



Auditoría General de la Nación

SÍNTESIS EJECUTIVA

ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS (ENARGAS)

SECRETARÍA DE ENERGÍA (SE)

ACTUACIÓN 181/23 - PROYECTO Nº 2081271

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACION

GCERYEPSP - DCSEyA

2024



Auditoría General de la Nación

ÍNDICE

OBJETO	3
ALCANCE DEL EXAMEN	3
OBJETIVOS	4
ACLARACIONES PREVIAS	4
HALLAZGOS	12
COMUNICACIÓN A LOS AUDITADOS	14
RECOMENDACIONES	14
CONCLUSIONES	16



Auditoría General de la Nación

Señora Secretaria de Energía

Lic. María del Carmen **TETTAMANTI**

Av. Hipólito Yrigoyen 250 - CABA

Señor Interventor del ENARGAS

Ing. Carlos Alberto María **CASARES**

Suipacha 636 - CABA

1. OBJETO

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación efectuó una auditoría de gestión/cumplimiento en el ámbito de la Secretaría de Energía (SE) y ENARGAS sobre la planificación, implementación y resultados del “Control sobre los procedimientos de adecuación tarifaria y avances físicos y económico de las inversiones comprometidas y realizadas en el segmento de transporte de gas natural”, en el marco de la Ley 24.076, su reglamentación, los contratos de licencia de transporte de gas y sus respectivos acuerdos de adecuación.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen se llevó a cabo de acuerdo con las normas de control externo gubernamental establecidas por la Auditoría General de la Nación, conforme a las Resoluciones AGN 26/15, 186/16 y 187/16, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la Ley 24.156.

Los organismos auditados fueron el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y la Secretaría de Energía (SE). El ENARGAS.

El período auditado abarca los años 2016 a 2021.

No puede dejar de mencionarse que, a partir del mes de marzo de 2020 hasta el mes de diciembre de 2021, rigió en el país, en distintas modalidades, el aislamiento y distanciamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO y DISPO¹), respectivamente.

¹ Distanciamiento social, preventivo y obligatorio



2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

La Auditoría tuvo como objetivo evaluar si la RTI y los Planes de Inversión Obligatoria (PI) contribuyeron a mejorar la eficiencia del servicio de transporte y adecuarlo al Marco Regulatorio establecido en la Ley 24.076.

Se plantearon 3 objetivos específicos:

1) Control del cálculo tarifario realizado durante la RTI. Las variables establecidas para el proceso se analizaron en base a los principios regulatorios del marco normativo aplicable, los objetivos contenidos en los acuerdos entre la Autoridad de Aplicación y las licenciatarias y en los procedimientos preestablecidos por el Ente Regulador. Se analizó el proceso de planeamiento por parte del ex MIMEM y las acciones del regulador para determinar las variables que incidieron en la tarifa y rentabilidad de las licenciatarias.

2) Controles realizados por ENARGAS sobre las inversiones involucradas en el período tarifario, incluyendo el ejercicio del poder sancionatorio.

3) Cumplimiento de los PIO en base a las metas y objetivos previstos y la aplicación de los ajustes semestrales en base a la tarifa calculada.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Generalidades y antecedentes

La Ley 17.319² regula las actividades de producción, captación y tratamiento del gas natural, en tanto los segmentos de transporte y distribución son regulados como servicio público por la Ley 24.076³.

El segmento de distribución incluye 8 distribuidoras, mientras que el de transporte confluyó en 2 unidades de negocios: Transportadora Gas del Norte (TGN) y Transportadora Gas del Sur (TGS)⁴.

El sistema incluye dos subsistemas: a) Norte (Gasoductos Norte y Centro Oeste y, b) Sur (Gasoductos Neuba I, Neuba II y San Martín).

La ley 24.076 dispuso, a su vez, la creación del ENARGAS, como Ente Regulador de los servicios públicos de transporte y distribución.

² BO: 30/06/67

³ BO: 12/06/92

⁴ Decreto 1189 (Arts. 2º, 4º y Anexo I)



Auditoría General de la Nación

Por Decretos 2457/92 y 2458/92⁵ se otorgaron las licencias a los adjudicatarios del proceso licitatorio internacional resultante de la Resolución ex MEyOySP 874/92⁶

La tarifa se estableció inicialmente en dólares, al igual que sus eventuales ajustes, mientras que, para el cuadro tarifario resultante, los valores serían expresados en pesos argentinos a la relación convertible con el dólar.

A partir de la crisis del régimen de convertibilidad y de la sanción de la Ley 25.561⁷ de Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, se facultó al PEN a renegociar los contratos, pesificar las tarifas y elaborar Acuerdos Transitorios para asegurar el acceso de los usuarios y la continuidad de la prestación. Se modificó, en consecuencia, el cálculo en dólares, se eliminaron los mecanismos indexatorios asociados al Producer Price Index (PPI), índice de precios mayoristas de los Estados Unidos y se renegociaron los contratos.

Por Decreto 367/16 se instruyó a los ministerios a continuar el proceso de renegociación de los contratos bajo su órbita. Los facultó a suscribir acuerdos parciales de renegociación contractual y adecuaciones transitorias de precios y tarifas.

En el caso de los servicios públicos del gas, y en particular del transporte de gas, el ex MINEM suscribió un nuevo Acuerdo Transitorio con las transportistas en 2016, reflejado en los nuevos cuadros tarifarios⁸. Asociado a estos mayores ingresos, se fijó un Plan de Inversiones Obligatorias (PIO) a ser aprobado por el ENARGAS y se fijaron las pautas para la realización de la Revisión Tarifaria Integral (RTI).

Por Resolución ex MINEM 31/16 se instruyó al ENARGAS a llevar adelante las RTI en un plazo no mayor a un año desde el dictado de la norma (Artículo 1º) y se dispuso que las Licenciatarias no podrían distribuir dividendos sin la previa acreditación del cumplimiento de las inversiones ante el ENTE.

El ENARGAS aprobó las resoluciones con los cuadros tarifarios aplicables a partir de abril de 2016⁹. Luego, por Resolución ex MINEM 99/16¹⁰ se dispuso la fijación de topes a los aumentos de las facturas emitidas por las prestadoras del servicio público de distribución a ser pagadas por los usuarios residenciales y de la categoría de servicios

⁵ BO: 22/12/92, ambos.

⁶ BO: 21/07/92

⁷ BO: 07/01/02

⁸ Resoluciones ENARGAS 3724/16 (TGS) y 3723/16 (TGN)

⁹ Resoluciones 3723/16 y 3724/16

¹⁰ BO: 07/06/16



Auditoría General de la Nación

generales, en 400% y 500% respectivamente, tomando la facturación de marzo como referencia. Los aumentos fueron suspendidos por la justicia con el fallo CEPIS¹¹

Las Resoluciones ENARGAS 4362/17 (TGS) y 4363/17 (TGN), ambas del 30/03/17, aprobaron los estudios técnico-económicos de las licenciatarias, los cuadros tarifarios de transición, la metodología de ajuste semestral, los planes de inversión y su procedimiento de control. El mismo día se suscribieron las Actas Acuerdo de Adecuación de los Contratos de Licencia definitivas¹² para ambas transportistas, en las que se establecieron las bases para la RTI.

Culminando el proceso de RTI, el ENARGAS dictó las Resoluciones 310/18 y 311/18¹³, en las que se aprobaron los cuadros tarifarios resultantes del proceso, aplicables desde el 01/04/18 hasta el 31/03/22, último año del quinquenio.

Mediante la Ley 27.541¹⁴ se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social y se delegaron facultades al Poder Ejecutivo sobre las bases de delegación aprobadas en la misma ley (Artículos 1º y 2º).

Se facultó al Poder Ejecutivo a mantener las tarifas de electricidad y gas natural que se encuentren bajo jurisdicción federal, a iniciar la renegociación de la RTI vigente o a iniciar una nueva revisión de carácter extraordinario, en un plazo máximo de 180 días, propendiendo a la reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares, comercios e industrias para el año 2020 (Art. 5º)¹⁵ y a intervenir administrativamente el ENRE y el ENARGAS.

Mediante el Decreto 1020/20¹⁶ se dio inicio al proceso de renegociación tarifaria para los servicios públicos de energía eléctrica y gas natural, bajo jurisdicción federal, con un plazo máximo de 2 años. A su vez, se dispuso la suspensión de los acuerdos correspondientes a las respectivas RTI vigentes. La culminación del proceso de renegociación se materializaría a través de un Acta Acuerdo Definitiva, dando lugar a un nuevo período tarifario. El plazo de 2 años fue prorrogado por 1 año por Decreto 815/22¹⁷

¹¹ CSJN, en autos "Centro de Estudios para la promoción de la igualdad y la solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo", sentencia de fecha 18/08/16

¹² Posteriormente ratificadas por los Decretos 250/18 y 251/18 para TGS y TGN, respectivamente.

¹³ BO: 28/03/18, ambas

¹⁴ BO: 23/12/2019

¹⁵ Este plazo fue prorrogado en 180 días adicionales por Decreto 543/2020 (BO: 19/06/2020)

¹⁶ BO: 17/12/2020

¹⁷ BO: 07/12/22



Auditoría General de la Nación

a partir del vencimiento de su similar 1020/20. Es decir, el nuevo plazo para la culminación de la RTI sería el 17/12/23¹⁸.

Por Decreto 278/20¹⁹ se puso a cargo del interventor del ENARGAS la realización de una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica que evalúe los aspectos regulados por la Ley N° 27.541 en materia energética, tarea que se encomendó la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (FIUBA), quien se expidió a través de sendos informes, luego analizados por el ENARGAS²⁰.

3.2. Procedimientos de Revisión Tarifaria

La Ley 24.076 (Artículos 41 y 42), su reglamentación y los puntos 9.4.1.2 a 9.4.1.4. de la RBL, previó una Revisión Quinquenal Tarifaria (RQT), como mecanismo para establecer los precios máximos. Un ajuste quinquenal con la capacidad de alterar el margen de rentabilidad de la actividad regulada, que durante el transcurso del quinquenio estipula un mecanismo de ajuste semestral para mantener el valor real de la tarifa.

Desde la privatización de los servicios públicos en 1992, sólo se realizó una RQT en 1998, ya que su ejecución estipulada para el quinquenio subsecuente, en el año 2002, fue interrumpida mediante la Ley 25.561. En los casos del transporte y la distribución de gas, éstas fueron iniciadas en el año 2003 por la ex UNIREN y concretadas por el ex MINEM en el año 2017.

Durante ese periodo se llevaron a cabo diversos acuerdos transitorios, hasta que finalmente se suscribieron las Actas de Acuerdos de Adecuación Contractual, en las que se estipularon pautas para la realización de una Revisión Tarifaria Integral (RTI).

Cabe destacar que, a diferencia de la RQT, que se origina en la licencia otorgada a las transportistas y refiere a un ajuste periódico, con pautas fijadas por el Ente Regulador, la RTI surge de las Actas Acuerdo en las que las pautas fueron establecidas entre las licenciatarias y el ex MINEM.

Para la determinación del precio máximo, el ENARGAS calcula la base tarifaria, que constituye el instrumento que otorga previsibilidad, racionalidad y fundamento

¹⁸ Se remite al punto "Hechos posteriores", donde se describen las sucesivas prórrogas al proceso de Revisión Tarifaria, hasta el 09/07/25

¹⁹ BO:17/03/20

²⁰ Resolución ENARGAS 105/20. Los informes pueden verse y descargarse desde el siguiente enlace <https://www.enargas.gob.ar/secciones/banco-de-datos/informes.php>



Auditoría General de la Nación

técnico-económico al cálculo tarifario tanto para las licenciatarias como para los usuarios, a la vez que incluye los principios específicos de la ley.

Se calcula un precio máximo o nivel tarifario, sobre la base de la información presentada por las licenciatarias, los activos esenciales para la operación, los costos asociados para operar y mantener los activos, las inversiones obligatorias, la rentabilidad de una operación eficiente y las proyecciones de la demanda del servicio.

El resultado es un nuevo precio máximo o nivel tarifario, que permita cubrir los ingresos requeridos para prestar el servicio, a ser solventados por los usuarios del gas.

Complementariamente, la estructura tarifaria diseñada por el regulador tiene por finalidad distribuir los costos entre las categorías de usuarios del servicio.

La combinación del nivel y la estructura tarifaria, permiten al Ente Regulador elaborar los cuadros tarifarios del servicio público.

3.3. Planes de Inversión

En el marco de la RTI, las licenciatarias debieron presentar un Plan de Inversión para el quinquenio, con detalle de la totalidad de las obras a ejecutar, su fundamentación técnica y presupuestos. El ENARGAS debía realizar un análisis sobre la razonabilidad técnica de las propuestas y certificar que estos cumplan con la normativa vigente y con los niveles mínimos de calidad. El PI debía ser ejecutado en su totalidad y contar con autorización previa por parte del Ente, en caso de ser modificado.

Las Resoluciones ENARGAS 4362/17 para TGS y 4363/17 para TGN aprobaron los PI presentados para el quinquenio y la Metodología de Control de las Inversiones Obligatorias.

Se clasificaron las obras como “Inversiones Obligatorias” e “Inversiones No Obligatorias”.

Las “obligatorias” son aquellas consideradas indispensables para atender la operación y el mantenimiento, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras. En caso de ejecutarse un monto total menor que la suma especificada en los PI, las licenciatarias debían invertir la diferencia en obras y/o proyectos que cuenten con la aprobación previa de la Autoridad Regulatoria.

Las “no obligatorias o complementarias” sirven para mitigar, durante el quinquenio, todo tipo de restricciones que estuvieran limitando nuevas conexiones sobre



Auditoría General de la Nación

redes existentes; o aquellas inversiones necesarias para abastecer nuevas localidades o sectores que actualmente no cuentan con el servicio de gas natural por redes.

Por Resolución ENARGAS 4565/17 se conformó un equipo de trabajo Intergerencial, denominado "Coordinación para el seguimiento y control de las Inversiones Obligatorias-(CIO)"²¹,

La CIO tenía a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: a) Coordinar la interacción de las gerencias en la verificación del avance y grado de cumplimiento físico y económico financiero de los PIO; b) Analizar y verificar la razonabilidad de los informes mensuales de las unidades organizativas; c) Intervenir en toda comunicación con las licenciatarias vinculada a los PIO; d) Emitir informes trimestrales y de cierre por periodo de evaluación de cada licenciataria para su elevación a las autoridades del Ente; e) Incorporar en el "Procedimiento para el Seguimiento y Control de los Proyectos incluidos en los Planes de Inversión aprobados en la Revisión Tarifaria Integral 2017-2021" las modificaciones que permitan satisfacer y otorgar mayor fluidez a los controles; entre otras.

Este procedimiento se dividió en el control y seguimiento físico y económico-financiero. La información proporcionada por las licenciatarias fue analizada por profesionales de las unidades técnicas —Distribución, Transmisión y Tecnología de la Información— para verificar el cumplimiento físico de los PIO.

Por Resolución ENARGAS 4591/17, aprobó el "Procedimiento para el seguimiento y control de los proyectos incluidos en los planes de inversión aprobados en la Revisión Tarifaria Integral 2017-2021".

3.4. Variables regulatorias

3.5.1. Base de Capital Regulada (BCR)

El valor económico de los activos involucrados en la prestación de la actividad regulada, en este caso el transporte de gas natural, es lo que técnicamente se conoce como Base Tarifaria o Base de Capital Regulada (BCR). De ella proviene la necesidad de garantizar a las licenciatarias un flujo de ingresos que proporcione un retorno adecuado sobre el capital invertido.

²¹ Posteriormente disuelta por Resolución ENARGAS 308/19



Auditoría General de la Nación

Asimismo, busca asegurar a los usuarios que las tarifas no reflejen un monto mayor al correspondiente a la recuperación de la inversión realizada en los activos necesarios para la prestación del servicio, más la tasa de rentabilidad.

Existen 2 enfoques en materia de valuación de activos regulados, útiles para clasificar las diversas metodologías específicas aplicables: a) BCR como activo financiero y b) BCR como activo físico.

El cálculo es complejo desde el punto de vista técnico y requiere la evaluación de un vasto conjunto de bienes de uso, su pertinencia en la actividad regulada, su valor técnico considerando las depreciaciones acumuladas y las inversiones acumuladas en activos esenciales.

Los Acuerdos Transitorios suscriptos el 24/02/16 entre el ex MINEM y las licenciatarias de transporte de gas, estipularon las pautas para realizar el proceso de RTI.

Específicamente los puntos 1.6 y 1.7 refieren a la “Realización de la Auditoría Técnica y Económica de los Bienes Necesarios para la Prestación del Servicio Público” y para su ejecución se dispuso la contratación, por parte de las licenciatarias, de consultoras especializadas en la materia.

Los criterios para la realización de la auditoría fueron establecidos en un Pliego de Bases y Condiciones bajo la dirección del ENARGAS, resultando adjudicada la firma Estudio Villares y Asociados SRL (en adelante, Villares y Asociados).

Las Resoluciones ENARGAS 3882/16 y 3883/16, ambas del 07/07/16 instruyeron a las transportistas a suscribir la documentación pertinente para la contratación de la firma. Los informes finales fueron presentados por la consultora en noviembre de 2016.

3.5.2. Tasa de Rentabilidad

La rentabilidad de la actividad se encuentra condicionada por i) el costo del capital y ii) la valuación de los activos necesarios para la prestación del servicio.

La metodología utilizada para determinar dicha tasa durante la RTI fue la de Costo de Capital Promedio Ponderado o WACC (Weighted Average Cost of Capital), que representa el costo promedio ponderado de las distintas fuentes de financiamiento, ya



Auditoría General de la Nación

sea capital propio o endeudamiento, considerando una estructura de financiamiento objetivo.

Como resultado de las tareas indicadas, la Consultora obtuvo tasas WACC en términos reales del 8,99 % para las Transportistas, las que fueron utilizadas por el ENARGAS para el cálculo tarifario.

3.5.3. Factor de eficiencia (X) y factor de inversiones (K)

La Ley 24.076 establece que las tarifas se actualizarán en base a indicadores que serán ajustados por un factor destinado a estimular la eficiencia (X) y, al mismo tiempo, las inversiones en construcción, operación y mantenimiento de instalaciones (K) (Artículo 41).

La RBL establecieron que la fórmula aplicable para el ajuste semestral debe contemplar ambos factores.

3.5.4. Mecanismos de ajuste semestral de la tarifa

El ajuste semestral es el mecanismo no automático por el cual se adecuan las tarifas del servicio de transporte de gas, a efectos de mantener la sustentabilidad económico-financiera de la prestación y la calidad del servicio.

El procedimiento se encuentra reglamentado en el Decreto 2255/92, Anexo A de las RBL, donde se establece la periodicidad semestral de dicho ajuste, pudiendo la Licenciataria presentar al regulador los cuadros tarifarios ajustados para su registración, conjuntamente con la memoria del cálculo.

Posteriormente, en el 2017, las Licenciatarias y el ex MINEM y el ex MH, en representación del Estado Nacional, suscribieron el Acta Acuerdo de Adecuación del Contrato de Licencia, donde en su cláusula 7.1 se estipula la introducción de mecanismos no automáticos de adecuación semestral de la tarifa.

A través de las Resoluciones ENARGAS 4362/17 y 4363/17 se reglamentó la Metodología de Adecuación Semestral de la Tarifa y se aprobó la aplicación de los cuadros tarifarios a partir del 1/04/18. Se estableció que el mecanismo no automático de adecuación semestral debe basarse en la variación del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM), publicado por el INDEC.



Auditoría General de la Nación

También se dispuso que los ajustes deben ser aplicados en los meses de abril y octubre de cada año, y autorizados por el ENARGAS, sobre la base de los nuevos cuadros tarifarios, con sus cálculos y coeficientes, presentados por las licenciatarias.

Por Resoluciones ENARGAS 265/18 y 266/18, ambas del 28/09/18, se declaró la validez de las audiencias públicas celebradas y se aprobaron los cuadros tarifarios con la adecuación semestral prevista para el semestre 10/18 al 04/19, con aplicación inmediata a partir del 1º de octubre de ese año.

El siguiente y último mecanismo de ajuste tarifario aplicado en la RTI, se llevó cabo a través de las Resoluciones ENARGAS 191/19 y 192/19 del 1/04/19, que declaró la validez de las AP determinadas a tal fin, no haciendo lugar a las impugnaciones presentadas en las mismas y aprobando los nuevos cuadros tarifarios a partir de la fecha señalada.

Por último, se destaca que por Resolución SGE 521/19²² se dispuso el diferimiento del ajuste semestral previsto para el 01/10/19 hasta el 01/02/20, con fundamento en las circunstancias macroeconómicas, considerando que la aplicación de los nuevos cuadros tarifarios podría generar efectos adversos en la actividad económica en general.

En diciembre de 2019 se sancionó la Ley 27.541 con el derrotero normativo citado en el punto 3.1.4. última parte y la prórroga, hasta el 09/07/25 de la entrada en vigencia de los cuadros tarifarios que resulten de los procesos de revisión, conforme Decreto 1023/24.

4. HALLAZGOS

4.1. El plazo otorgado por la Secretaría de Energía al ENARGAS para llevar adelante la Revisión Tarifaria Integral (RTI), no resultó adecuado en el marco de las condiciones establecidas en las Reglas Básicas de la Licencia (RBL)

²² BO: 04/09/19



Auditoría General de la Nación

- 4.2. En el cálculo de las tarifas del quinquenio, no se incluyó la determinación del grado de eficiencia de las Licenciatarias, lo cual impidió garantizar el mínimo costo posible para los usuarios del servicio público**
- 4.3. EL ENARGAS no fundamentó los cambios en la aplicación de la fórmula de Ajuste Semestral de la tarifa establecida en las RBLT**
 - 4.3.1. El ENARGAS dejó de aplicar los factores destinados a incentivar la eficiencia (X) y las inversiones (K) de las Licenciatarias**
- 4.4. La actualización de la base tarifaria adoleció de un control oportuno que permita ajustar el valor de la base de capital regulatoria a un valor razonable.**
- 4.5. El proceso de RTI convalidó una estructura de costos para la actualización de la Base de Capital que no se justificó debidamente, y la aplicación de índices que presentaban deficiencias metodológicas**
- 4.6. El ENARGAS aprobó injustificadamente una única estructura de costos para TGN y TGS, teniendo antecedentes de composiciones diferentes, e incrementó, sin fundamento, el componente Mano de Obra en gasoductos y plantas compresoras**
 - 4.6.1. Se incluyeron en la categoría “Mano de Obra” de la Estructura de Costos, componentes que no debían imputarse a ese rubro**
 - 4.6.2. Se imputaron al rubro Mano de Obra de la Estructura de Costos, componentes cuyo avance económico no se condice con el índice aplicado**
- 4.7. La falta de control por parte del ENARGAS en el quinquenio impidió verificar el grado de cumplimiento efectivo de las inversiones, representando un riesgo para la operación eficiente del sistema de transporte**
- 4.8. Se evidenciaron demoras en los informes de cumplimiento de los Años I y II. De los expedientes analizados no surgieron los informes finales de cumplimiento para el Año III**
- 4.9. No se observaron procedimientos de seguimiento físico y control económico-financiero a partir de marzo de 2020**
- 4.10. La falta de control del ENARGAS impidió verificar el cumplimiento de las Inversiones y conocer si el mantenimiento de la red de transporte de gas natural fue el adecuado**



4.11. El ENARGAS no sancionó a TGN por la distribución de dividendos en 2016, encontrándose el procedimiento inconcluso a la fecha de cierre de las tareas de campo.

5. COMUNICACIÓN A LOS AUDITADOS

El presente proyecto fue enviado en vista al ENARGAS y a la SE a fin de que realicen los comentarios que estimen corresponder. El ENARGAS se expidió por Nota NO-2024-137150219-APN-DIRECTORIO#ENARGAS, la que se encuentra adjunta en Anexo II y el análisis de sus comentarios en Anexo III.

Por su parte, la SE contestó por Nota NO-2024-137911492-APN-SSCL#MEC, agregada en Anexo IV, sin haber formulado observaciones al proyecto remitido.

6. RECOMENDACIONES

- 6.1.** Definir conjuntamente entre los órganos ejecutivos y regulatorios, criterios vinculados con: i) Plazos necesarios para realizar los procedimientos técnicos jurídicos y administrativos, ii) Soluciones a debilidades metodológicas identificadas en los procedimientos aplicados en el proceso de revisión tarifaria respecto a variables regulatorias fundamentales como la base tarifaria, iii) Coordinación con las áreas sustantivas para plasmar sus conclusiones a partir de las evaluaciones realizadas sobre la última revisión tarifaria, iv) inclusión de las universidades como un actor relevante de consulta en la planificación y definición de criterios regulatorios **(Hallazgos 4.1 y 4.4)**.
- 6.2.** Calcular la eficiencia operativa de las licenciatarias a fin de asegurar que el usuario no asuma sobrecostos por la gestión deficiente del prestador, y de esta manera coadyuvar desde los procedimientos al cálculo de una tarifa justa. Asimismo, se recomienda establecer criterios respecto al cálculo del grado de eficiencia de las Licenciatarias, a fin de considerar su proporcionalidad en la determinación de la remuneración de las Licenciatarias **(Hallazgo 4.2)**.
- 6.3.** Definir durante la planificación del proceso tarifario, antes de la remisión de información por parte de las licenciatarias, los elementos que determinan e inciden en los factores de eficiencia y de inversiones. De modo de ajustar los planes de gestión y de inversión de las licenciatarias, a indicadores de eficiencia con impacto



Auditoría General de la Nación

en los costos, mensurables y auditables ex post a la aprobación de los ingresos requeridos **(Hallazgo 4.3.)**.

- 6.4.** Establecer coordinadamente controles y criterios entre el otorgante y el regulador, para prevenir deficiencias metodológicas en el tratamiento de las bases tarifarias de las licenciatarias a la hora de las revisiones tarifarias. En particular, definir pautas y mejores prácticas para resolver o mitigar las deficiencias detectadas en la revisión tarifaria evaluada.

Articular mecanismos de intervención efectiva de las áreas técnicas sustantivas del Regulador previo a la definición de pliegos de contrataciones o de consultorías técnicas vinculadas a elementos o procedimientos críticos de la revisión tarifaria. Incluir en la planificación de los procesos, mecanismos efectivos de consulta a actores académicos, organizaciones especialistas y otros órganos estatales especializados en cuestiones regulatorias, económicas, estadísticas o financieras.

Exponer las debilidades identificadas y los planes de acción para prevenirlos en la próxima revisión tarifaria **(Hallazgos 4.4 y 4.5)**.

- 6.5.** Establecer una hoja de ruta del proceso completo y de la información requerida en cada etapa (cantidad, calidad y alcance) para dar cumplimiento y definir rigurosa, uniforme y exhaustivamente las variables regulatorias del proceso tarifario para cada licenciataria, en base a información confiable y con el mismo nivel de detalle, permitiendo tanto al regulador como a las terceras partes intervinientes (Consultoras) los insumos para producir información relevante y oportuna y garantizar el trato equitativo entre licenciatarias.

Fortalecer las tareas de relevamiento de los bienes esenciales considerados en la estructura de costos. El ENARGAS debe verificar que la relación entre la consultora y las licenciatarias sea transparente y sin asimetrías de información. A su vez, debe garantizarse la adecuada y suficiente selección de obras representativas de los activos regulados.

Complementariamente, la calidad de la información sobre la base de activos y su estructura de costos facilitará la aplicación de índices idóneos por parte del ENARGAS (o parte contratada a tales fines). A su vez, resulta esencial para ponderar y determinar el valor de la base tarifaria. Asimismo, el trato equitativo



Auditoría General de la Nación

entre licenciatarias es garantizado por la precisión del procedimiento de cálculo de la estructura de costo y la aplicación de índices metodológicamente adecuados, y no por la igualación de una estructura de costos homogénea para todas las licenciatarias **(Hallazgos 4.6)**.

- 6.6.** Dictar normativa interna tendiente a homogeneizar procedimientos de control, que contemplen plazos dentro de los cuales deban expedirse las áreas sustantivas y adjetivas, a fin de evitar situaciones de trato preferencial y/o discrecionalidad. Fortalecer la función de control del ENARGAS, fundamental dentro de su rol de regulador del servicio. No puede dejar de mencionarse que el Ente brinda señales de incentivo de manera permanente a las empresas reguladas, la potestad de control y correlativa sanción es una de ellas y su efectivo y oportuno ejercicio trasciende la relación regulador–regulado, para trasladarse a los usuarios del servicio. **(Hallazgos 4.7. a 4.10)**.
- 6.7.** Concluir de manera oportuna los procedimientos sancionatorios iniciados. En ese orden, mantener inconcluso al 2024, un procedimiento sancionatorio con una imputación por un hecho de 2016, no contribuye a los principios de transparencia, certidumbre y seguridad jurídica **(Hallazgo 4.11)**.

7. CONCLUSIONES

El proceso de Revisión Tarifaria Integral (RTI) llevado adelante por el ENARGAS bajo instrucción del ex MINEM y actividad de control posterior a cargo del Ente, adoleció, durante el período auditado, de debilidades operativas que afectaron su efectividad y transparencia.

La reducción de los plazos establecidos para la ejecución de este proceso, decidida por el ex MINEM a través de la Resolución 31/16, comprometió la capacidad del regulador para realizar un análisis exhaustivo y fundamentado de las variables tarifarias y regulatorias.

En relación con la determinación de tarifas, se omitió el cálculo del grado de eficiencia de las empresas licenciatarias, componente crucial establecido en la Ley 24.076 para garantizar que las tarifas reflejen el costo mínimo posible para los usuarios. Asimismo, la falta de aplicación de los factores de eficiencia (X) e inversiones (K) debilitó



Auditoría General de la Nación

el esquema de regulación establecido en el marco regulatorio, en tanto se eliminaron los incentivos previstos para la mejora operativa y la inversión en infraestructura.

La AGN también identificó inconsistencias en la aplicación y formalización de los ajustes semestrales, ya que las modificaciones realizadas por el ENARGAS a las fórmulas originales durante 2017 no contaron con una justificación técnica adecuada ni fueron formalizadas correctamente en todos los casos, lo cual comprometió la transparencia del proceso y generó incertidumbre sobre los criterios regulatorios aplicados.

En cuanto a la base tarifaria, los procedimientos de actualización realizados por las consultoras, controlados por regulador, mostraron inconsistencias metodológicas. La selección de índices y la estructura de costos utilizada para calcular la base tarifaria careció de fundamentos técnicos sólidos y, en algunos casos, no se adecuaron a las particularidades de cada licenciataria. Lo señalado dio lugar a incrementos tarifarios que pudieron no reflejar de manera razonable los costos reales de las inversiones necesarias.

Otro aspecto a destacar fue la deficiencia en el seguimiento y control de las inversiones obligatorias durante el quinquenio. Aunque el ENARGAS contaba con procedimientos y estructuras organizativas para llevar a cabo estas tareas, los informes finales para los últimos años del período auditado no fueron emitidos, lo cual dificultó evaluar el cumplimiento efectivo de los planes de inversión comprometidos.

Asimismo, y dado que la finalidad de las inversiones obligatorias es la operación y mantenimiento del sistema de transporte en condiciones confiables y seguras, la falta de control representó un riesgo para la operación eficiente del sistema.

En el ámbito sancionatorio, la AGN constató la falta de sanción y un significativo retraso administrativo ante la situación de distribución de dividendos sin autorización por parte de una transportista. La falta de resolución de este procedimiento refleja una limitada capacidad del ENARGAS para hacer cumplir las disposiciones contractuales y normativas.

En general, las deficiencias señaladas en los plazos, metodologías, controles y sanciones comprometieron la calidad técnica y administrativa del proceso tarifario y actividad posterior del ENARGAS, con afectación de la confianza en el sistema regulatorio y la generación de posibles perjuicios para los usuarios del servicio.

Buenos Aires, 17/12/24