extinguir los fideicomisos.

A fin de materializar esta alternativa, IEASA cursó ofertas para su adquisición al FGS acorde a su valor técnico.



IEASA le propuso al FGS la adquisición de los títulos de deuda VRD con el producido de la venta, de manera tal que el FGS percibiera anticipadamente su acreencia financiera. Dado que IEASA carecía de los fondos necesarios para adquirir la totalidad de estos VRD, la operación se realizó en simultáneo con la venta de las centrales.

De este modo, IEASA se constituyó como el beneficiario de los VRD, manteniendo los términos y condiciones originales, excepto por el aval del Tesoro Nacional, que fue reemplazado por garantías privadas.

En el caso de CTEB, el monto mínimo efectivo percibido (US\$ 229.429.500) resultó insuficiente para la adquisición del total de VRD en circulación (US\$ 282.628.935), por lo que el comprador adquirió en iguales condiciones el remanente de U\$S 53.142.932,23 Esta operación tuvo lugar el 26/06/19.

Para el caso de CTBL la realización de la operación de rescate fue por el monto total de lo recibido (U\$S 154.718.074) adquiriendo el comprador la totalidad de los VRD con fecha el 14/06/19.

Los adquirientes, una vez perfeccionados los respectivos contratos de transferencia de los fondos de comercio, asumieron las obligaciones relativas al pago de la deuda financiera (rol de fiduciarios) mientras que IEASA adquirió los VRD emitidos por un valor residual a los montos cobrados en efectivo por la venta de cada una de las centrales.

Al 31/12/2018 dicha deuda ascendía a US\$ 495.400.000, según surge de los EECC de IEASA entre deudas financieras del pasivo corriente y no corriente.

Al cierre del balance 2019, ya concretada la venta, los VRD (serie B) se registraron en la cuenta "Otras Inversiones" entre inversiones corrientes y no corrientes.

3.1.8. Venta y transferencia de las centrales

Central Térmica Brigadier López (CTBL)

Resultó adjudicataria la única oferta presentada por Central Puerto SA, por un monto total de USD 165 millones, perfeccionándose la venta el 14/6/19 con la celebración del contrato de transferencia.



La transferencia del fondo de comercio incluyó: (i) la unidad productiva correspondiente a la Central con bienes inmuebles, muebles, instalaciones, maquinarias, herramientas, repuestos y otros bienes afectados a la operación y explotación de la Central, (ii) la posición contractual de IEASA en los contratos de la central, (iii) la deuda financiera que le corresponde a IEASA con relación al contrato de fideicomiso, (iv) los permisos y autorizaciones vigentes relacionados con la operación de la Central, (v) la titularidad de todos los derechos de IEASA en relación con los activos a transferir, lo cual incluyó la titularidad del inmueble, y (vi) las relaciones laborales.

Entre los contratos asumidos por el adjudicatario se incluyeron los siguientes: a) contrato de abastecimiento Turbo Gas con CAMMESA para el suministro de energía eléctrica, con vencimiento el 30/08/2022; b) contrato de abastecimiento Turbo Vapor con CAMMESA para el suministro de energía eléctrica, con una duración de diez (10) años desde el inicio de su operación comercial; c) contrato de fideicomiso financiero suscripto por IEASA en carácter de fiduciante, destinado al financiamiento de la ejecución de las obras de la Central, d) contrato de mantenimiento de la Central, incluyendo el servicio adicional de gerenciamiento y logística, e) contrato de venta de piezas, y f) otros contratos.

Respecto de las condiciones financieras del pago de la deuda, las modificaciones al fideicomiso financiero establecieron:

- Período de repago del capital de 38 meses
- Tasa de interés LIBOR +5%, con un piso de 6,25%.

Consecuentemente, IEASA vendió la CTBL y rescató los valores del fideicomiso financiero con el monto cobrado en efectivo por un valor cercano a los USD 155 millones. Complementariamente, percibió una cifra cercana a los USD 10 millones en liquidaciones de venta a cobrar de CAMMESA.

Central Térmica Ensenada Barragán

El proceso licitatorio no logró adjudicar la central en una primera instancia, al rechazarse el 25/02/19 las ofertas recibidas el 31/01/19 de los oferentes Central



Puerto S.A. e YPF SA. Según surge de la documentación analizada, el procedimiento de selección fue declarado fracasado y se sometió a consideración de la ex Secretaría de Gobierno de Energía (SGE) un nuevo pliego, que dio como resultado la publicación de la Resolución 160/19 aprobatoria del “Pliego de bases y condiciones del segundo llamado a licitación pública nacional e internacional CTEB 02/2019 para la venta y ejecución de obras de cierre de ciclo de la Central Termoeléctrica Ensenada de Barragán”.

En el marco de la licitación se recibieron consultas por parte de las empresas interesadas en la adquisición de la central que tenían como fin re perfilar los vencimientos de capital de los valores representativos de deuda (VRD) que iban a quedar en poder de IEASA.

Luego de analizar las consultas formuladas, IEASA consideró que las modificaciones propuestas eran razonables y admisibles en el contexto financiero del momento y que su anuncio favorecía la concurrencia con mayores posibilidades de selección.

A partir de ellas, se dictó la Circular N°5, ya descripta previamente, y se suscribió una nueva enmienda al contrato de fideicomiso financiero en agosto 2019, en la que se introdujeron las siguientes modificaciones:

- Se otorgó un periodo de gracia de 24 meses, durante el cual solo serían pagaderos los intereses. Las cuotas de amortización de capital se determinaron para un periodo de repago de 60 meses.
- La tasa de interés se estableció en LIBOR +6,5% (originalmente era Libor + 5% con un piso de 6,25%).
- Se estableció un plazo máximo de 30 meses para completar la obra del cierre de ciclo. Vencido ese plazo, sin que se hubiera habilitado el Turbo Vapor se activaría la aceleración de cancelación de los VRD.
- Se cedieron los flujos del contrato de abastecimiento del Turbo Vapor al Fideicomiso Financiero.

A modo de síntesis, las sucesivas modificaciones del PBC y del esquema financiero de deuda, resultaron en el rescate de los VRD en poder del FGS por parte de IEASA, la incorporación de un período de gracia y por ende una extensión



del período de amortización a iniciarse en agosto de 2021 y, por último, a diferencia de CTBL, se incluyó una cláusula de aceleración del repago de deuda ante el incumplimiento del plazo para el cierre del ciclo combinado.

Por Resolución ex SGE 292/19 se ratificaron las Circulares 1 a 12 emitidas en el marco de la Licitación Pública Nacional e Internacional CTEB 02/19.

Con fecha 29/5/19, Pampa Energía S.A., a través de una sociedad controlada denominada Pampa Cogeneración S.A. (PACOGEN) e YPF SA, resultaron adjudicatarias de la Licitación Pública Nacional e Internacional CTEB 02/2019, luego de haber presentado una oferta conjunta.

El 26/6/19 se perfeccionó la adquisición de la central por la sociedad co-controlada por YPF y PAMPA, y la consecuente transferencia del fondo de comercio de CTEB.

4. HALLAZGOS

- 4.1.** Del análisis del expediente donde tramitó el Decreto 882/17, no surgieron informes técnicos que permitan medir la incidencia de la venta de las Centrales Térmicas en el mercado eléctrico y/o el beneficio para los usuarios.
- 4.2.** Las situaciones que se mencionan a continuación, verificadas durante el desarrollo de los procedimientos licitatorios, impactaron en elementos esenciales del contrato y principios de las contrataciones públicas, tales como:
 - i) plazo de cierre de ciclo, ii) penalidades establecidas, iii) precio de venta de los activos y iv) principio de concurrencia, con afectación de los objetivos previstos en el Decreto 882/17.
- 4.2.1.** La eliminación requisitos técnicos tendientes a garantizar el cumplimiento del cierre de los ciclos de manera eficiente no logró favorecer la concurrencia de oferentes, introduciendo un riesgo respecto del objetivo de asegurar la finalización y puesta en marcha de las obras de conversión a Ciclo Combinado de las Centrales en el menor tiempo posible.
- 4.2.2.** La supresión de la fecha de habilitación comercial y en consecuencia de la garantía de habilitación comercial, así como del régimen de penalidades por



incumplimiento de los plazos, dejó el cierre de ciclo de al arbitrio de los adquirentes y privó a IEASA de herramientas para demandar su cumplimiento.

- 4.2.3.** La alteración de la posición contractual de IEASA a través de la Circular 10, fundado en cierta imprevisión a la hora de evaluar la vigencia de los avales del Tesoro, provocó un incremento en el riesgo a cargo la compañía.
- 4.2.4.** Los cambios introducidos a los conceptos de “Monto Mínimo en Efectivo” y “Monto Ofrecido”, determinaron la venta de las CT a un precio inferior al planificado.
- 4.3.** Las evaluaciones de las propuestas durante las licitaciones fueron realizadas por un tercero, lo cual no se encontraba previsto en los Pliegos de Bases y Condiciones (PBC)
- 4.4.** La conveniencia de la inversión del producido de la venta en el financiamiento de las centrales no fue justificada, sino subsidiariamente al fin de mejorar el precio de venta. Su costo no fue cuantificado y no se encontró evidencia respecto de su razonabilidad en relación con los precios ofertados.
- 4.5.** Las Centrales Térmicas fueron vendidas a un precio inferior (20% CTBL y 25% CTEB) al valor patrimonial calculado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación.
- 4.6.** La venta de las Centrales no logró efectividad en la concreción de los ciclos combinados, en tanto no se realizaron en el menor tiempo posible, según lo instruido por el Decreto 882/17.
 - 4.6.1.** La Central Térmica Brigadier López (CTBL), no cerró su ciclo combinado.
 - 4.6.2.** La Central Térmica Ensenada de Barragán (CTEB) cerró su ciclo combinado en febrero de 2023, fuera de los plazos previstos originalmente
- 4.7.** La operación de las Centrales Térmicas a ciclo abierto, implicó un régimen de producción menos eficiente y más contaminante que el esperable de un ciclo combinado.
- 4.8.** La energía producida por las centrales fue más costosa que la aportada por generadores térmicos de Ciclos Combinados.



- 4.9.** Durante el período auditado, debido a la falta de desarrollo de las centrales, se redujo entre 70% y 88% la cantidad de energía que aportaron al mercado eléctrico.
- 4.9.1.** Se constataron déficits en el aporte de energía de las centrales al comparar lo producido efectivamente contra: i) la proyección de su producción en la valuación de IEASA y ii) el régimen observado del ciclo combinado de CTEB fuera del período auditado

5.COMUNICACIÓN A LOS AUDITADOS

El presente informe fue enviado en vista a los organismos auditados. ENARSA respondió por Nota P Nº 1345/24. No surgieron justificaciones que ameriten modificar los hallazgos y las recomendaciones formulados. La Secretaría de Energía de la Nación, por su parte, respondió por Nota NO -2024-120903704-APN-SSEE#MEC, no habiendo realizado comentarios con relación al proyecto de auditoría enviado.

6. RECOMENDACIONES

- 6.1.** Incorporar elementos que den cuenta de la planificación y de la toma de decisiones al momento de impulsar las políticas públicas y las acciones de gobierno. Los informes y opiniones técnicas de las áreas competentes y especializadas en la materia, dotarán al acto, y por ende a las acciones que de él se desprenden, de un análisis previo y de información relevante para el gestor, a la vez que aportará transparencia a la posterior implementación fortaleciendo la fundamentación de las políticas y decisiones ejecutadas (Hallazgo 4.1.)
- 6.2.** Incluir instrumentos de planeamiento estratégico tales como i) previsiones sobre posibles escenarios, ii) análisis técnicos que identifiquen los riesgos de los distintos elementos de las condiciones de venta y iii) una definición ex-ante de los resultados y condiciones mínimas a alcanzar en el proceso, lo cual constituye una buena práctica de gestión. Su incorporación, contribuirá a mitigar riesgos, minimizar modificaciones y aprobar correcciones consistentes con los



objetivos establecidos para el proceso de contratación (Hallazgo 4.2.).

- 6.3.** Respetar el principio de la competencia asignada por una norma proveniente de la cartera de Estado (Hallazgo 4.3.)
- 6.4.** Ponderar, ante del cambio de los esquemas financieros decididos por la defectuosa planificación señalada y su consecuente cambio de rol en la posición contractual original, el escenario de mercados de activos financieros convenientes para la compañía, así como un mejoramiento en el precio de los activos. Es decir, ante un nuevo escenario generado por una errónea planificación, no deben soslayarse elementos tales como la cuantificación del costo del financiamiento, la rentabilidad esperable en el mercado y los rangos de precios ofertados como justificativos de la operación y el nuevo rol de acreedor por parte de IEASA (Hallazgo 4.4.)
- 6.5.** Fortalecer las tareas de planificación, coordinación y evaluación de las acciones desarrolladas. Incorporar la fundamentación técnica en las decisiones concernientes a la gestión de activos económicos estratégicos, que requirieron un análisis y estudio desde una perspectiva sectorial (energética), económica (gestión de activos físicos y financieros) y administrativa (gestión de procesos). Se recomienda a los auditados documentar los procesos de toma de decisión y comunicación de manera de dejar registro y dotar de transparencia las licitaciones y la gestión de los bienes estatales para garantizar la: a) economía de los recursos, b) eficiencia de los procesos y c) efectividad de la gestión. Los organismos que conforman la Administración Pública deben propender a que las políticas implementadas sean económicas, eficientes y efectivas y que no se aparten de los criterios fijados por el PEN, habida cuenta que cualquier error en la planificación y/o ejecución de las decisiones impacta directamente en el erario público e indirectamente en los derechos de usuarios de los servicios públicos (Hallazgos 4.5. a 4.6.)
- 6.6.** Incorporar en las actuaciones las alternativas y cursos de acción posibles para el desarrollo de las medidas a adoptar. Establecer escenarios con beneficios y desventajas, incorporar análisis estratégicos que permitan a los gestores conocer los efectos de los distintos escenarios. Incorporar en la toma de



decisiones elementos como la eficiencia energética y la disminución del uso de combustibles fósiles como variable relevante. La planificación estratégica de las acciones gubernamentales es una buena práctica que contribuirá al cumplimiento de los principios de las contrataciones, la gestión de los recursos y el cumplimiento de objetivos. (Hallazgos 4.7. a 4.9.)

7. CONCLUSIONES

La Auditoría General de la Nación evaluó el proceso de licitación y venta de las Centrales Térmicas Ensenada de Barragán (CTEB) y Brigadier López (CTBL), llevado a cabo por el ex MINEM y por ex IEASA, y su impacto en la generación eléctrica en términos de economía, eficiencia y efectividad, en el marco de las instrucciones impartidas por el Decreto 882/17.

Durante las tareas desarrolladas se verificaron debilidades, tanto en la etapa de planificación de la licitación cuanto en su ejecución y posterior venta de los activos, ocurridas durante los años 2017 a 2019.

En cuanto a la instancia de planificación, si bien se encuentran glosados ciertos informes sustantivos en el expediente donde tramitó la sanción del Decreto 882/17, dichos documentos omiten considerar la incidencia de la enajenación de los activos y/o el beneficio de su gestión privada en el segmento de generación térmica, así como la utilidad que la transferencia al sector privado de estos activos reportaría a los usuarios del servicio público de distribución eléctrica.

Durante la ejecución de los procedimientos licitatorios durante los años 2018 y 2019, IEASA y el ex MINEM introdujeron múltiples modificaciones sustantivas a los Pliegos de Bases y Condiciones, que alteraron elementos esenciales del contrato sin favorecer el principio de concurrencia.

En efecto, siendo el objetivo primordial de la venta el cierre de los ciclos combinados en el menor tiempo posible, las modificaciones introducidas desnaturalizaron dicho propósito e impactaron en las dimensiones de economía y efectividad de la decisión implementada, puesto que ambas centrales fueron vendidas a un precio inferior al valor patrimonial calculado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación (20% CTBL y 25% CTEB) y no lograron cerrar el ciclo



combinado en tiempos oportunos. Más aún, la Central Térmica Brigadier López no lo había cerrado, al momento de concluir las tareas de campo de este informe (13/08/24).

Merece enfatizarse que la situación de menor valor de venta señalada, se ve agravada si se considera la amortización de la deuda existente entre la tasación y la adjudicación, lo cual debió haber aumentado el valor patrimonial, al disminuir el peso de la deuda en el valor total de la central.

Asimismo, las entidades auditadas favorecieron, la dilación en un caso (CTEB) y la no conclusión en el otro (CTBL), de las obras de ciclo combinado, al disponer, entre otros, la eliminación de la fecha de habilitación comercial y del régimen de penalidades por incumplimiento de plazos. Esta decisión permitió que el cierre de los ciclos quedara exclusivamente al arbitrio de los compradores y privó a las entidades licitantes de herramientas para demandar su cumplimiento, desconociendo el rol de ambas centrales como actores relevantes en el segmento de generación térmica.

En otro orden, la falta de ponderación por parte del ex MINEM y de ex IEASA de que los avales del Tesoro perderían vigencia ante la transferencia de los activos a una persona jurídica privada, condujo a que la compañía comprara los títulos de deuda VRD con el producido de la venta, reemplazando al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) como inversor. Este cambio de posición contractual implicó un riesgo no previsto en la operación y se realizó al solo fin de no frustrar las ventas.

Para ello, IEASA destinó el valor en efectivo de la venta para rescatar los valores de deuda, lo que significó una inversión financiera, subsidiaria al proceso licitatorio, que no fue originalmente prevista y que requería una evaluación adicional respecto a cómo ésta permitiría a IEASA obtener un mejor resultado de la venta, al asumir un nuevo rol y un riesgo no contemplado inicialmente en el proceso licitatorio, ni en las directrices de la venta. El costo de esta inversión no prevista no fue cuantificado y la Auditoría no encontró evidencia que justifique su razonabilidad con los precios ofertados.

El conjunto de modificaciones señaladas, incluyendo la inversión financiera



del producido de la venta, que flexibilizaron de hecho las condiciones de las licitaciones, tuvieron como justificación la concurrencia de oferentes, por ende, un proceso licitatorio más competitivo, y consecuentemente un efecto positivo en el precio de venta. La Auditoría verificó la ineffectividad de estas decisiones, al haberse resuelto ambos procesos licitatorios con una sola oferta y a un precio inferior al tasado.

Por último, la conversión a ciclo combinado resultaba importante para mejorar la eficiencia energética, abaratar los costos al producir más energía con la misma cantidad de combustible y aumentar la generación de energía. Ninguno de estos beneficios fue constatado por la Auditoría. Por el contrario, durante el período auditado las centrales funcionaron a ciclo abierto, lo cual representó una pérdida de eficiencia en la generación de energía eléctrica, un desvío respecto de los impactos esperados de su transferencia, mayores costos de la energía producida y una reducción muy significativa en la cantidad de energía que las centrales aportaron al mercado eléctrico.

Los cuatro elementos señalados (generación ineficiente, desvío de beneficios esperados, mayores costos y reducción del aporte de energía al sistema) dan cuenta de la ineffectividad de la venta lo cual, sumado a la falta de consideración de las ventajas de la enajenación de las centrales al interés público, expuesto en párrafos previos, sugiere impericia en la decisión adoptada.

No puede soslayarse que durante la gestión de IEASA, el desarrollo de las centrales sufrió la paralización de las obras por inacción entre el período de rescisión y el proceso de venta, demoras en los procesos licitatorios y modificaciones a los PBC que dejaron al Estado sin un dispositivo sancionatorio efectivo.

En definitiva, las debilidades descriptas dan cuenta de que el proceso de licitación y venta de las centrales térmicas Ensenada Barragán y Brigadier López no fue gestionado de manera efectiva, económica y eficiente, impidiendo el incremento de la generación eléctrica a nivel nacional.