



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS (ENARGAS)

SECRETARÍA DE ENERGÍA (SE)

ACTUACIÓN 181/23 - PROYECTO Nº 2081271

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACION

GCERYEPSP - DCSEyA

2024



ÍNDICE

1. OBJETO.....	3
2. ALCANCE DEL EXAMEN.....	3
3. OBJETIVOS.....	6
4. PROCEDIMIENTOS.....	6
5. ACLARACIONES PREVIAS.....	7
6. HALLAZGOS.....	26
7. COMUNICACIÓN A LOS AUDITADOS.....	58
8. RECOMENDACIONES.....	58
9. CONCLUSIONES.....	61
10. ANEXO I (Siglario).....	63
11. ANEXO II Comentarios de ENARGAS.....	65
12. ANEXO III Análisis de los Comentarios ENARGAS.....	77
13. ANEXO IV Nota de la SECRETARÍA DE ENERGÍA.....	92



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 es el organismo encargado de la regulación y control del servicio público de transporte de gas, así como de la implementación del proceso de Revisión Tarifaria Integral (RTI) y, en particular, del control y seguimiento de los planes de inversión. Por su parte, la Secretaría de Energía (SE) desempeña un rol de Autoridad de Aplicación y tiene competencia en la planificación y ordenamiento de la política energética.



El período auditado abarca los años 2016 a 2021. Específicamente desde la Resolución ex MINEM 31/16¹ (Instrucción a realizar la RTI) hasta el 31/12/21. Las tareas de campo se desarrollaron desde el 15/06/23 al 01/11/24.

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 DISPO²), respectivamente, con fundamento en la pandemia mundial por coronavirus – COVID19.

Hechos posteriores

Si bien el presente informe abarca el período 2016/2021, se destaca que los plazos para la culminación del proceso de RTI previstos en el Decreto 1020/20³ han sido sucesivamente prorrogados.

En efecto, por la norma citada 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, y se dispuso la suspensión de los acuerdos correspondientes a las respectivas RTI vigentes a ese momento. 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 815/22⁴ a partir del vencimiento de su similar 1020/20. Es decir, el nuevo plazo para la culminación de la RTI sería el 17/12/23.

Posteriormente, por Decreto 55/23⁵ se declaró una nueva emergencia del sector eléctrico nacional en los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica bajo jurisdicción federal, y de transporte y distribución de gas natural, hasta el 31/12/24 (Artículo 1º) y se determinó el inicio de la revisión tarifaria conforme artículos 43 de la Ley 24.065 y 42 de la Ley 24.076⁶ con plazo máximo para la entrada en vigencia de los nuevos cuadros tarifarios el 31/12/24 (Artículo 3º).

¹ BO: 01/04/16

² Distanciamiento social, preventivo y obligatorio

³ BO: 17/12/2020

⁴ BO: 07/12/22

⁵ BO: 18/12/23

⁶ Nótese que se alude al procedimiento de revisión quinquenal tarifaria (RQT), de fuente legal y no a la Revisión Tarifaria Integral (RTI) surgida de las Actas Acuerdo y por lo tanto de fuente convencional.



Por Decreto 1023/24⁷ se prorrogó la emergencia (Artículo 1º) y la entrada en vigencia de los cuadros tarifarios resultantes de la revisión tarifaria hasta el día 09/07/25 (Artículo 3º)

En otro orden, si bien la Ley 27.742⁸, denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, introdujo modificaciones sobre el sector energético, estas no afectaron sustancialmente los segmentos de transporte y distribución, regulados como servicio público por la Ley 24.076.

Específicamente, se sustituyó el artículo 24 de la Ley 24.076 a partir de la incorporación, en la ley 17.319 de la figura del almacenaje de gas natural⁹. De esta manera, se mantuvo la obligación de transportistas y distribuidores de asegurar el suministro de los servicios no interrumpibles, y se agregó que estos podrán, por sí o por terceros, adquirir, construir, operar, mantener y administrar instalaciones de almacenaje de gas natural.

Se dispuso la unificación del ENRE y del ENARGAS, a partir de la creación del Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad¹⁰, de acuerdo a las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo y se estableció que los actos emanados de la máxima autoridad del ENARGAS, así como las sanciones que este aplique, serán impugnables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal mediante un recurso directo a interponerse dentro de los 30 días hábiles judiciales posteriores a su notificación¹¹

⁷ BO: 20/11/24

⁸ BO: 08/07/24

⁹ Conforme la incorporación efectuada en el artículo 44 bis, las autorizaciones de almacenamiento subterráneo de gas natural confieren el derecho de almacenarlo en reservorios naturales de hidrocarburos depletados, incluyendo el proceso de inyección, depósito y retiro del gas natural. En ese marco, la norma dispone que el Poder Ejecutivo podrá otorgar autorización de almacenamiento subterráneo de gas natural a cualquier sujeto que: (i) cumpla con los requisitos de experiencia técnica y capacidad financiera; (ii) cuente con la conformidad del titular del permiso de exploración y/o la concesión de explotación en cuya área se emplace el reservorio natural que se utilizará para el almacenaje; y (iii) se comprometa a construir a su propio costo y riesgo las instalaciones necesarias para llevar adelante la actividad de almacenaje. Las autorizaciones podrán ser otorgadas en: (i) áreas sujetas a permisos de exploración y/o concesiones de explotación propias; (b) áreas sujetas a permisos de exploración y/o concesiones de explotación de terceros, con autorización de estos ante la autoridad de aplicación; y (c) áreas que habiendo sido productivas ya no se encuentren sujetas a permisos de exploración y/o concesiones de explotación

¹⁰ Artículo 161, Ley Bases

¹¹ Artículos 157 y 158, Ley Bases, modificatorios de los artículos 70 y 73 segundo párrafo de la Ley 24.076



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.

2.2. PROCEDIMIENTOS

2.2.1. Recopilación de datos

2.2.1.1. Relevamiento y compilación de normativa (leyes, decretos, resoluciones, decisiones administrativas, notas, licitaciones, contratos y actas acuerdo) vinculada con el objeto de auditoría.

2.2.1.2. Requerimientos de información circulados a la SE y el ENARGAS: solicitud de información, expedientes y documentación relativos a los objetivos de auditoría.

2.2.1.3. Relevamiento documental de los expedientes administrativos digitales y en papel.

2.2.1.4. Entrevistas y reuniones con personal de las áreas técnicas intervinientes vinculadas con el objeto de auditoría.

2.2.1.5. Relevamiento de información pública en sitios web vinculados a la SE, ENARGAS e INDEC.

2.2.2. Análisis de datos



- 2.2.2.1. Estudio y análisis del marco normativo y regulatorio aplicable al servicio público de transporte de gas.
- 2.2.2.2. Análisis de expedientes administrativos y de procedimientos implementados para el seguimiento de las inversiones (Informes CIO, seguimiento físico y control económico-financiero de los PIO).
- 2.2.2.3. Análisis de los informes producidos por las áreas técnicas competentes.
- 2.2.2.4. Análisis y verificación del cumplimiento de los requisitos para el cálculo de las variables regulatorias de la tarifa y mapeo del proceso de proceso de aprobación.
- 2.2.2.5. Cotejo de los niveles de avance físicos y económicos financieros de los planes de inversión.
- 2.2.2.6. Análisis de los dispositivos de control y sanción del proceso RTI.
- 2.2.2.7. Procedimiento de análisis de los ajustes tarifarios realizados a lo largo del periodo auditado.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Evolución del Marco Normativo del Gas Natural

En la reforma de la estructura de la industria del gas se optó por promover la desintegración vertical, es decir, por la separación del proceso de abastecimiento en tres etapas de la actividad: producción, transporte y distribución.

La Ley 17.319¹² 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 24.076¹³.

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)¹⁴.

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.

¹² BO: 30/06/67

¹³ BO: 12/06/92

¹⁴ Decreto 1189 (Arts. 2º, 4º y Anexo I)



Por Decretos 2457/92 y 2458/92¹⁵ se otorgaron las licencias a los adjudicatarios del proceso licitatorio internacional resultante de la Resolución ex MEyOySP 874/92¹⁶.

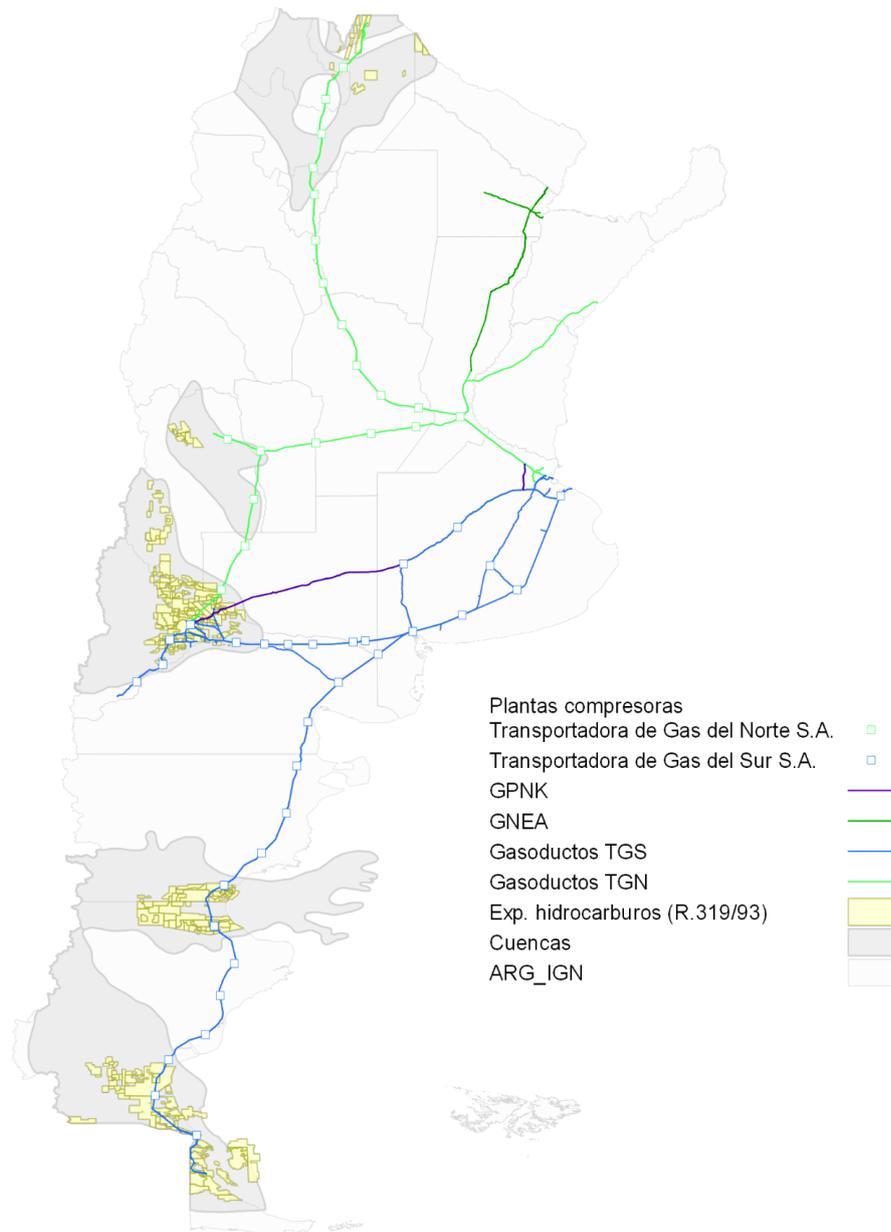
La siguiente ilustración muestra el sistema de transporte operado por las 2 transportistas adjudicatarias.

¹⁵ BO: 22/12/92, ambos.

¹⁶ BO: 21/07/92



Ilustración 1. Sistema de transporte nacional de gas natural



Fuente: Elaboración propia en QGIS en base a datos abiertos SE y ENARGAS.

Las normas que se mencionan a continuación son relevantes en el estudio del servicio público de transporte de gas natural:

- a) Ley 24.076 y su reglamentación.
- b) Reglas Básicas de la Licencia (RBL), Anexo I del decreto.
- c) Reglamento del Servicio, Anexo II del decreto, y modificaciones posteriores.
- d) Régimen tarifario inicial, Anexo III del decreto.



- e) Normas técnicas aprobadas por el ENARGAS
- f) Contrato de transferencia aprobado por Resolución del ex MEyOySP 1409/92.
- g) Reglamentaciones del ENARGAS.

Las RBL establecieron las obligaciones de las licenciatarias (4.2) y del otorgante (4.3), así como el “Régimen de los Activos Afectados al Servicio”, que dispuso reglamentaciones sobre: Inversiones Obligatorias (5.1.), Otras Mejoras y Mantenimiento (5.2), Ampliaciones y Mejoras (5.5) e Inventario de Activos Esenciales (5.10), entre otras.

El Régimen de Ampliaciones y Mejoras dispuso el cumplimiento de un conjunto de inversiones obligatorias y la potestad del ENARGAS para definir nuevas inversiones para períodos posteriores (8.1).

A su vez, estableció que las licenciatarias no están obligadas a extender o ampliar gasoductos, sino facultadas a proponer dichas obras, previa aprobación del Ente (8.2).

3.1.1. Tarifas

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.

Ésta se encontraba sujeta a diferentes clases de ajustes reglados:

- a) Periódicos y de tratamiento preestablecido: Ajuste por variaciones en los indicadores de Mercado internacional.
- b) Periódicos y de tratamiento a preestablecer por la Autoridad Regulatoria: ajuste por revisión quinquenal de tarifas.
- c) No recurrentes: i) basados en circunstancias objetivas y justificadas o ajustes por cambios en los impuestos¹⁷.

3.1.2. Fin del régimen de convertibilidad

A partir de la crisis del régimen de convertibilidad y de la sanción de la Ley 25.561¹⁸ de Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, se facultó al PEN a renegociar los contratos, pesificar las tarifas y elaborar

¹⁷ Punto a) Art. 41 Ley 24.076; punto b) Art. 42; punto c) Arts. 41 y 46.

¹⁸ BO: 07/01/02



Acuerdos Transitorios para asegurar el acceso de los usuarios y la continuidad de la prestación.

Se modificó, en consecuencia, el cálculo en dólares y se eliminaron los mecanismos indexatorios asociados al Producer Price Index (PPI), índice de precios mayoristas de los Estados Unidos.

3.1.4. Renegociación de los contratos

El proceso fue llevado adelante por la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de Servicios Públicos, creada en el marco del Decreto 311/03¹⁹, con la finalidad de suscribir acuerdos integrales o parciales con las empresas licenciatarias, elevar proyectos de adecuaciones transitorias de precios, tarifas y segmentaciones tarifarias, elaborar un proyecto de Marco Regulatorio General para los Servicios Públicos y efectuar recomendaciones vinculadas al funcionamiento de los servicios públicos y a las obras necesarias.

Durante el proceso, se suscribieron en 2008 los Acuerdos Transitorios (AT), ratificados por Decretos 1918/09²⁰ (TGS) y 458/10 (TGN)²¹, que dispusieron en forma provisoria la adecuación de tarifas del servicio público de transporte de gas natural, como también la constitución de un fondo específico destinado a la ejecución de obras a realizar por las licenciatarias. Bajo tales acuerdos el ENARGAS aprobó sendos cuadros tarifarios en 2014²² y 2015²³.

Posteriormente el PEN, a través del Decreto 367/16 derogó a su antecesor vinculado al esquema de renegociación instrumentado mediante la UNIREN, e instruyó a los respectivos 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 tarifarios²⁴.

¹⁹ BO: 04/07/03

²⁰ BO: 09/12/09

²¹ BO: 08/04/10

²² Resoluciones ENARGAS 2852/14 (TGS) y 2853/14 (TGN)

²³ Resoluciones ENARGAS 3347/14 (TGS) y 3348/14 (TGN)

²⁴ Resoluciones ENARGAS 3724/16 (TGS) y 3723/16 (TGN)



Asociados 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).

A su vez, se instruyó al Ente a que efectúe *“...sobre la base de la situación económico-financiera de las empresas Licenciatarias y a cuenta de la Revisión Tarifaria Integral, una adecuación de las tarifas de transición vigentes...que permita a las Licenciatarias cumplir con la ejecución del plan de inversiones correspondiente al presente año, afrontar sus gastos de operación y mantenimiento, administración y comercialización, y dar cumplimiento a los vencimientos de las obligaciones contraídas, manteniendo la cadena de pagos, a los efectos de asegurar la continuidad de la normal prestación del servicio público a su cargo hasta tanto se establezcan los cuadros tarifarios definitivos que resulten de la Revisión Tarifaria Integral”* (Artículo 2º).

También se dispuso que las Licenciatarias no podrían distribuir dividendos sin la previa acreditación *“...ante el ENARGAS del cumplimiento del Plan de Inversiones Obligatorias y contar a tal fin con la autorización de dicha Autoridad Regulatoria, en los términos de lo establecido en los acuerdos”*.

El ENARGAS aprobó las resoluciones con los cuadros tarifarios aplicables a partir de abril de 2016²⁵.

Luego, por Resolución ex MINEM 99/16²⁶ 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 generales, en 400% y 500% respectivamente, tomando la facturación de marzo como referencia.

Esta resolución fue posteriormente modificada por su similar 129/16²⁷ que fijó como referencia la facturación del mismo mes, pero del año anterior, debido a que la combinación de los ajustes tarifarios (precios y tarifas) y el factor climático, como factor causante del aumento del consumo, había generado un impacto mayor en las facturas, no previsto por los topes de la resolución previa.

²⁵ Resoluciones 3723/16 y 3724/16

²⁶ BO: 07/06/16

²⁷ BO: 13/07/16



Los aumentos fueron suspendidos por la justicia con el fallo CEPIS²⁸ que ordenó al ex MINEM retrotraer las tarifas a marzo de 2016 y realizar un nuevo proceso de audiencias públicas, que incluya el tratamiento de los tres componentes de la tarifa final a ser solventadas por los usuarios del gas.

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 definitivas²⁹ 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 311/18³⁰, 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 27.541³¹ 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)³² y a intervenir administrativamente el ENRE y el ENARGAS.

Mediante el Decreto 1020/20³³ 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

²⁸ 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

²⁹ Posteriormente ratificadas por los Decretos 250/18 y 251/18 para TGS y TGN, respectivamente.

³⁰ BO: 28/03/18, ambas

³¹ BO: 23/12/2019

³² Este plazo fue prorrogado en 180 días adicionales por Decreto 543/2020 (BO: 19/06/2020)

³³ BO: 17/12/2020



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 815/22³⁴ a partir del vencimiento de su similar 1020/20. Es decir, el nuevo plazo para la culminación de la RTI sería el 17/12/23³⁵.

Por Decreto 278/20³⁶ 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.

Dicha tarea se encomendó a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (FIUBA), quien se expidió a través de sendos informes, luego analizados por el ENARGAS³⁷.

3.2. Características de la regulación

La regulación de los monopolios naturales, como es el caso del transporte de gas natural, tiene por objeto conciliar la organización de un mercado concentrado, en un único oferente monopolista, y conciliar un servicio de calidad con un precio accesible para los ciudadanos, con miras a la satisfacción de un interés público.

El monopolio natural es una falla de mercado, donde el prestador, por las características intrínsecas de la producción de un bien o servicio, aprovecha economías de escala, donde los costos medios y marginales se reducen a medida que aumenta la cantidad producida.

La existencia de un monopolio natural, no se limita a la condición de rendimientos crecientes a escala (costos medios decrecientes), sino a que los costos medios de la producción del bien o prestación del servicio, son menores con una empresa que con dos o más, bajo ciertos supuestos tecnológicos y para los rangos relevantes de demanda³⁸.

Es decir, incluso en el caso que no se verifiquen rendimientos crecientes a escala, la organización del mercado en un único productor, permite la reducción de los

³⁴ BO: 07/12/22

³⁵ Se remite al punto "Hechos posteriores", donde se describen las sucesivas prórrogas al proceso de Revisión Tarifaria, hasta el 09/07/25

³⁶ BO:17/03/20

³⁷ 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>

³⁸ Universidad de Buenos Aires (2016): Análisis de la Base de Activos Regulatorios en la Revisión Tarifaria Integral llevada adelante por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad. Punto 1.2: Monopolio Natural.



costos respecto al eventual escenario de varios oferentes compitiendo. A este principio se lo conoce como “subaditividad” de costos.

La regulación tarifaria establecida en el marco regulatorio del gas es la de precios máximos, conocida como “Price Cap”, que consiste en fijar un precio tope para la prestación del servicio público regulado en condiciones monopólicas.

Este dispositivo regulatorio intenta aprovechar la subaditividad de costos de un único productor, y acercar el precio regulado (y las cantidades) a un precio competitivo, para asegurar el acceso y el bienestar social.

Análogamente, su finalidad es distribuir socialmente los beneficios de la eficiencia productiva de la economía de escala hacia los demandantes del mercado, en este caso los usuarios del gas.

3.3. 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 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.

Se muestra en el cuadro siguiente el cálculo de los ingresos para el quinquenio, realizado por el ENARGAS.



Cuadro 1: Cálculo de los ingresos requeridos para el quinquenio RTI

TGN	BASE TARIFARIA:	21.435,8				
	COSTO DE CAPITAL:	8,99%				
		AÑO 1 2017-18	AÑO 2 2018-19	AÑO 3 2019-20	AÑO 4 2020-21	AÑO 5 2021-22
	RENTABILIDAD	1.873,6	1.863,1	1.865,9	1.868,0	1.874,8
	DEPRECIACIÓN	1.113,9	1.169,7	1.237,3	1.296,2	1.352,6
	GASTOS PROPIOS	1.660,9	1.468,0	1.452,5	1.456,0	1.461,6
	IMPUESTO GCIAS	1.552,0	1.539,5	1.538,2	1.534,9	1.535,1
	INGRESOS REQ.	6.200,3	6.040,3	6.094,0	6.155,1	6.224,1

TGS	BASE TARIFARIA:	31.874,3				
	COSTO DE CAPITAL:	8,99%				
		AÑO 1 2017-18	AÑO 2 2018-19	AÑO 3 2019-20	AÑO 4 2020-21	AÑO 5 2021-22
	RENTABILIDAD	2.809,2	2.796,8	2.766,5	2.725,8	2.679,4
	DEPRECIACIÓN	1.688,4	1.745,4	1.803,7	1.854,6	1.901,1
	GASTOS PROPIOS	1.544,5	1.534,0	1.599,0	1.500,0	1.508,0
	IMPUESTO GCIAS	2.337,3	2.321,6	2.303,2	2.279,0	2.252,7
	INGRESOS REQ.	8.379,5	8.397,8	8.472,5	8.359,4	8.341,2

VALORES EXPRESADOS EN MILLONES DE PESOS

Fuente: Elaboración propia en base a informes Intergerenciales 87/17 y 88/17 del ENARGAS

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.

3.4. 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 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)"³⁹, compuesto por integrantes de las distintas áreas sustantivas del ENARGAS:

- Gerencia de Distribución (GD)
- Gerencia de Transmisión (GT)
- Gerencia de Control Económico Regulatorio (GCER)
- Gerencia de la Regulación de la Gestión Comercial (GRGC)
- Gerencia de Asuntos Legales (GAL)
- Gerencia de Medio Ambiente y Afectaciones al Dominio (GMAyAD)
- Departamento de Tecnología de la Información (DTI)

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

³⁹ Posteriormente disuelta por Resolución ENARGAS 308/19



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 otro lado, el análisis de los aspectos económico-financieros le correspondió a la Gerencia de Control Económico Regulatorio, quien supervisó el cumplimiento de las obligaciones de gasto en los mismos planes.

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”.

3.5. 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.

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.

3.5.1.1. Procedimiento para la determinación de la BCR

En primer lugar, se realizó la valuación de los bienes para la prestación del servicio público al inicio del quinquenio. Villares y Asociados debió considerar los siguientes criterios para calcularla de manera objetiva y razonable:

a) Determinar el precio global pagado al momento de la privatización por la totalidad de los activos adquiridos por cada Licenciataria (incluye el pago en efectivo, los bonos de la deuda y el pasivo asumido). Este valor es reconocido por las RBL como la base del valor de los activos esenciales y no esenciales iniciales.

b) Se detrajo del precio global el valor asignado a aquellos bienes no necesarios para prestar el servicio regulado. Además, se restó del valor resultante: por su valor total, aquellos bienes dedicados a sustentar actividades no reguladas, y en forma proporcional, si existiese algún grado de afectación, a actividades reguladas.

c) Al valor de la inversión inicial se le adicionó el importe anual de las inversiones en activos esenciales y/o activos necesarios para la prestación del servicio regulado, efectuadas por cada licenciataria con posterioridad a la toma de posesión, atendiendo a un criterio de eficiencia. Debía incluirse también en este punto las incorporaciones de



activos financiadas bajo la modalidad de "Proyectos factor K", valuadas a su costo de adquisición, o al valor autorizado por el ENARGAS (el que resulte menor).

d) Eliminación del activo, a valor de origen, correspondiente a las bajas por desafectaciones, retiros o reemplazo de activos esenciales y/o activos no esenciales necesarios para la prestación del servicio regulado.

e) Deducción de la sumatoria de las depreciaciones acumuladas utilizando el criterio de la línea recta y aplicación de los años de vidas útiles máximas previstas por la Resolución ENARGAS N° 1.660/00 y modificatorias.

A fin de determinar los valores para calcular el precio global, la consultora debió utilizar como base inicial, el valor de origen de los activos al 31/12/00, calculados por la consultoría contratada por el ENARGAS en el marco de la RQT.

Además, debió determinar la estructura de costos de los distintos grupos que componen la base de capital e identificar los índices oficiales representativos de la variación en los precios de la economía asociados a dicha estructura de costos. Asimismo, actualizar el valor residual de los activos existentes al 31/12/15.

La valuación realizada por la consultora arrojó un valor técnico de los activos a remunerar⁴⁰, de U\$S 5.923,4 MM o \$94.122,8 MM para TGS y de U\$S 3.679,3 MM o \$58.459,1 MM para TGN⁴¹.

El valor de la BCR presentada por la consultora fue de \$31.618,8 MM para TGS y de \$20.317,9 MM para TGN actualizada al 31/12/16. Se determinó el valor contable de los bienes, tomando en cuenta las depreciaciones de los activos, las bajas durante el período y la detracción de activos no esenciales.

Posteriormente, el ENARGAS emitió su análisis sobre el estudio de la consultora, mediante una serie de informes intergerenciales⁴², con el fin de emitir su opinión sobre la BCR, es decir, los bienes necesarios para la prestación del servicio público.

Mediante esa intervención, el Ente practicó ciertas correcciones sobre los resultados de la consultora:

⁴⁰ Sobre los cuales a posteriori se calcula la anualidad de amortización,

⁴¹ Convertido al tipo de cambio vigente al 31-12-2016.

⁴² Informes Intergerenciales del ENARGAS GDyE/T N° 75 y 76, del 30 de marzo de 2017, que tenían por objeto analizar los bienes necesarios para la prestación del servicio público (la "Base de Capital" o la "Base Tarifaria") que surgían de los trabajos presentados por la Consultora el 22 y 29/11/16 para TGS y TGN respectivamente.



- Extensión del período de análisis para determinar la BC incluyendo inversiones obligatorias correspondientes al año 2016⁴³.
- Cambios en el cómputo de las amortizaciones para corregir diferencias de cálculo respecto a la vida útil máxima de activos⁴⁴.
- Modificación del índice de actualización⁴⁵.

Cuadro 2: Cálculo de la Base de Capital Regulada (BCR) de las licenciatarias

	BCR TGN				BCR TGS			
	VALOR DE ORIGEN	DEPRECIACIÓN ACUMULADA	VALOR NETO	VN (%)	VALOR DE ORIGEN	DEPRECIACIÓN ACUMULADA	VALOR NETO	VN (%)
TERRENOS				0,00				
LINE-PACK	54.814.185		54.814.185	0,00	66.555.825		66.555.825	0,00
OBRAS EN CURSO	237.473.376		237.473.376	0,01	190.826.555	28.631.051	162.195.504	0,01
EDIFICIOS Y CONST. CIVILES	1.044.637.217	434.990.833	609.646.384	0,03	1.261.871.036	551.653.221	710.217.815	0,02
INSTALACIONES EN EDIF.	30.785.456	13.003.723	17.781.733	0,00	117.146.076	57.752.799	59.393.277	0,00
GASODUCTOS	27.408.184.469	11.841.392.106	15.566.792.363	0,73	45.318.096.364	20.154.008.206	25.164.088.158	0,79
RAMALES DE AP	15.115.009	5.136.479	9.978.530	0,00				0,00
PLANTAS COMPRESORAS	11.514.284.929	6.913.785.672	4.600.499.257	0,21	14.696.948.116	9.578.056.319	5.118.891.797	0,16
OTRAS PLANTAS IND.				0,00	59.195.328	3.346.494	55.848.834	0,00
ESTACIONES REG. Y/O MEDICIÓN	896.225.407	680.929.185	215.296.222	0,01	1.585.486.642	1.191.724.258	393.762.384	0,01
OTRAS INST. TÉCNICAS	685.568.875	644.651.664	40.917.211	0,00	310.590.098	277.880.162	32.709.936	0,00
MÁQUINAS				0,00	186.803.413	177.320.516	9.482.897	0,00
EQUIPOS	87.919.887	84.891.915	3.027.972	0,00	36.569.793	32.428.732	4.141.061	0,00
HERRAMIENTAS	172.529.403	166.580.355	5.949.048	0,00	197.916.907	193.570.224	4.346.683	0,00
SISTEMAS INFORMÁTICOS	272.422.101	259.009.245	13.412.856	0,00	1.466.407.974	1.396.347.710	70.060.264	0,00
EQUIPOS DE TELECOM.	53.354.475	48.172.838	5.181.637	0,00	944.665.915	943.307.852	1.358.063	0,00
SISTEMA SCADA	473.958.336	434.993.214	38.965.122	0,00				0,00
VEHÍCULOS LIVIANOS	173.758.775	162.957.228	10.801.547	0,00	202.004.384	181.434.327	20.570.057	0,00
VEHÍCULOS PESADOS	45.163.665	45.163.665	0	0,00				0,00
MUEBLES Y ÚTILES	127.074.421	121.805.080	5.269.341	0,00	152.205.563	151.562.510	643.053	0,00
TOTAL GENERAL	43.293.269.986	21.857.463.202	21.435.806.784	1,00	66.793.289.989	34.919.024.381	31.874.265.608	1,00

Fuente: Elaboración propia en base a informes intergerenciales 75/17 y 76/17 del ENARGAS

Las gerencias de Desempeño y Economía y Transmisión, concluyeron que correspondía aprobar, en el marco del proceso de Revisión Tarifaria Integral en curso, el valor de la Base de Capital calculada a partir de los valores residuales actualizados correspondientes a las inversiones efectuadas por las Transportadoras, cuyos valores al 31/12/16 ascendían a \$ 31.874,3 MM para TGS y a \$ 21.435,8 MM para TGN, que surgieron de aplicar las correcciones mencionadas.

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.

⁴³ Inversiones que aún no se encontraban activadas al momento del relevamiento realizado por la Consultora.

⁴⁴ Resoluciones ENARGAS 1660/00 y 1903/00.

⁴⁵ Utilizó el índice que fuera convalidado por el MINEM por NO-2017-04871382-APN-MEM.



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

Para realizar el cálculo del Costo de Capital, el ENARGAS contrató de manera directa a la empresa Delta Finanzas⁴⁶, antes denominada ARMO I S.R.L., quien ya había sido contratada por el Ente, en 2009, para realizar el mismo cálculo.

La fórmula utilizada para calcular la WACC es la siguiente:

$$WACC = K_d \times (1 - t) \times \frac{D}{D+E} + K_e \times \frac{E}{D+E}$$

WACC Costo de Capital Promedio Ponderado

- **E**: valor del capital accionario.
- **D**: valor de la deuda.
- **D/(D+E)**: nivel de endeudamiento.
- **E/(D+E)**: participación del capital propio o "equity".
- **t**: alícuota de impuesto a las ganancias.
- **K_e**: tasa de rendimiento sobre el capital propio.
- **K_d**: tasa de interés de la deuda.

La regulación estableció que la tarifa debe contener un retorno adecuado de la inversión para operar y mantener los activos, así como para cumplir con los estándares de seguridad y calidad del servicio. Por lo tanto, el proceso de determinación del costo de capital o tasa de rentabilidad es fundamental para garantizar la viabilidad financiera de estas empresas licenciatarias a largo plazo, al mismo tiempo que deben proteger los intereses de los usuarios y promover la eficiencia del servicio público.

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

⁴⁶ Resolución ENARGAS 4059/16



tiempo, las inversiones en construcción, operación y mantenimiento de instalaciones (K) (Artículo 41).

Las RBL estipulan que la Autoridad Regulatoria puede proponer a las licenciatarias nuevos valores porcentuales para el factor de eficiencia, por lo menos 12 meses a la fecha en que entre en vigor la primera revisión quinquenal de las tarifas, sustentado en programas específicos de mejoras de eficiencia en donde como mínimo:

- se identifiquen claramente en qué consisten los programas y cuáles son sus objetivos;
- se cuantifiquen con razonable aproximación las inversiones requeridas y los ahorros de costos esperados;
- se aporten antecedentes o información suficiente que permita aplicar tales programas.

En el mismo sentido, las RBL definen que, a partir de la primera revisión quinquenal, el regulador puede establecer nuevos valores porcentuales para el elemento de inversión.

Excepcionalmente, la Autoridad Regulatoria podrá ajustar el Factor de Inversión antes de la revisión quinquenal de tarifas, en los casos de presentaciones que efectúen las Licenciatarias sobre la base de lo establecido en el artículo 46 de la Ley, cuando los mismos versen sobre inversiones obligatorias no contempladas en los cuadros tarifarios iniciales o anteriores a la revisión y que no puedan ser recuperadas mediante las tarifas vigentes.

La RBL establecieron que la fórmula aplicable para el ajuste semestral sería:

$$T_1 = T_0 \cdot \left[\frac{W_1}{W_0} - \frac{X}{100} + \frac{K}{100} \right]$$

T_1 = tarifas ajustadas.

T_0 = tarifa vigente anterior al ajuste.

W_1 = PPI del segundo mes anterior al del inicio de cada semestre.

W_0 = PPI del segundo mes anterior del último período ajustado.

X = Factor de Eficiencia.

K = Factor de Inversiones.



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.

En este sentido, 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.

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.

El algoritmo determinando para el cálculo es el siguiente:

Primer Ajuste Semestral: diciembre 2017

$$T_{Dic\ 17} = T_{Anexo\ 2} + \left(T_{Anexo\ 1} \times \left(\frac{IP_{Oct\ 17}}{IP_{Dic\ 16}} - 1 \right) \right) + \Delta\% \text{ 2}^{do} \text{ Escalón}$$

Segundo Ajuste Semestral: abril 2018

$$T_{Abr\ 18} = T_{Dic\ 17} + \left(T_{Anexo\ 1} \times \left(\frac{IP_{Feb\ 18}}{IP_{Dic\ 16}} - 1 \right) \right) + \Delta\% \text{ 3}^{er} \text{ Escalón} + CE$$

Ajustes Semestrales a partir de octubre 2018.

$$T_t = T_{Abr\ 18} \times \frac{IP_{t-2}}{IP_{Feb\ 18}}$$

Donde:

- T: Tarifa
- IP: IPIM
- $\Delta\%$ 2º escalón: 40% del incremento RTI
- $\Delta\%$ 3º escalón 30% del incremento RTI



- CE: compensación por escalonamiento tarifario.

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 521/19⁴⁷ 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)

Para realizar el proceso de RTI, el ENARGAS debió seguir las pautas establecidas entre el ex MINEM y las Licenciatarias, según lo dispuesto en las Actas Acuerdo de Adecuación Contractual (AACL).

⁴⁷ BO: 04/09/19



Para ello, debió determinar una tasa de rentabilidad justa y razonable para las prestadoras del servicio (Costo de Capital), el valor de la Base Tarifaria o Base de Capital, la estimación de los gastos para operación y mantenimiento (O&M) necesarios para la prestación del servicio y la proyección de la demanda esperada durante el quinquenio, entre otros aspectos.

Como se explicó en las Aclaraciones Previas, RBL estipulan lo siguiente: 18 meses antes que entre en vigor la revisión quinquenal de las tarifas, las licenciatarias deben presentar al Ente un plan de inversiones; Doce meses antes, el Ente le debe proponer a las licenciatarias un Factor de inversión (K) y un Factor de Eficiencia (X), las mismas deben responder esa propuesta con una anticipación de 8 meses. Finalmente, 6 meses antes de la entrada en vigor de la revisión el Ente define los factores a ser aplicados.

La Resolución ex MINEM 31/16⁴⁸ modificó el plazo de ejecución para el proceso de RTI. En efecto, el ex MINEM instruyó al ENARGAS a concluir el proceso en el lapso de 1 año (6 meses menos a lo establecido en las RBL).

Luego, la Resolución ex MINEM 129/16⁴⁹, modificó nuevamente el plazo del proceso e instruyó al ENARGAS a culminarlo al 31 diciembre del 2016 (3 meses antes de lo establecido en la Resolución MINEM 31/16).

Ante la situación descrita, el ENTE debió realizar una serie de ajustes no previstos para culminar la RTI en los tiempos instruidos. Para el cálculo del Costo de Capital, el ENARGAS contrató de manera directa a la empresa Delta Finanzas S.A, la cual, en su anterior denominación (ARMO I SRL), ya había sido contratada por el Ente en 2009, para realizar el mismo cálculo. Surge del Informe ENARGAS GDyE 54/2017 la contratación de Delta, en esta ocasión, se debió al corto tiempo establecido para la realización de la RTI: ***“...atento a la urgencia impuesta por la resolución MINEM N°129/16, se evaluó que el llamado a un nuevo concurso para llevar adelante dichas tareas no resultaría posible por los tiempos que ello demandaba y adicionalmente debería tenerse en consideración que, de resultar adjudicada una nueva consultora diferente a la que realizó la tarea previa, el nuevo consultor debería efectuar una tarea***

⁴⁸ B.O. 01/04/16

⁴⁹ B.O. 13/07/16



de análisis de lo actuado por ARMO I lo que **adicionaría mayores tiempos** a la realización de la tarea.”

Más adelante, concluyó, “Por lo expuesto, se consideró que, **en atención a los tiempos disponibles**, resultaba conveniente evaluar la posibilidad de contratar nuevamente a DELTA FINANZAS S.A. continuadora de ARMO I SRL, para que revisara y propusiera en caso de corresponder, modificaciones metodológicas a su propuesta original y, adicionalmente realizará un nuevo cálculo de las tasas WACC con los datos actualizados.”⁵⁰

Por otra parte, la consultora Villares y Asociados, fue contratada para el cálculo de la Base de Capital. En su primer informe de avance⁵¹, la empresa destacó la exigüidad de los plazos establecidos para la culminación del trabajo. También hizo mención a la insuficiencia del plazo instruido en su informe final, al pronunciarse sobre la selección de los índices provinciales. Textualmente expuso: “el primer índice que ubicamos en tan corto tiempo, según nuestra revisión, fue el Índice de Costos de la Construcción, Materiales - Gran Mendoza.”

Como puede observarse, el plazo originalmente considerado para la presentación y análisis de los proyectos, estipulado en 18 meses según las RBL, fue reducido a 12 meses por la Resolución MINEM 31/16 y, posteriormente, a ocho meses por la Resolución MINEM 129/16.

La instrucción del ex MINEM al ENARGAS para llevar a cabo el proceso de RTI implicó en una limitación al ejercicio de sus facultades regulatorias. Efectivamente, tanto el ENARGAS cuanto las consultoras refieren al escaso tiempo en distintas circunstancias.

Se destaca que el ENARGAS ajustó su actuar a la instrucción ministerial y no evaluó e informó sobre los inconvenientes que implicaría llevar a cabo el proceso en las condiciones solicitadas.

En definitiva, el tiempo con el cual contó la autoridad regulatoria para la RTI fue insuficiente y dificultó las tareas a su cargo vinculadas al cálculo y definición de elementos regulatorios de alto impacto en el proceso tarifario quinquenal.

⁵⁰ El resaltado es propio

⁵¹ Reuniones celebradas el 28/07/16 (TGS) y el 01/08/16 (TGN)



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

La Ley 24.076 (Artículo 39) establece que, a los efectos de posibilitar una razonable rentabilidad a aquellas empresas que operen con eficiencia, las tarifas que apliquen los transportistas y distribuidores deberán contemplar que: a) Dicha rentabilidad sea similar a la de otras actividades de riesgo equiparable o comparable y b) Guarde relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de los servicios.

En el mismo sentido, las Actas Acuerdo de Adecuación del Contrato de Licencia de Transporte de Gas Natural (apartado 7.7.), en línea con lo dispuesto por la Ley, establece que *“En la determinación de la remuneración del capital propio, el ENARGAS fijará un nivel justo y razonable para actividades de riesgo equiparable o comparable, que guarde relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria del servicio.”*

Como se describió en el hallazgo previo, el ENARGAS contrató a 2 consultoras para el proceso RTI. De los informes de Delta Finanzas, que determinó la tasa de rentabilidad sobre el Costo de Capital de las licenciatarias, y del Estudio Villares y Asociados, que determinó la Base del Capital Regulado, no surgen evidencias ni respecto de la estimación de la eficiencia de las licenciatarias ni de la aplicación de los índices relacionados tendientes a que la rentabilidad de las transportistas guarde relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de los servicios.

La AGN consultó al ENARGAS⁵², respecto de la determinación de la eficiencia de las empresas licenciatarias del Servicio Público. El Ente respondió que *“no se implementó un Factor de Eficiencia en la revisión tarifaria que entró en vigencia en 2017, en el entendimiento que, dado el tiempo transcurrido desde los últimos ajustes tarifarios otorgados, no era factible detectar nuevas eficiencias en el desarrollo de las actividades licenciadas”*.

Cabe aclarar que el factor mencionado y establecido en la Ley, no responde a ningún registro histórico, sino al nivel de eficiencia de la empresa al momento de establecer las tarifas.

Se requirió también a la SE, en su carácter de suscriptor del Contrato de Licencia documentación que verifique el cumplimiento, por parte del ENARGAS, del apartado 7.7

⁵² Nota N° 687/24-A-05 / Nota N° 29/24-DCSEyA



del AACL. La SE remitió a la competencia exclusiva del ENARGAS con relación a la cuestión. La eficiencia de las empresas transportistas no sólo debe estar contemplada en la conformación de las tarifas a aplicar a los usuarios del servicio, sino que debe calcularse correctamente, bajo riesgo de trasladar las posibles ineficiencias (por ejemplo, costos operativos elevados o una gestión ineficaz) a los usuarios en forma de tarifas más onerosas. Es decir, los usuarios podrían pagar un mayor precio por el servicio, sin recibir mejoras en la calidad o eficiencia.

El defecto de no asociar el cálculo de la tarifa a una medida de eficiencia de las licenciatarias, impidió que el incremento tarifario resultante guarde relación con el grado de eficiencia en la prestación del servicio y pudo afectar, de esta manera, la justicia de la tarifa a solventar por los usuarios.

Dicho defecto también condicionó la calidad del proceso técnico y administrativo del cálculo tarifario al fallar en garantizar que las tarifas estén asociadas al mínimo costo factible, dada la eficiencia de las Licenciatarias y la seguridad del servicio.

4.3. EL ENARGAS no fundamentó los cambios en la aplicación de la fórmula de Ajuste Semestral de la tarifa establecida en las RBLT

Las RBLT, incluidas como Anexos en los Decretos 2457/92 y 2458/92, contienen la siguiente fórmula aplicable para el ajuste semestral de la tarifa:

$$T_1 = T_0 X \left[\frac{W_1}{W_0} - \frac{X}{100} + \frac{K}{100} \right]$$

Donde:

T_1 = tarifas ajustadas (para todos los servicios disponibles) - Comprende todos los componentes;

T_0 = tarifa vigente anterior al ajuste;

W_1 = índice PPI;

W_0 = Índice PPI;

X = Factor de Eficiencia (igual a 0 para los primeros 5 años);

K= Factor de inversiones.

A partir de la emergencia dispuesta por la Ley 25.561 quedó sin efecto la aplicación del índice PPI⁵³.

Luego, durante la vigencia de los acuerdos transitorios del año 2016 se adoptó la utilización del IPIM por sobre otros índices generales nacionales, tal como surge de

⁵³ Producer Price Index



las Audiencias Públicas celebradas con motivo de la Revisión Tarifaria Integral en diciembre de 2016.

En el año 2017, el ENARGAS aprobó sin la adecuada motivación, mediante las Resoluciones 4362/17 y 4363/17, la metodología del ajuste semestral, modificando la fórmula establecida en el Contrato y en las RBLT por la siguiente:

$$T_t = T_{Abr18} \times \frac{IP_{t-2}}{IP_{Feb18}}$$

Donde:

T: Tarifa.

IP: IPIM (índice de Precios Internos al por Mayor publicado por el INDEC).

t = cada mes del período estacional

Para el ajuste semestral de octubre de 2018⁵⁴ la fórmula fue modificada nuevamente, sin formalización alguna y constando solo en los expedientes administrativos⁵⁵. La fórmula utilizada fue la siguiente:

$$\text{Índice de Ajuste}_t = \frac{IPIM_{t-2} + ICC_{t-2} + IVS_{t-4}}{3}$$

Donde:

IPIM = Índice de Precios Internos al por Mayor entre febrero 2018 y agosto 2018

ICC = Índice del Costo de la Construcción entre febrero 2018 y agosto 2018

IVS = Índice de Variación Salarial entre diciembre 2017 y junio 2018

t = cada mes del período estacional

Posteriormente, las resoluciones ENARGAS 191/19 y 192/19 aprobaron el último ajuste semestral aplicado a la RTI. En este caso, se volvió a utilizar el IPIM como único índice de ajuste, y de esta manera se reeditó⁵⁶ el mecanismo dispuesto en las Resoluciones 4362/17 y 4363/17 mencionadas previamente.

Ante la consulta⁵⁷ de esta Auditoría respecto al cumplimiento del Ente sobre las cláusulas dispuestas en el AACL, éste refirió⁵⁸: *“En primer lugar, cabe señalar que las Actas Acuerdo de 2017 fueron celebradas entre los Ministros de Energía y Minería y de Hacienda y las Transportistas, “ad referendum” del Poder Ejecutivo Nacional, y que el ENARGAS no fue parte de dichas Actas Acuerdo.”*

⁵⁴ Resoluciones ENARGAS 265 y 266/18

⁵⁵ EX-2018-41717724 -APN-GDYE%ENARGAS, IF-2018-48061061-APN-GDYE#ENARGAS para TGS, y EX-2018-41718271-APN-GDYE%ENARGAS, IF-2018-48125968-APN-GDYE#ENARGAS para TGN – Resoluciones ENARGAS 265 Y 266/2018

⁵⁶ IF-2019-19336388-APN-GAL#ENARGAS del EX-2019-09089060- -APN-GDYE#ENARGAS para TGS, y IF-2019-19336939-APN-GAL#ENARGAS del EX-2019-09105997- -APN-GDYE#ENARGAS para TGN.

⁵⁷ Nota N° 687/24-A-05

⁵⁸ NO-2024-105961376-APN-DIRECTORIO#ENARGAS



En concreto, la autoridad regulatoria dejó de aplicar, sin motivación, la fórmula original, a través de las Resoluciones 4362/17 y 4363/17 y, en el caso del ajuste aplicado en octubre de 2018, ni siquiera fue formalizado a través de un acto administrativo.

4.3.1. El ENARGAS dejó de aplicar los factores destinados a incentivar la eficiencia (X) y las inversiones (K) de las Licenciatarias

La Ley 24.076 (Artículo 40), establece que el servicio de transporte, será regulado por un sistema de tarifas máximas.

A su vez, el artículo 41 dispone: que las tarifas se ajustarán mediante indicadores de mercado internacional y que *“dichos indicadores serán a su vez ajustados, en más o en menos, por un factor destinado a estimular la eficiencia y, al mismo tiempo, las inversiones en construcción, operación y mantenimiento de instalaciones”*.

Este sistema de regulación tarifaria se denomina *Price Cap* y su objetivo fundamental consiste en incentivar a las Licenciatarias a operar de manera eficiente, reduciendo sus costos, y logrando, de este modo, tarifas decrecientes para las siguientes revisiones.

Uno de los beneficios del *Price Cap* es que puede mantener un esquema tarifario estable, con bajas tarifarias por eficiencia y subas por inversiones. Además, protege a los usuarios, en tanto limita por un lado los aumentos tarifarios y procura regular, por el otro, los efectos del monopolio de las licenciatarias.

En otro orden, las RBLT establecen como mecanismo de actualización el ajuste semestral de la tarifa⁵⁹ y su fórmula de aplicación⁶⁰. También especifican los conceptos relacionados a los factores de inversión K y de eficiencia X⁶¹. Se menciona que el factor X deberá estar sustentado en programas específicos donde: *“a) se identifiquen claramente en qué consisten los programas y cuáles son sus objetivos; b) se cuantifiquen con razonable aproximación las inversiones requeridas y los ahorros de costos esperados; c) se aporten antecedentes o información suficiente que permita aplicar tales programas.”*

Para el caso de la RTI, la cláusula 7.2 del Acta Acuerdo de Adecuación Contractual estipuló que deberá contemplarse un *“diseño e implementación métodos*

⁵⁹ Numeral 9.4.1.1 de la RBLT, Decreto 2255/92

⁶⁰ Numeral 9.4.1.4 de la RBLT, Decreto 2255/92

⁶¹ Numeral 9.4.1.2 y 9.4.1.3 de la RBLT, Decreto 2255/92



adecuados para incentivar y medir en el tiempo, las mejoras en la eficiencia de la prestación del servicio por parte del LICENCIATARIO.”

En relación al procedimiento de aplicación del Ajuste Semestral, el ENARGAS, eliminó, a través de las resoluciones 4362/17 y 4363/17 el factor X de la fórmula original⁶², cuyo objetivo era estimular a las licenciatarias a operar de manera más eficiente, logrando mayores márgenes de rentabilidad cuanto mayor fuera el ahorro. El objetivo de aplicación de este factor es, además, lograr una reducción de la tarifa a largo plazo.

También eliminó el factor K, que refleja las inversiones realizadas por las licenciatarias, por ejemplo, para la expansión de la capacidad de transporte, incrementando la tarifa base y permitiendo compensar la baja originada por el factor de eficiencia.

Los factores de incentivo fortalecen el concepto del Price Cap, por lo tanto, su eliminación no propende al objetivo de incentivar a las licenciatarias a prestar un servicio eficiente que redunde en un ahorro de costos operativos, con tarifas decrecientes a largo plazo. Mediante este mecanismo regulatorio se transfieren y distribuyen los beneficios de la subaditividad de costos de una organización industrial monopólica, al lograr que las ganancias de eficiencia en la prestación del servicio se materialicen en tarifas decrecientes a largo plazo para los usuarios del servicio público.

Esta situación debilitó los mecanismos regulatorios que propenden a minimizar los costos del servicio.

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.

Para establecer el nivel tarifario a aplicar, previamente el ENARGAS debió llevar a cabo un proceso técnico-administrativo de determinación de las variables regulatorias que definen los ingresos requeridos por las Licenciatarias para el período quinquenal comprendido por la RTI.

Una variable central es la determinación de la base tarifaria o base de capital regulatoria, que consistió, en el marco de la metodología prevista, en la actualización del

⁶² Ambas resoluciones fueron posteriormente modificadas por las Resoluciones ENARGAS 310/18 y 311/18, ambas sin consideración de los factores X y K.



conjunto de bienes esenciales para la prestación del servicio de transporte de gas natural.

Como se mencionó previamente, en concordancia con los lineamientos contenidos en las AA entre el Otorgante y las Licenciatarias, para dicha tarea se contrató a la consultora Villares y Asociados, y siguiendo los criterios establecidos en el pliego de contratación, realizó el cálculo con la información disponible durante el exiguo plazo disponible.

De acuerdo al Pliego de Bases y Condiciones, el Consultor debía, entre otras tareas⁶³:

- Determinar la estructura de costos de los distintos grupos de activos que componen la Base de Capital e identificar los Índices oficiales representativos de la variación en los precios de la economía asociados a dicha estructura de costos.
- Actualizar el valor residual de los activos existentes al 31-12-2015, aplicando a tales efectos, los índices que, en función de lo indicado en el punto precedente, establezca el ENARGAS.

El cálculo técnico debía definir, entre otros requerimientos: a) la estructura de costos de la base tarifaria de las licenciatarias, y b) un conjunto de índices representativos e idóneos para actualizar el valor económico de dicha base tarifaria desde 1993 a diciembre de 2016. La combinación de ambos, determinarían un factor de actualización de la base tarifaria, entendido como la cantidad de veces que aumentaría su valor entre las puntas del período bajo análisis.

Consta en los expedientes administrativos que aprobaron el cálculo de la base de capital, la consulta del ENARGAS al ex MINEM en noviembre de 2016 respecto a la interpretación de las condiciones de las Actas Acuerdo, que referían a la adopción de “índices oficiales”, para precisar el alcance del término, con el objetivo de especificar los criterios para la tarea a realizar por la Consultora⁶⁴.

Entre los informes de avance y el informe final de la Consultora, se verificaron cambios metodológicos que tendieron a reducir la apertura de la estructura de costos, y

⁶³ Informes Intergerenciales GDYE/GT N° 75 y 76.

⁶⁴ El ex Ministerio mediante NO-2016-03240081-APN-MEM señaló que las valuaciones de bienes se efectuarán “en moneda nacional” y considerarán la evolución de índices oficiales o coeficientes locales representativos de la variación de la economía contemplando la estructura de costos de dichos bienes, debiendo entenderse sobre ese particular que la referencia a índices oficiales incluye a aquellos índices emitidos o adoptados por organismos o entidades públicas de la República Argentina que sean considerados por el ENARGAS como idóneos para estimar las variaciones de los costos de los bienes y servicios atinentes a las actividades de transporte y distribución de gas por redes.



por ende la cantidad de índices que actualizarían los subcomponentes de dicha estructura.

Posteriormente, la propuesta definitiva del cálculo de la Consultora, se fundó en una estructura de costos con una apertura de dos componentes: a) *Mano de Obra* y b) *Resto de los componentes*. Consecuentemente, se redujo la actualización de los valores económicos a dos subíndices: a) el ISBIC y b) una serie empalmada entre el IPIM y el ICC-Mendoza, respectivamente.

En marzo de 2017 mediante las Notas 2477/17 y 2518/17, el Ente solicitó al ex MINEM conformidad para: i) seleccionar el índice combinado propuesto por Villares y Asociados y, ii) aplicar un criterio único de actualización entre las licenciatarias de transporte y distribución de gas en base a dicho índice.

El ex MINEM mediante NO-2017-04871382-APN-MEM consideró que el índice de precios seleccionado por el ENARGAS en el marco de sus facultades se adecuaba a las previsiones contenidas en las AA, como así también resultaba procedente su aplicación uniforme al total de las licenciatarias.

El resultado del procedimiento, produjo un índice compuesto que aumentó la base tarifaria de las licenciatarias de transporte por un coeficiente de actualización cercano a 33.

Como se aclaró antes, el proceso fue revisado posteriormente, compilando los resultados de las auditorías técnicas de la FIUBA y los análisis de las áreas sustantivas del ENARGAS. Entre las debilidades del proceso se destacan aquellas presentadas por la FIUBA y por la Comisión de Evaluación del ENARGAS:

- Falta de sustento técnico para la selección y empalme de los índices;
- Aplicación uniforme de índices para ser aplicados a Distribuidoras y Transportistas ante estructuras de costos heterogéneas;
- Omisión de un análisis vinculado a un factor máximo de referencia para actor el factor de actualización;



De acuerdo a los análisis regulatorios elaborados por el ENARGAS, respecto a este punto, variaciones de la base tarifaria impactan en la tarifa mediante dos vías: rentabilidad y amortizaciones⁶⁵.

$$Rentabilidad_{(acc)} = WACC \times (BT \times FA)$$

$$Amortizaciones = \%Amort \times (BT \times FA)$$

Donde:

WACC: Tasa de Rentabilidad

BT: Base Tarifaria

FA: Factor de actualización

El análisis de la evaluación comparó el factor de actualización punta a punta aplicado en la RTI (33) y el factor de actualización vinculado a un valor de referencia teórico máximo (24), también inaplicable para el cálculo, pero válido para establecer una cota superior al factor de actualización⁶⁶.

Los informes técnicos concluyeron que el proceso de actualización de la Base Tarifaria no se ajustó a criterios técnicos aceptados.

Tanto el ex MINEM, como el ENARGAS, fallaron en coordinar controles y criterios regulatorios oportunos para prevenir los riesgos previsibles de un proceso técnico-jurídico y administrativo complejo, como lo era la definición tarifaria de las licenciatarias para el quinquenio, agravado por el prolongado período de transición tarifario y el exiguo plazo para llevar adelante la revisión tarifaria.

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

Mediante Resoluciones I/3882/16 y I/388316, la autoridad regulatoria instruyó a TGN y a TGS respectivamente, a suscribir la documentación pertinente para la contratación de la firma Estudio Villares y Asociados a fin de proveer el servicio de una

⁶⁵ Las amortizaciones deben incorporarse anualmente al requerimiento de ingresos siguiendo lo establecido por el ENARGAS en lo que a vidas útiles se refiere. Las amortizaciones son la devolución al inversor del capital. El capital del inversor es la base tarifaria, y es por ello que el factor de actualización juega un rol importante sobre las amortizaciones, toda vez que estas son una porción del capital actualizado.

⁶⁶ IF-2020-53771459-APN-GDYE#ENARGAS y IF-2020-80026902-APN-GDYE#ENARGAS: Informes GDYE - Análisis de los Informes de Avance N°2 y N°9 de la FIUBA – Auditoría y revisión técnica, jurídica y económica de la RTI. Resultante de considerar la Base de Activos desde el origen valorizada en dólares y actualizada por la variación de los precios mayoristas de EEUU.



auditoría técnica y económica de los bienes necesarios para la prestación del servicio público de distribución de gas natural.

El Informe de Avance correspondiente a TGN, contenía la estructura de costos de la Base de Capital presentada por la licenciataria al 31/12/15, en la cual el 89% de su capital estaba compuesto por gasoductos y plantas compresoras.

Por otra parte, en el Informe de Avance correspondiente a TGS, la estructura de costos informada por la licenciataria, teniendo en cuenta el rubro Mantenimientos Mayores correspondientes a las Plantas Compresoras⁶⁷, estaba compuesta en un 85,49% por gasoductos y plantas compresoras, en línea con la estructura general de costos de la otra licenciataria. En ambos casos, para los gasoductos y para las plantas compresoras, las estructuras de costos presentadas corresponden a una sola obra para cada rubro.

En los Informes de Avance mencionados, se presentaron los índices sugeridos para la actualización de la Base de Capital, acordes a las estructuras de costos determinadas hasta ese momento. Finalmente, Villares y Asociados. agrupó las estructuras de costos de las licenciatarias en dos rubros y estableció los correspondientes índices de actualización para ambas transportistas. A continuación, se expone en el siguiente cuadro, las diferencias en el agrupamiento de costos y en los índices seleccionados para actualizarlos:

Cuadro 3: Diferencias en la apertura e índices de costos

GASODUCTOS		PLANTAS COMPRESORAS	
COMPONENTE DEL COSTO	ÍNDICE	COMPONENTE DEL COSTO	ÍNDICE
Cañería	PPI - Steel Pipe and Tube	Equipos compresores	PPI - Turbines and Turbine Sets
Mano de Obra	ISBIC	Mano de Obra	ISBIC
Materiales, Equipos y Herramientas Nacionales	IPIM - Máquinas y Equipos	Materiales, Equipos y Herramientas Nacionales	IPIM - Máquinas y Equipos
Materiales, Equipos y Herramientas Importados	PPI - Machinery and Equipment	Materiales, Equipos y Herramientas Importados	PPI - Machinery and Equipment
Transporte	IPB - Gasoil	Transporte	IPB - Gasoil

GASODUCTOS DEFINITIVO		PLANTAS COMPRESORAS DEFINITIVO	
COMPONENTE DEL COSTO	ÍNDICE DEFINITIVO	COMPONENTE DEL COSTO	ÍNDICE DEFINITIVO
Mano de Obra	ISBIC	Mano de Obra	ISBIC
Resto de los Componentes	ÍNDICE EMPALMADO	Resto de los Componentes	ÍNDICE EMPALMADO

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Villares y Asociados

⁶⁷ Res 1903/2000 – ENARGAS - PAUTAS PARA LA INCORPORACIÓN Y VALUACIÓN DE BIENES DE USO – Apartado 3 b)



El 27/03/17, el ENARGAS envió al ex MINEM la Nota ENRG GDyE/GAL/GT/GD/I N° 2477 y su complementaria ENRG GDyE/GAL/GT/GD/I N° 2516 en la que expresó que *“con la finalidad de establecer un único criterio de cálculo aplicable para todas las Licenciatarias, este Organismo seleccionó los índices de precios propuestos por Villares y Asociados...”*.

También expresó que dichos índices *“permiten incentivar la inversión en infraestructura necesaria para atender los requerimientos de nuevos usuarios y las necesarias mejoras de confiabilidad y seguridad de los sistemas de transporte y distribución de gas natural”*, sin explicar los fundamentos de tal afirmación.

Los índices finalmente adoptados por el ENARGAS para la actualización de la Base de Capital fueron dos:

- ISBIC (Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y
- un índice compuesto por el ICC Materiales (índice del Costo de la Construcción – Materiales elaborado por la Dirección de Estadísticas e investigaciones Económicas del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía de la Provincia de Mendoza) y el IPIM (índice de Precios Internos al Por Mayor elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

Las escalas salariales consideradas para la elaboración de los índices ISBIC (de acuerdo a la metodología publicada por el INDEC en 1991) corresponden a las fijadas en los Convenios Colectivos de Trabajo o Actas Acuerdo que han sido homologadas, autorizadas o registradas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o, en su defecto, por otros instrumentos supletorios.

La serie abarca 22 convenios y para cada convenio se consideran 2 categorías como representativas de la evolución de las remuneraciones: la de “Personal Calificado”, por una parte, y la de “Personal no Calificado”, por la otra. De cada uno de los sectores “Industria Manufacturera” y “Construcción” se seleccionan una o más categorías de personal calificado y no calificado a fin de determinar los salarios más representativos, cuya variación ponderada permite calcular el índice.



En el caso del IPIM⁶⁸, las ponderaciones de cada índice son consistentes con la cobertura y el tratamiento impositivo de cada uno de ellos. Para el cálculo se utiliza una fórmula de ponderaciones fijas referidas al año base.

⁶⁸ Las ponderaciones del sector primario son valores brutos de producción netos de impuestos, estimados por las Cuentas Nacionales; las del sector manufacturero son valores de producción provenientes del Censo Nacional Económico; la energía eléctrica está ponderada con la facturación de las empresas distribuidoras; y las del sector de productos importados se calcularon a partir del valor CIF (costo, seguro y flete) de las importaciones.



Cuadro 4: Estructura de ponderadores de los precios mayoristas (base 1993)

	IPIM	IPIB	IPP
Nivel General	100,00	100,00	100,00
Índice de Productos Nacionales	92,71	92,52	100,00
Productos Primarios	19,36	19,98	21,68
Productos agropecuarios	13,55	13,98	15,41
Productos Pesqueros	0,68	0,70	0,68
Productos de minas y canteras	5,13	5,30	5,59
Productos Manufacturados y Energía Eléctrica	73,35	72,54	78,32
Productos manufacturados	71,49	70,78	76,63
Energía Eléctrica	1,86	1,76	1,69
Índice de Productos Importados	7,29	7,48	-

Fuente: INDEC

El Consultor aclaró que el INDEC, a través de su página web, efectúa una advertencia sobre el uso de series estadísticas con posterioridad a enero de 2007 y hasta diciembre de 2015 y deben ser consideradas con reservas. Esto motivó que Villares y Asociados haya decidido construir una serie que incluya el IPIM publicado por el INDEC para los períodos no cuestionados, e identificar otro índice de carácter local para el período 2006 a 2015. El índice seleccionado, según su revisión, fue el índice de Costo de la Construcción, Materiales Gran Mendoza.

Cuadro 5: Grupo de insumos del Índice de Costo de la Construcción (Mendoza)

Grupo de insumos ICC-MENDOZA	
Aglomerantes	Sanitarios
Áridos	Electricidad
Metálicos y chapas	Combustibles
Asfaltos-techos	Mano de obra y Varios

Fuente: Ministerio de Economía y Energía – Provincia de Mendoza

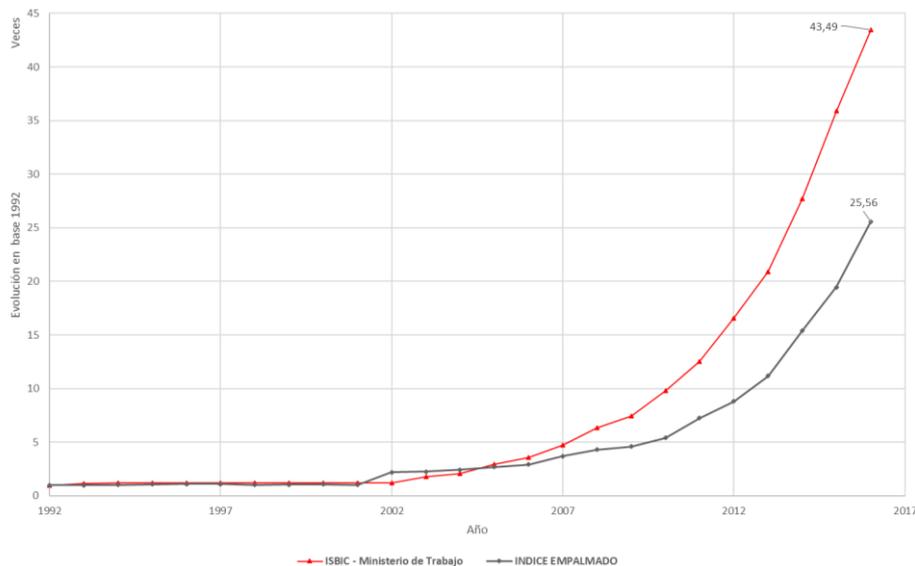
El Índice de Costo de la Construcción (ICC) de la Provincia de Mendoza mide el nivel y los cambios a lo largo del tiempo, de los precios de un conjunto de bienes que se utilizan en la actividad de la construcción, tanto pública como privada. La principal fuente de datos son los listados de insumos que utiliza el Ministerio de Planificación e Infraestructura Pública para realizar el cálculo de la redeterminación de costos de la obra pública provincial.

Adviértanse las diferencias que existen en las composiciones de los rubros considerados para elaborar el IPIM y el ICC-Mendoza. La actualización del ISBIC totalizó



un valor 43,49 veces el valor inicial de 1992 mientras que el Índice Empalmado alcanzó un total 25,56 veces el valor inicial. La evolución económica de dichos índices desde el año 1992 hasta septiembre de 2016 puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Evolución de los índices IPIM-ICC empalmados e ISBIC (1992-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Villares y Asociados

De acuerdo al Informe Intergerencial GDyE/GT N°75/17, el índice que se aplicaría para actualizar la Base Tarifaria de las Licenciatarias desde la privatización hasta el 31/12/16 se conformaría combinando una participación del 44% del ISBIC y un 56% de un índice compuesto por el ICC Materiales-Mendoza y el IPIM.

Dicho índice de precios combinado, sería de aplicación para todas las licenciatarias y se utilizaría para ajustar los valores residuales de las Bases Tarifarias determinadas por las consultoras en función de su antigüedad.

La apertura de costos y la selección de índices para ajustar las bases tarifarias, cambió significativamente desde el inicio del proceso hasta la configuración efectivamente adoptada. La agrupación final, empalmó series de índices que no guardan una correlación entre los elementos que las componen.

No se hallaron fundamentos que permitan comprender de qué manera dichos índices incentivarían las inversiones, ni la justificación metodológica para su aplicación a todas las licenciatarias, tanto de transporte como de distribución de gas.



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

En los primeros informes de avance del 5 y 7 de septiembre de 2016 para TGS y TGN respectivamente, presentados por Villares y Asociados, se estimaron, para las Bases de Capital, las estructuras de costos a partir de la información de suministrada por las licenciatarias.

Para los gasoductos, TGS presentó la estructura correspondiente a la obra 101.490 efectuada en el año 2008 que consistió en la ampliación de capacidad en 1,1 MMm³/día.

Para el caso de plantas compresoras, la obra tomada como referencia fue la 100.808 del año 2001 se trató de la instalación de un turbocompresor Solar Taurus de 10.300 HP en la planta compresora Solar en el Complejo Cerri.

En cuanto a TGN, la estructura entregada al Consultor corresponde a una obra de expansión de gasoducto de 90 km (30" de diámetro) a diciembre de 2015. Para las plantas compresoras, TGN informó la estructura de costos de construcción de la planta compresora La Candelaria en el año 2011. A continuación, se expone la ponderación de los componentes de las obras mencionadas, de acuerdo a la información proporcionada por la Consultora en los informes de avance.

Cuadro 6: Estructura de costos de obras relevadas en los informes de avance

Informe avance TGS (05/09/16)		PLANTAS COMPRESORAS	
GASODUCTOS		PLANTAS COMPRESORAS	
COMPONENTE DEL COSTO	POND. (%)	COMPONENTE DEL COSTO	POND. (%)
Cañería	55,26%	Equipos compresores	49,22%
Mano de Obra	43,58%	Mano de Obra	42,38%
Materiales, Equipos y Herramientas Nacionales	1,08%	Materiales, Equipos y Herramientas Nacionales	7,95%
Materiales, Equipos y Herramientas Importados	0,00%	Materiales, Equipos y Herramientas Importados	0,00%
Transporte	0,08%	Transporte	0,08%
TOTAL	100%	TOTAL	100%



Informe avance TGN (07/09/16)

GASODUCTOS

COMPONENTE DEL COSTO	POND. (%)
Cañería	42,15%
Mano de Obra	36,20%
Materiales, Equipos y Herramientas Nacionales	2,86%
Materiales, Equipos y Herramientas Importados	14,41%
Transporte	4,38%
TOTAL	100%

PLANTAS COMPRESORAS

COMPONENTE DEL COSTO	POND. (%)
Equipos compresores	20,65%
Cañería	11,05%
Mano de Obra	31,39%
Materiales, Equipos y Herramientas Nacionales	9,00%
Materiales, Equipos y Herramientas Importados	24,14%
Transporte	3,77%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Villares y Asociados

En esta instancia, se presentaron diferencias sustanciales en el rubro Mano de Obra entre las estructuras presentadas por las dos licenciatarias. Mientras que el promedio del componente de Mano de Obra para gasoductos y plantas compresoras era del 42,98% para TGS, en la estructura informada por TGN representaba el 33,79%. De forma similar, también los demás rubros presentaban diferencias variadas.

En ambos informes de avances, el consultor solicitó que *“En base a la información recibida y a nuestros estudios, recomendamos que el Ente Regulador convalide el costeo de un gasoducto típico, de una planta compresora típica y de otros activos con costos que se consideren representativos, a ser propuesto por el Equipo Técnico Consultor. Una vez convalidados los elementos típicos a ser evaluados, el Equipo Técnico Consultor determinará la estructura de costos para cada uno de los ítems anteriores”*.

No se encontraron evidencias de que el Ente haya respondido a este requerimiento destinado a establecer un modelo único para ambas licenciatarias tanto para los gasoductos como para las plantas compresoras.

Villares y Asociados menciona en su informe final que, con fecha 15/11/16, recibió copia de la Nota ENARGAS N° 10677/16, en la cual se expresa que se entiende por índices oficiales *“a aquellos índices emitidos o adoptados por Organismos o Entidades Públicas de la República Argentina”*, adjuntado al efecto nota N° 2016-03240081-APN-MEN, del Ministerio de Energía y Minería, dirigida al Sr. Interventor del ENARGAS de fecha 11 de noviembre de 2016, la cual se expide en el mismo sentido. A raíz de ello, aclara el consultor, realizó un replanteo de los índices a utilizar y agrupó las estructuras de costos incluidas en el primer informe en dos grandes grupos. Estos grupos eran *“Mano de Obra”* y *“Resto de los Componentes”*.



No consta en ninguno de los informes que el consultor haya justificado el agrupamiento en sólo dos grupos ni que los elementos agrupados en el rubro Resto de los Componentes pudieran tener una evolución económica similar, a fin de estar abarcados por un solo índice.

Respecto de la Estructura de Costos presentada por TGS para el Informe de Avance, Villares y Asociados se limitó a conservar el porcentaje del componente Mano de Obra y sumar algebraicamente los porcentajes de participación de cada uno del Resto de los Componentes.

Para el caso de TGN, el consultor informa que, debido a las notas entre el ENARGAS y el Ministerio de Energía y Minería antes mencionadas, *“la Licenciataria ha procedido a recalcular las estructuras de costos oportunamente presentadas”*. Cabe aclarar que en el Informe Final no se encontró ningún examen, evaluación o consideración que justifique la modificación presentada nuevamente por TGN y tomada como válida para el cálculo de la Base de Capital.

No debe perderse de vista que la composición de la Estructura de Costos determina la participación de cada coeficiente de ajuste sobre la actualización de la Base de Capital de las licenciatarias.

Cuadro 7: Componentes y ponderadores de la estructura de costos de los informes finales

COMPONENTE DEL COSTO		GASODUCTOS	PLANTAS COMPRESORAS
TGS	Mano de Obra	43,58%	42,37%
	Resto de los Componentes	56,42%	57,63%
	Informe final TGS (23/11/16)	100,00%	100,00%
TGN	Mano de Obra	43,00%	38,00%
	Resto de los Componentes	57,00%	62,00%
	Informe final TGN (24/11/16)	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Villares y Asociados

En su Informe Final sobre la Auditoría Técnica y Económica de los Bienes Necesarios Para la Prestación del Servicio Público de Transporte de Gas, el Consultor aceptó las composiciones presentadas por las licenciatarias sin realizar una evaluación pormenorizada de las participaciones de cada componente, siendo que se evidenciaron diferencias significativas entre ambas estructuras.

El 27 de marzo de 2017, el ENARGAS envió al ex MINEM la Nota ENRG GDyE/GAL/GT/GD/I N° 2477 y su complementaria ENRG GDyE/GAL/GT/GD/I N° 2516



en la que expresa que “seleccionó los índices de precios propuestos por Villares y Asociados...”.

En correspondencia con lo anterior, el Ente solicitó la conformidad del Ministerio para aplicar un único índice de actualización para todas las licenciatarias y se utilizaría para ajustar los valores residuales de las Bases Tarifarias.

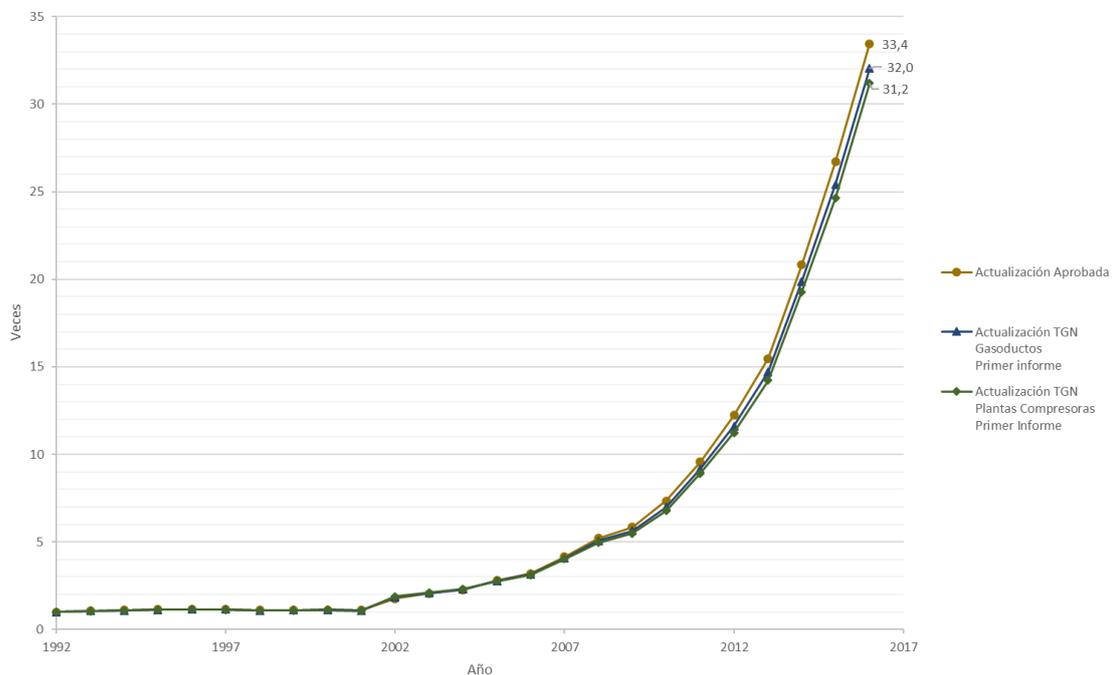
El índice único propuesto por el ENARGAS se conformaría combinando una participación del 44% del ISBIC (Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y un 56% de un índice compuesto por el ICC Materiales (índice del Costo de la Construcción – Materiales elaborado por la Dirección de Estadísticas e investigaciones Económicas del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía de la Provincia de Mendoza) y el IPIM (índice de Precios Internos al por Mayor elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). Se hace notar que la composición del índice del ISBIC que actualiza el rubro Mano de Obra de las Estructuras de Costos propuestas por el ENARGAS, es mayor que el mayor de los valores presentados por las licenciatarias.

La conformidad del Ministerio se materializó mediante la Nota NO-2017-04871382-APN-MEM del 30 de marzo de 2017, luego de compartir las conclusiones de la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria, quien manifestó que “*la selección de los índices oficiales efectuada por el ENARGAS resulta consistente con el criterio adoptado por diversos organismos nacionales para medir variaciones de costos atinentes a sus respectivas áreas de competencia durante el período de funcionamiento irregular del INDEC*”.

Para el caso de TGN, el índice de la actualización presentado en el Informe Final fue superior al que hubiera surgido de aplicar las estructuras presentadas por la Licenciataria en el Primer Informe y cuya modificación no se encontró justificada. La evolución completa de los índices se puede observar en el siguiente gráfico.



Gráfico 2: Evolución de la estructura de costos según su composición (1992-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Villares y Asociados

Debido al incremento del componente Mano de Obra y a la aplicación de un índice de actualización único a la Estructura de Costos, se incrementó para TGN el Factor de Actualización que determinaba el valor actualizado de la Base de Capital.

Se deduce del relevamiento de los cálculos de la Consultora, las intervenciones del ENARGAS y del ex MINEM que, al inicio del proceso se evidenciaron diferencias significativas respecto a los costos de cada licenciataria, que luego fueron disipándose a medida que avanzó el trámite, hasta alcanzar una estructura de costo homogénea, ya no sólo para las licenciatarias de transporte, sino para todas las licenciatarias.

Este hecho se conjugó con las dificultades del ex MINEM y del ENARGAS a la hora de preestablecer criterios para seleccionar índices idóneos y representativos de los componentes para actualizar las bases tarifarias, así como para establecer la estructura de costos de los bienes esenciales de cada licenciataria y su ponderación específica.

El acotado plazo para la realización del control previo de las variables económicas mencionadas, se vio a su vez agravado por la distancia en el tiempo respecto al último proceso tarifario realizado que calculó su valor⁶⁹. Este hecho debiera

⁶⁹ Revisión Tarifaria Quinquenal "RQT" (1998)



haber impuesto una mayor rigurosidad, debido al efecto distorsivo que podría provocar extender estimaciones no representativas por amplios períodos de tiempo.

La aplicación de un estándar de actualización homogéneo entre distintas licenciatarias, partiendo de la base que la homogeneidad en la eficiencia en la prestación no fue previamente demostrada, ni que sus costos se distribuyesen uniformemente, entre licenciatarias, ni entre licenciatarias de distintos segmentos, permiten concluir sobre la debilidad metodológica del procedimiento técnico-administrativo que aprobó las tarifas del servicio público.

4.6.1. Se incluyeron en la categoría “Mano de Obra” de la Estructura de Costos, componentes que no debían imputarse a ese rubro

En base a la información preliminar suministrada, el Consultor solicitó a las licenciatarias que proveyeran información respecto de la estructura de costos de la Base de Capital con mayor grado de apertura para los rubros “Gasoductos” y “Plantas Compresoras”, dada la importancia significativa en la composición de la Base de Capital.

Como se mencionó en el hallazgo previo, para el análisis de su estructura de costos, TGS⁷⁰ presentó: i) los costos para los gasoductos, correspondientes a una obra del año 2008 que consistió en la ampliación de la capacidad en 1,1 MMm³/día y ii) para el caso de plantas compresoras, una obra tomada como referencia del año 2001 vinculada a la instalación de un turbocompresor Solar Taurus. TGS sólo proporcionó la apertura de estructura mencionada no constando en el expediente otra apertura de costos.

Por su parte, TGN presentó una apertura más detallada y de obras más cercanas al proceso de revisión tarifaria. La estructura entregada correspondió a una obra de expansión de gasoducto de 90 km (30” de diámetro) a diciembre de 2015. Para las plantas compresoras, informó la Estructura de Costos de construcción de la planta compresora La Candelaria en el año 2011. Particularmente, para el rubro Mano de Obra, el detalle de sus aperturas se observan en las tablas siguientes:

⁷⁰ Ver cuadro donde se presenta la información del informe de avance TGS (05/09/16).



Cuadro 8: Apertura del componente “Mano de Obra” de las obras de TGN

GASODUCTOS

COMPONENTE	POND.C (%)	SUBCOMPONENTE	POND.SC(%)
Mano de Obra	36,20%	Mano de Obra	21,70%
		Viáticos y Alojamiento de Personal	8,72%
		Subcontrato Radiografiado	1,71%
		Subcontrato Tunelera	0,93%
		Subcontrato Hot Tap	0,90%
		Inspección	0,75%
		Subcontrato Protección Catódica	0,72%
		Relevamiento e Ingeniería	0,35%
		Gestión de Permisos y Daños a Terceros	0,20%
		Subcontrato Topografía	0,18%
		Gastos oficina central y Región TGN	0,04%

PLANTAS COMPRESORAS

COMPONENTE	POND.C (%)	SUBCOMPONENTE	POND.SC(%)
Mano de Obra	31,39%	Mano de Obra	17,90%
		Viáticos y Alojamiento de Personal	7,11%
		Empleados Administrativos (Gastos de Oficina)	4,12%
		Subcontratos (radiografiado, aislación, etc)	1,99%
		Relevamiento e Ingeniería	0,27%

Fuente: Informe de Avance de Villares y Asociados para TGN

El apartado “1.1 Componentes del costo de construcción” de las “Pautas para la Incorporación y valuación de los bienes de uso” aprobadas por la Resolución ENARGAS 1903/00, expresa que *“Ningún cargo debe ser hecho en cuentas de Activos Fijos por la remuneración de empleados cuyos servicios en conexión con la obra sean meramente incidentales, excepto los correspondientes a gastos de ingeniería cargados a la construcción”*.

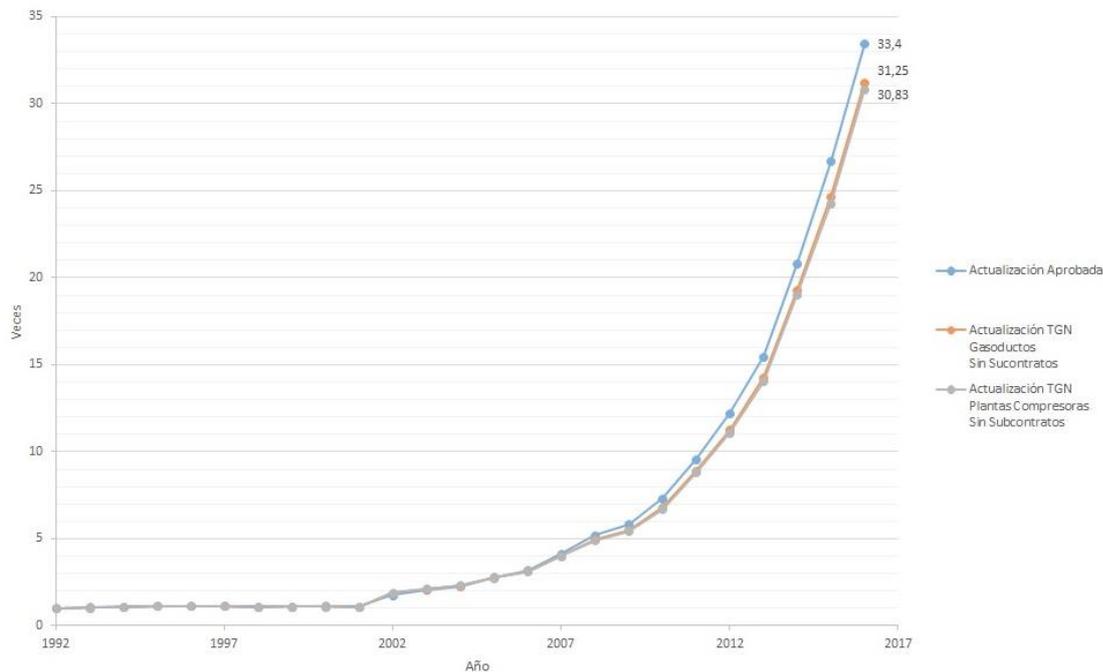
En los detalles de Mano de Obra, se observa que los subcontratos, de los cuales no hay información sobre su estructura de costos, representan un 12,27% y un 6,34% del componente; o un 4,44% y un 1,99% del total, respectivamente.

Si bien los subcontratos pueden considerarse como parte de las estructuras de costos de los gasoductos y plantas compresoras, no es correcta su imputación al rubro Mano de Obra ya que, en caso de contener mano de obra, la misma sería incidental.

En dicho caso, el componente Mano de Obra para gasoductos representaría el 31,76% de la Estructura de Costos en lugar del 36,20% declarado y para Plantas Compresoras sería del 29,4% en lugar del 31,39% informado.



Gráfico 3: Evolución de la estructura de costos según su imputación (1992-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Villares y Asociados

Así, la imputación de estos gastos al rubro “Mano de Obra”, lo que estaba explícitamente vedado por la normativa, dio como resultado un incremento de más en el rango de 6,5% - 7,8% en la evolución económica aprobada del capital actualizado.

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

En el Informe de Avance correspondiente a TGN, el Consultor destaca con relación al componente Mano de Obra, que *“Este rubro incluye la mano de obra propia y la de contratistas y subcontratistas. Otro subcomponente significativo lo constituyen los viáticos y movilidad del personal. Los demás subcomponentes no son significativos y se encuentran bastante atomizados”*.

Efectivamente, de acuerdo a las estructuras de costos informada por la licenciataria, los rubros “Viáticos” y “Alojamiento de Personal”, imputado al rubro Mano de Obra, que constituyen el 8,72% y el 7,11% de la estructura de costos total, representan el 24,09% y 22,65% del rubro para gasoductos y plantas compresoras, respectivamente.



En la Resolución ENARGAS 1903/00, se define “Movilidad” como *“los costos del transporte del personal desde su residencia habitual a otra localidad cercana a la obra (pasajes), y su traslado de ésta a la obra (contratación de servicio de transporte). Además, los gastos de vehículos propios y/o alquilados para el desplazamiento de supervisores y/o técnicos”*.

Es fundamental tomar un índice que refleje adecuadamente la evolución de los costos asociados a gastos de índole general, y no uno específico como el Índice de Salarios Básicos de la Construcción (ISBIC), más enfocado en los salarios de los trabajadores de la construcción, los cuales han sido influidos por negociaciones salariales y convenios colectivos.

Para la actualización del componente “Viáticos y Alojamiento de Personal”, sería recomendable utilizar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) ya que mide la evolución de los precios de una canasta representativa de bienes y servicios consumidos por los hogares, incluyendo rubros como alimentos, transporte y servicios, que estarían más alineados con gastos cotidianos y de subsistencia, como lo son los viáticos y alojamiento.

El ISBIC se concentra exclusivamente en los salarios, lo que lo hace muy específico para el rubro laboral dentro del sector de la construcción. En este sentido, utilizar el ISBIC para actualizar viáticos sería incorrecto por cuanto el comportamiento de los salarios de los obreros no está relacionado directamente con el cambio de los costos en el sector de servicios (hoteles, transporte, comidas, etc.). Es decir, el ISBIC está destinado a analizar el comportamiento salarial en la industria de la construcción, y su uso fuera de este contexto podría dar lugar a una sobrevaloración o subvaloración del gasto.

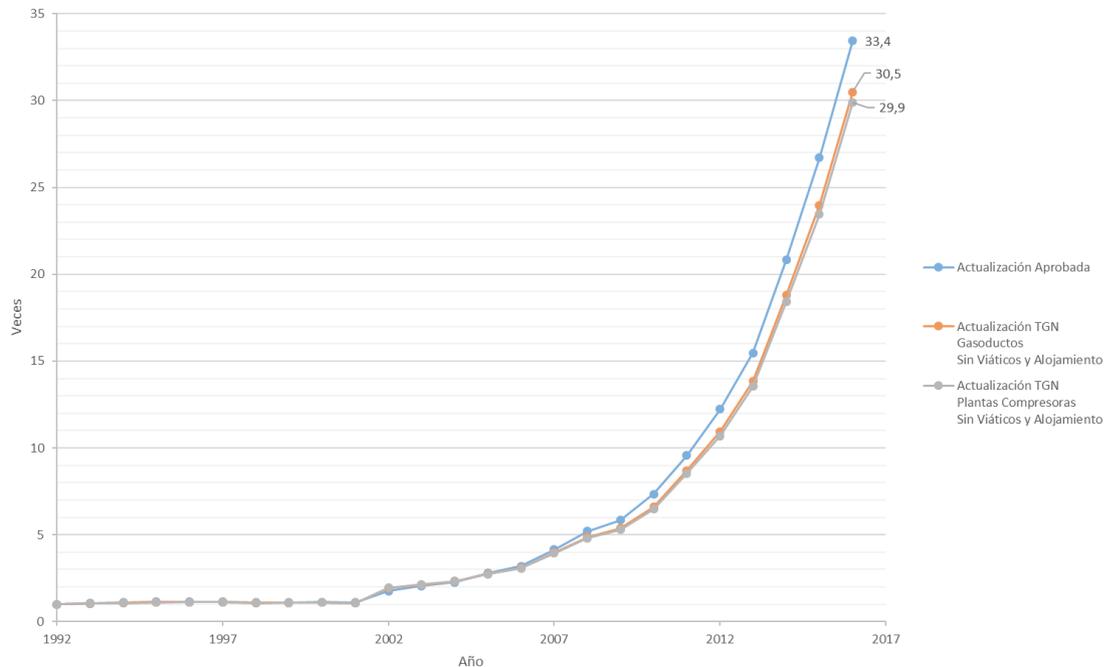
En este caso, con los índices seleccionados por el consultor, el IPIM es un índice más objetivo para actualizar gastos relacionados con viáticos, dado que este índice incorpora una visión amplia del comportamiento de los precios en la economía, y los viáticos están sujetos a la variación de precios de bienes y servicios. Este índice ofrece una representación más precisa de los cambios en los precios de los servicios y productos consumidos por el personal, lo que haría que la actualización refleje de manera más exacta la realidad económica de los costos de viáticos y alojamiento.

Trasladando el componente “Viáticos y Alojamiento de Personal” al rubro “Resto de los Componentes”, el rubro Mano de Obra para gasoductos representaría el 27,48%



de la Estructura de Costos en lugar del 36,20% declarado y para Plantas Compresoras sería del 24,28% en lugar del 31,39% informado.

Gráfico 4: Evolución de la estructura de costos según su imputación (1992-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Villares y Asociados

Considerando la utilización del IPIM en lugar del ISBIC para el componente “Viáticos y Alojamiento de Personal”, la evolución económica del capital actualizado, hubiera sido entre un 8,8% - 10,6% inferior a la aprobada y guardaría una relación directa más adecuada con el costo de esos servicios.

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

De acuerdo a lo detallado en aclaraciones previas, para llevar a cabo el procedimiento de control establecido por la Resolución ENARGAS 4591/17 aplicable para la RTI, se creó un equipo intergerencial de trabajo denominado “Coordinación de Control y Seguimiento de las Inversiones Obligatorias - CIO”.

Esta área tenía a su cargo la elaboración de informes trimestrales y anuales (abril-marzo) para elevar a la máxima autoridad del Ente. Específicamente, analizaba los



informes mensuales presentados por las distintas unidades organizativas y verificaba el grado de avance y cumplimiento de los Planes de Inversión Obligatoria.

Por Resolución ENARGAS 62/18, la CIO pasó a conformar la estructura del Ente como “Área de coordinación y seguimiento de las inversiones obligatorias” dependiente del Directorio.

La Resolución ENARGAS 308/19 introdujo un nuevo cambio en la estructura organizativa del Ente, disolviendo la CIO y sus funciones pasaron a la órbita de la Gerencia de Control Económico Regulatorio (GCER), que tiene a su cargo el control económico-financiero de las licenciatarias.

Con el dictado de la Resolución ENARGAS 22/20, se realizó una nueva modificación en la estructura organizativa, donde la GCER, responsable del control económico-financiero y, asumió las competencias de la ex CIO, pasó a estar con sus respectivas funciones y recursos humanos bajo la órbita de la Gerencia de Desempeño y Economía - GDyE.

De los expedientes remitidos por el Ente⁷¹, referentes al control económico-financiero y seguimiento físico se verifica que las unidades organizativas elaboraron sus últimos informes mensuales hasta enero (Gerencia de Transmisión) y Marzo (Gerencia de Desempeño y Economía) del 2020, para ambas licenciatarias.

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

Para el período correspondiente al Año I (abril/17 - marzo/18), en base a la información recibida por esta auditoría⁷², se observó que los informes finales elaborados por la CIO, los dictámenes legales y las Resoluciones del Directorio presentan una demora significativa.

⁷¹EX-2019-22234779-APN-GCER#ENARGAS/ EX-2019-22238577-APN-GCER#ENARGAS / EX-2019-03681927-APN-GCER#ENARGAS/ EX-2019-03680335-APN-GCER#ENARGAS / EX-2019-52198873- -APN-GT#ENARGAS EX-2019-52199560- -APN-GT#ENARGAS

⁷² EX-2019-22234779-APN-GCER#ENARGAS/ EX-2020-65362511-APN-GDYE#ENARGAS / EX-2020-65410197- -APN-GDYE#ENARGAS/EX-2019-22238577-APN-GCER#ENARGAS/EX-2020-65363931--APN-GDYE#ENARGAS / EX-2020-65410470--APN-GDYE#ENARGAS



En el caso de TGS, el informe final de la CIO fue elaborado con fecha 28/01/19, 10 meses después de la finalización del periodo (en marzo del 2018) y la Resolución 751/19 aprobatoria del cumplimiento del PIO Año I fue emitida el día 21/11/19.

Para TGN, el informe final de la CIO⁷³ fue elaborado el 13 de noviembre del 2018, y el dictamen legal⁷⁴ y la Resolución aprobatoria del PIO correspondiente al cumplimiento del Año I⁷⁵ recién en noviembre de 2019, pasado un año del informe final.

Para el Año II también se detectaron retrasos, aunque poco significativos. Las resoluciones de cumplimiento se dictaron prácticamente en simultáneo con las resoluciones del Año I, en noviembre del 2019.

Durante el periodo correspondiente al Año III, se constató que las licenciatarias enviaron la documentación mensual requerida por el ENARGAS para la elaboración de los informes mensuales. La Gerencia de Desempeño y Economía realizó los últimos informes mensuales para ambas licenciatarias, en junio de 2020. Asimismo, en junio (TGN) y julio (TGS) del mismo año, se realizaron los informes finales de cumplimiento económico para el periodo correspondiente al Año III.

En el mismo sentido, la Gerencia de Transmisión realizó los informes mensuales para ambas licenciatarias hasta enero de 2020, sin realizar los correspondientes a febrero y marzo, quedando incompleto el Año III.

Por otra parte, se resalta que los expedientes correspondientes al Seguimiento físico de las inversiones obligatorias de TGS y TGN⁷⁶, finalizan con reiteradas notas por las cuales las licenciatarias informan la situación de la pandemia, solicitando modificaciones en sus PIO del Año III y, a su vez, enviando los avances correspondientes. Posterior a ello, no se encuentra ningún intercambio o respuesta por parte del ENARGAS.

De acuerdo a lo mencionado, se verificaron retrasos significativos en la realización de los informes correspondientes al Año I. Además, se verificó que en los Expedientes de seguimiento y control - CIO⁷⁷ no constan los informes finales que analizan el cumplimiento físico y económico correspondiente al Año III, no surgiendo evidencia de control por parte del Ente.

⁷³ IF-2018-58248836-APN-CYSIO#ENARGAS

⁷⁴ IF-2019-102090026-APN-GAL#ENARGAS - 14/11/19

⁷⁵ Resolución 755/19 - 21/11/19

⁷⁶ EX-2019-52198873 -APN-GT#ENARGAS y EX-2019-52199560- -APN-GT#ENARGAS

⁷⁷ TGS EX-2019-22238577-APN-GCER#ENARGAS y TGN EX-2019-22234779-APN-GCER#ENARGAS



4.9. No se observaron procedimientos de seguimiento físico y control económico-financiero a partir de marzo de 2020

Esta Auditoría consultó, a través de la Nota 687/24 AG 5, sobre el control ejercido durante los años IV y V del quinquenio. En su respuesta⁷⁸, el Ente manifestó que, “se carece de mayor información a la ya remitida en atención a la falta de actualización tarifaria de ambas Licenciatarias según lo que preveían la Ley N° 24.076, su decreto reglamentario y sus respectivas Licencias. Todo ello, a raíz de lo dispuesto en las Resoluciones SGE N° 521/19, N° 751/19 y N° 791/19; la Ley N° 27.541; y los Decretos N° 278/20 y N° 1020/20, que dispusieron suspensiones de actualización tarifarias, emergencias económicas, períodos de transición y la renegociación de revisiones tarifarias vigentes.”

Las resoluciones citadas por el Ente refieren al diferimiento del ajuste semestral de la tarifa, que implicó una readecuación de las inversiones por parte de las licenciatarias. En efecto, la Resolución SGE 521/19 (Artículo 3º)⁷⁹ determinó que “...las prestadoras de los servicios de transporte y distribución de gas natural deberán presentar ante el ENARGAS...sus propuestas de readecuación de las inversiones obligatorias a su cargo, a fin de que la autoridad regulatoria las evalúe y autorice, con las adecuaciones pertinentes, respetando la exacta incidencia entre los montos que se dejan de percibir en concepto de tarifa ...”.

Es importante resaltar que dicha Resolución no implicó la suspensión del control por parte del Ente.

Con el dictado de la Ley 27.541⁸⁰ se declaró la emergencia pública en diferentes materias, incluida la económica, energética y tarifaria y se facultó al PEN a intervenir al ENARGAS, mantener las tarifas de gas natural bajo jurisdicción federal y llevar a cabo una renegociación de la RTI vigente o iniciar una revisión extraordinaria.

Si bien la ley autorizó al PEN a mantener las tarifas, no eximió al Ente de su responsabilidad de controlar las inversiones obligatorias comprometidas para el funcionamiento y mantenimiento del sistema durante este periodo.

⁷⁸ NO-2024-105961376-APN-DIRECTORIO#ENARGAS

⁷⁹ B.O. 04/09/2020 – Período correspondiente al Año III del quinquenio

⁸⁰ B.O. 23/12/2019



Según las observaciones del Informe UAI 464 del 02 de marzo del 2020, el procedimiento de control establecido por la Resolución ENARGAS 4591/17 se encontraba en proceso de revisión: *“el procedimiento en cuestión se encuentra en proceso de revisión. De la experiencia regulatoria se constataron situaciones no contempladas en el procedimiento, como así también se verificaron circunstancias a redefinir respecto de los parámetros de control reglados. Ello, a fin de optimizar el empleo de los recursos disponibles en esta materia.”*

Tampoco surge de dicho informe que las funciones de control del Ente se encontraran suspendidas.

Por otra parte, no se detectó un control y seguimiento por parte del ENARGAS de las inversiones obligatorias comprometidas entre marzo de 2020 y el dictado del Decreto 1020/20⁸¹ en diciembre del mismo año, mediante el cual se suspendieron las Actas Acuerdo.

Este Decreto, instruyó al Ente a llevar a cabo la renegociación de la RTI vigente, estableciendo que el plazo para dicha renegociación no podría exceder los 2 años desde su entrada en vigencia, suspendiendo los acuerdos correspondientes a las RTI vigentes.

El proceso de renegociación culminaría con la firma de un Acta Acuerdo Definitiva sobre la RTI, que abriría un nuevo período tarifario según el marco regulatorio.

Cabe destacar, que las inversiones obligatorias comprometidas para el quinquenio, correspondían a obras de inversión *“consideradas indispensables para atender la operación y el mantenimiento de los sistemas operados, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras del gas natural, con estándares iguales o mayores a los requeridos por la normativa vigente”*⁸².

Además, la Ley 24.076 prevé, en su artículo 52, inciso o) respecto a las misiones y funciones del ENARGAS: *“o) Requerir de los transportadores y distribuidores los documentos e información necesarios para verificar el cumplimiento de esta ley su reglamentación y los respectivos términos de las habilitaciones, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias, con adecuado resguardo de la confidencialidad de información que pueda corresponder de acuerdo a lo dispuesto por la presente ley”*. Este inciso obliga al Ente, a realizar el control necesario para la

⁸¹ B.O. 17/12/2020

⁸² Resolución ENARGAS 4362/17 y 4363/17



prestación de un servicio público de transporte que opere de manera eficiente, más allá de lo establecido en el Decreto 1020/20.

Sin perjuicio de lo expuesto, no puede dejar de mencionarse la pandemia mundial por coronavirus – COVID 19- que determinó situaciones de aislamiento y distanciamiento social, desde el mes de marzo de 2020 hasta finales de 2021.

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

La Ley 24.076 (Artículo 38) estipula que los servicios prestados por las licenciatarias de transporte deben ser ofrecidos a tarifas que se ajusten a ciertos principios, entre los que se menciona la operación de forma económica y prudente, con ingresos suficientes para satisfacer los costos operativos razonables aplicables al servicio.

Las tarifas deben guardar relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de los servicios (Artículo 39, inciso b).

Las inversiones obligatorias comprometidas para el quinquenio, correspondían a obras de inversión "*consideradas indispensables para atender la operación y el mantenimiento de los sistemas operados, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras del gas natural*"⁸³. El Ente previó durante la realización de controles sobre el avance y ejecución física de los proyectos durante el quinquenio, considerando la naturaleza obligatoria de Planes de Inversión validados.

En hallazgos previos se concluyó lo siguiente:

1) Para los períodos correspondientes a los Años I y II, se dieron por cumplidos los PIO respectivos mediante las Resoluciones ENARGAS 751/19 y 795/19, para TGS y 755/19 y 837/19, para TGN.

2) Para el Año III se realizaron los procedimientos de seguimiento y control mensuales de forma parcial y no se hallaron los informes finales de la ex CIO para ninguna de las licenciatarias.

3) Respecto a los Años IV y V, no se ha observado la aplicación del procedimiento de seguimiento y control de las inversiones obligatorias previstas

⁸³ Resolución ENARGAS 4362/17 y 4363/17



La ausencia de control por parte del Ente impide conocer si el mantenimiento de la Red de Transporte de Gas Natural fue adecuado durante el quinquenio.

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.

La Resolución ex MINEM 31/16 (Artículo 7º) dispuso que *las Licenciatarias no podrán efectuar distribución de dividendos sin la previa acreditación ante el ENARGAS del cumplimiento del Plan de Inversiones Obligatorias y contar a tal fin con la autorización de dicha Autoridad Regulatoria, en los términos de lo establecido en los acuerdos*".

La AGN requirió al organismo regulatorio por N° 38/23 - AG7 que: *"Detalle imputaciones de cargos y sanciones aplicadas en el marco de los procedimientos de control de los planes de inversión, indicando concesionaria, estado, motivo y monto. En caso de no ser posible brindar acceso al sistema GDE, se solicita copia de auditoría (mediante el uso de la funcionalidad "generar copia" del GDE) de los expedientes donde tramitan las imputaciones de cargos y/o sanciones con relación a los incumplimientos de los planes de inversión"*.

El ENARGAS respondió⁸⁴: que *"Bajo el Expediente N° 29.345...se imputó a TGN, en los términos del Capítulo X de las Reglas Básicas de la Licencia de Transporte (RBLT), por el incumplimiento del Plan de Inversiones Obligatorias 2016 (PIO2016) y por la distribución de dividendos sin la autorización expresa del ENARGAS y sin haber acreditado previamente el total y absoluto cumplimiento del PIO 2016..."*, especificando que: *"A la fecha no se han cursado imputaciones o sanciones respecto a los planes de inversión correspondientes a la RTI."*

Efectivamente, en el expediente 29.345, que contiene el Avance Físico de los PIO 2016, se observó un proceso sancionatorio por incumplimiento de los planes de inversión y por la distribución de dividendos sin autorización del Ente. Consta un informe del Directorio⁸⁵, del 16/04/19 con la decisión de imputar a TGN por el incumplimiento del Plan de Inversiones Obligatorias 2016 (PIO-2016) y por la distribución de dividendos sin

⁸⁴ NO-2023-78476487-APN-DIRECTORIO-ENARGAS

⁸⁵ IF-2019-36202493-APN-DIRECTORIO#ENARGAS, a Fs. 006 del IF-2021-40441572-APN-GAL%ENARGAS, folio 703



la autorización expresa del ENARGAS y sin haber acreditado previamente el total y absoluto cumplimiento del PIO 2016.

El dictamen de la Gerencia de Asuntos Legales⁸⁶ de fecha 11/08/22 sostiene en un proyecto de resolución que si bien corresponde hacer lugar al descargo efectuado por TGN por la imputación relativa al incumplimiento del Plan de Inversiones Obligatorias 2016, debe sancionarse a la empresa por la distribución de dividendos sin haber acreditado previamente el total y absoluto cumplimiento del Plan de Inversiones Obligatorias, y sin la autorización expresa de ENARGAS.

En definitiva, a la fecha de finalización de las tareas de campo, el único proceso sancionatorio existente en el expediente de Seguimiento Físico, no contiene el acto administrativo que haga efectiva la sanción imputada.

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)**.

⁸⁶ 0012 - IF-2022-83696812-APN-GAL%ENARGAS



- 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 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 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 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, 17/12/2024



**/ANEXO I/
(SIGLARIO/GLOSARIO por orden alfabético)**

LETRA SIGLA

A

AGN	Auditoría General de la Nación
AACL	Actas Acuerdo de Adecuación Contractual
APN	Administración Pública Nacional

B

BCR	Base de Capital Regulado
-----	--------------------------

C

CEPIS	Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad
CIF	Costo, Seguro y Flete
CIO	Coordinación de Control y Seguimiento de las Inversiones Obligatorias

D

DCSEyA	Departamento de Control de los Sectores Energía y Agua
ENARGAS	Ente Nacional Regulador del Gas

E

EN	Estado Nacional
ENRE	Ente Nacional Regulador de Energía

G

GAL	Gerencia Asuntos Legales
GD	Gerencia de Distribución
GCEyR	Gerencia de Control Económico y Regulatorio
GDyE	Gerencia de Desempeño y Economía
GN	Gas Natural
GT	Gerencia de Transmisión

H

HP	Horse Power
----	-------------

I

ICC	Índice del Costo de la Construcción
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPIM	Índice de Precios al por Mayor
ISBIC	Índice de Salarios Básicos



	IVS	Índice de Variación Salarial
M		
	MINEM	Ministerio de Energía y Minería
	MRG	Marco Regulatorio del Gas
	MEM	Mercado Eléctrico Mayorista
O		
	O&M	Operación y Mantenimiento
P		
	PEN	Poder Ejecutivo Nacional
	PPI	Producer Price Index
	PIO	Planes de Inversión Obligatorios
R		
	RBLT	Reglas Básicas de la Licencia del Transporte
	RQT	Revisión Quinquenal Transitoria
	RTI	Revisión Tarifaria Integral
S		
	SE	Secretaría de Energía
	SGE	Secretaría de Gobierno de Energía
T		
	TGN	Transportadora Gas del Norte
	TGS	Transportadora Gas del Sur
U		
	UAI	Unidad de Auditoría Interna
W		
	WACC	Costo del Capital Promedio Ponderado (Weighted Average Cost of Capital)



ANEXO II Comentarios de ENARGAS



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Numero: NO-2024-137150219-APN-DIRECTORIO#ENARGAS

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 13 de Diciembre de 2024

Referencia: Actuación AGN N° 181/23 - Respuesta - IF-2024-130170262-APN-SD#ENARGAS

A: Francisco Javier Fernandez (Auditoría General de la Nación), privadafernandez@agn.gov.ar
(garanciadesntes@agn.gov.ar), Av. Rivadavia 1745 - CABA (1033),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted en respuesta a su NOTA N° 812/24-A-05 - NOTA N° 49/24-DCSEyA (Act. N° 181/23-AGN), sobre la comunicación a esta Autoridad Regulatoria del proyecto de Informe de Auditoría sobre "Adecuación tarifaria - Plan de Inversiones Obligatorias en transporte de gas natural. Avances físicos e informe económico financiero - 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".

Al respecto, se adjunta a la presente como archivo embobido la respuesta de este Organismo (IF-2024-137067382-APN-GAL#ENARGAS).

Sin otro particular saluda atte.



Auditoría General de la Nación

Digitally signed by CASARETO Carlos Alberto Maria
Date: 2024.12.13 17:08:00 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Carlos Alberto Maria Casareto
Interventor
Directorio
Ente Nacional Regulador del Gas

Digitally signed by GENTON DOCUMENTAL
ELECTRÓICA - 029
Date: 2024.12.13 17:08:00 -0300



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Informe firma conjunta

Número: IF-2024-137067382-APN-GAL#ENARGAS

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 13 de Diciembre de 2024

Referencia: Proyecto de Informe – Act. N.º 181/23 AGN

SEÑOR INTERVENTOR:

Se eleva a su consideración el presente informe que tiene por objeto analizar los hallazgos realizados por la Auditoría General de la Nación (AGN), a través del proyecto de informe remitido en su Nota N.º 812 /24 - A-05 ingresada como Actuación N.º IF-2024-130170262-APN-SD#ENARGAS del 27 de noviembre de 2024, con motivo de la auditoría sobre "Adecuación tarifaria – Plan de Inversiones Obligatorias en transporte de gas natural. Avances físicos e informe económico financiero – 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".

DESARROLLO:

A continuación, se transcriben los títulos y hallazgos realizados en el Informe de referencia seguidos de los comentarios que resultan pertinentes mencionar en el estricto ámbito de la competencia legalmente asignada a este Organismo por la Ley N.º 24.076 y su reglamentación, respetando la numeración original a los fines de un mejor seguimiento.

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)

No se cuenta con elementos de juicio para evaluar tal afirmación, sin perjuicio de ello, respecto a esta observación realizada por la AGN, y teniendo en cuenta que su Informe también ha sido remitido a la SECRETARÍA DE ENERGÍA, sólo cabe señalar que, en adelante y al menos en lo que respecta a este Ente Regulador, se procurará definir conjuntamente con las autoridades y órganos ejecutivos los criterios vinculados con los plazos para realizar los procedimientos técnicos, jurídicos y administrativos, en un todo de acuerdo con el marco legal aplicable.

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



En relación a este punto, la mencionada "Guía Temática" elaborada por este Organismo y puesta a disposición como material de consulta para las Audiencias Públicas llevadas adelante (que se encuentra incorporada a los Expedientes N° 30.636 y 30.637), hizo alusión al Factor de Eficiencia (Factor X).

En tal sentido, se sostuvo que para el caso de una revisión integral resultaría suficiente considerar una eventual reducción de costos originada en una eficiencia en el Caso Base, acotando los costos que serían soportados por la tarifa, en cuyo caso no correspondía la aplicación adicional de un programa de eficiencia que implicara una disminución tarifaria futura.

Asimismo, la situación económico-tarifaria en la que se encontraban las Licenciatarias de Transporte con anterioridad a la Revisión Tarifaria Integral, dado el contexto de la Ley 25.561, reflejaba un panorama en el cual necesariamente se hallaban operando bajo un esquema de costos mínimos, con una estructura de costos reducida.

4.3. EL ENARGAS no fundamentó los cambios en la aplicación de la fórmula de Ajuste Semestral de la tarifa establecida en las RBLT

Como fuera explicitado, a partir de la emergencia dispuesta por la Ley 25.561 quedaron sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras, las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio, tales como las contempladas en las Reglas Básicas de la Licencia de Transporte, que prevén la aplicación del PPI (Producer Price Index) como índice aplicable al ajuste semestral de tarifas.

En función de ello, en las Audiencias Públicas N° 84 (del 2 de diciembre de 2016) y N° 86 (del 6 de diciembre de 2016) convocadas en el marco de la Revisión Tarifaria Integral, llevadas adelante por la instrucción emanada de la Resolución MINEM N° 31/2016, se consideró en su objeto la metodología de ajustes semestrales aplicable, la que se encontraba incluida en la "Guía Temática" elaborada por este Organismo y puesta a disposición como material de consulta.

Posteriormente, las citadas Actas Acuerdo de Adecuación del Contrato de Licencia de Transporte de Gas Natural, suscriptas por el MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, el MINISTERIO DE HACIENDA y las Licenciatarias de Transporte, y ratificadas por medio de los Decretos N° 250 y 251 de 2018, previeron en su cláusula séptima las pautas a considerar para la Revisión Tarifaria Integral. En particular, la cláusula 7.1 estipuló **la introducción de mecanismos no automáticos de adecuación semestral** de la tarifa de transporte de las Licenciatarias entre revisiones tarifarias quinquenales, debido a las variaciones observadas en los precios de la economía vinculados a los costos del servicio, a efectos de mantener la sustentabilidad económico-financiera de la prestación y la calidad del servicio prestado.

Finalmente, las Resoluciones ENARGAS N° 4362/17 y 4363/17 aprobaron la metodología de ajuste semestral, en cumplimiento de la normativa vigente.

Por otra parte, en relación al ajuste aplicado en octubre de 2018, los Informes N° IF-2018-48061061-APN-GDYE#ENARGAS e IF-2018-48125968-APN-GDYE#ENARGAS, del 27 de septiembre de 2018, que sirvieron de sustento a las Resoluciones ENARGAS N° RESFC-2018-265-APN-DIRECTORIO#ENARGAS y RESFC-2018-266-APN-DIRECTORIO#ENARGAS y se encuentran incorporados a los expedientes administrativos correspondientes, establecieron que en función del punto 7.1 de las mencionadas Actas Acuerdo y de los considerandos de las Resoluciones ENARGAS N° I-4362 y 4363 de 2017 -que fijaron que, en tanto no se encontraba prevista la automatización del procedimiento de ajuste semestral, las Licenciatarias debían presentar los cálculos correspondientes al ajuste semestral ante este Organismo "a fin de que esta Autoridad Regulatoria



realice una adecuada evaluación considerando otras variables macroeconómicas que permitan ponderar el impacto en las economías familiares, que no se limite al conjunto de asalariados, tal como se previera en un inicio, sino que considere niveles de actividad, salariales, jubilaciones, entre otras cuestiones"- se analizó la evolución de otros indicadores de precios de la economía, resultando razonable que para ese ajuste semestral se aplique una metodología que considere una adecuada combinación de índices que reflejen en mejor medida la variación de los indicadores de la economía general, lo cual contaba, entre otros fundamentos, la consideración de lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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" (Expte. N° FLP 8399/2016/CSI) respecto a la necesidad de asegurar la certeza, previsibilidad, gradualidad y razonabilidad con el objetivo de evitar "restricciones arbitrarias o desproporcionadas a los derechos de los usuarios, y de resguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos".

Según se señaló en dichos informes, tal aplicación no significó un cambio metodológico, ni del principio general establecido en el Anexo V de las Resoluciones ENARGAS N° 14362 y 4363 de 2017, sino la adecuada evaluación de tal criterio en el marco del caso concreto de su aplicación al semestre iniciado el 1° de octubre de 2018, en virtud de que la no automatización de los ajustes semestrales comprende no solo una cuestión procedimental, sino que reviste también contenido sustancial.

4.3.1. El ENARGAS dejó de aplicar los factores destinados a incentivar la eficiencia (X) y las inversiones (K) de las Licenciatarias

Como fuera expresado más arriba, en relación a este punto, la mencionada "Guía Temática" elaborada por este Organismo y puesta a disposición como material de consulta para las Audiencias Públicas llevadas adelante (que se encuentra incorporada a los Expedientes N° 30.636 y 30.637), hizo alusión a tales factores.

En dicha oportunidad se señaló que una Revisión Tarifaria Integral, por definición no debe ser acotada a la determinación de los Factores X y K.

En tal sentido, respecto de la aplicación de un Factor X, sostuvo que para el caso de una revisión integral resultaría suficiente considerar una eventual reducción de costos originada en una eficiencia en el Caso Base, acotando los costos que serán soportados por la tarifa, en cuyo caso no correspondería la aplicación adicional de un programa de eficiencia que implique una disminución tarifaria futura.

Por su parte, en relación al Factor K se indicó que en tanto resultaba necesario que en dicha oportunidad las Licenciatarias fueran recuperando sus posibilidades de financiamiento, resultaba conveniente aplicar en su reemplazo un Plan de Inversiones Obligatorias (PIO), incluyendo en el flujo de fondos del Caso Base las erogaciones correspondientes a los proyectos a ejecutar en el quinquenio, de acuerdo a un cronograma preestablecido.

Sin perjuicio de ello, resulta oportuno señalar que en caso de surgir la necesidad de nuevas inversiones durante el quinquenio, la Licenciataria puede proponer a esta Autoridad Regulatoria la ejecución de obras y trabajos a realizar por Factor K, en los términos del Numeral 9.4.1.3. de las Reglas Básicas de la Licencia, lo cual se encuentra previsto asimismo en la Resolución ENARGAS N° 1483/2000.

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

Cabe aclarar, que los puntos 4.4 a 4.6.2 se encuentran relacionados, dándose respuesta a continuación.

Antes de responder las observaciones planteadas, es fundamental contextualizar el tratamiento de la Base de Capital en el marco de la regulación económica. A nivel internacional, no existe un consenso único sobre cuál es la metodología más adecuada para valorar los activos necesarios para la prestación de servicios regulados. En su lugar, se ha desarrollado una variedad de enfoques que responden a las particularidades de cada sistema regulatorio y a los objetivos específicos que estos persiguen. En algunos casos, las normativas regulatorias o los contratos de concesión determinan el método de valuación, mientras que, en otros, esta decisión queda en manos de los organismos regulatorios en cada revisión tarifaria.

En general, pueden identificarse dos grandes enfoques para la valuación de activos regulados: el enfoque financiero y el enfoque físico. Estos enfoques agrupan diversas metodologías específicas y difieren en cuanto a sus objetivos y mecanismos de implementación, aunque comparten ciertos principios subyacentes.

El **enfoque financiero** considera la Base de Capital como un activo financiero y se centra en preservar el valor de la inversión inicial a lo largo del tiempo. Su objetivo principal es garantizar que el poder adquisitivo del capital invertido se mantenga constante en términos reales, asegurando así que los inversores recuperen su inversión inicial ajustada por inflación, junto con una rentabilidad razonable. Es importante destacar que este enfoque no garantiza un nivel fijo de retorno, sino que se basa en mantener la consistencia en la valuación de activos entre períodos regulatorios.

La metodología más común dentro de este enfoque es la valuación a Costo Histórico. Este método implica valorar los activos según el costo registrado contablemente al momento de su incorporación, al que se suman las inversiones realizadas posteriormente y se descuentan las depreciaciones acumuladas. Para reflejar cambios en el poder adquisitivo de la moneda, se aplica una actualización basada en un índice de precios, como el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este enfoque ha sido ampliamente adoptado por agencias regulatorias en países como Estados Unidos, debido a su simplicidad, transparencia y estabilidad.

Sin embargo, el costo histórico tiene limitaciones importantes. Por ejemplo, no captura adecuadamente los cambios en la tecnología, ni los ajustes necesarios para reflejar una red eficiente en términos de costos y capacidad. Además, en contextos de alta inflación, las actualizaciones basadas en índices generales pueden resultar insuficientes para reflejar los costos reales de reposición.

Existen variantes del enfoque financiero diseñadas para abordar situaciones excepcionales. Un caso paradigmático es el del Reino Unido, tras los procesos de privatización de empresas de servicios públicos. En este contexto, la discontinuidad institucional entre las antiguas empresas estatales y las nuevas empresas privadas hizo



inviable la aplicación del costo histórico. En su lugar, se adoptó un enfoque basado en el valor de mercado de las acciones al momento de la privatización. Este método evitó que las empresas privatizadas obtuvieran ganancias extraordinarias derivadas de diferencias entre los valores contables y los precios de mercado, garantizando una base de capital más alineada con la realidad económica del período de transición.

En contraste, el **enfoque físico** trata a la Base de Capital como un conjunto de activos tangibles cuya capacidad productiva debe mantenerse en el tiempo. Este enfoque busca asegurar que los activos puedan seguir prestando el servicio para el cual fueron diseñados, ajustándose a las demandas actuales y futuras de manera eficiente. Su principal objetivo es reflejar el costo actual de reemplazar los activos existentes por otros que ofrezcan el mismo nivel de funcionalidad y capacidad.

Las metodologías asociadas a este enfoque incluyen el DORC (Depreciated Optimised Replacement Cost), el ODV (Optimised Deprival Value) y el VNR (Valor Nuevo de Reemplazo). Estas metodologías implican calcular el costo de reposición de los activos en condiciones óptimas, considerando factores como el desgaste físico, la obsolescencia tecnológica y las necesidades de adaptación a cambios en la demanda.

El enfoque físico tiene la ventaja de reflejar con mayor precisión los costos de una red eficiente, incorporando avances tecnológicos y ajustándose mejor a las condiciones actuales del mercado. Sin embargo, su implementación es compleja y costosa, ya que requiere una supervisión regulatoria detallada y enfrenta problemas de asimetría informativa. Además, este enfoque puede incrementar el riesgo percibido por los inversores, al introducir mayor incertidumbre sobre los criterios de valuación y la exposición al oportunismo regulatorio.

Ambos enfoques presentan ventajas y desventajas que deben ser evaluadas en función de las características específicas del sector regulado y los objetivos del marco normativo. El enfoque financiero se destaca por su simplicidad, facilidad de implementación y menor incertidumbre regulatoria. Esto lo convierte en una opción preferida en contextos donde la estabilidad y la previsibilidad son prioridades. Sin embargo, su principal limitación radica en que puede no reflejar adecuadamente los costos asociados a una red óptima ni las innovaciones tecnológicas.

Por otro lado, el enfoque físico es más adecuado para contextos donde se prioriza la eficiencia económica y la adaptación a nuevas tecnologías. Su principal fortaleza es su capacidad para reflejar el costo real de mantener la capacidad productiva de los activos. Sin embargo, su complejidad operativa y los elevados costos de monitoreo pueden dificultar su aplicación, especialmente en sectores con recursos regulatorios limitados.

En ambos enfoques, el **proceso de indexación** desempeña un papel crucial. En el caso del enfoque financiero, la actualización se realiza utilizando índices generales, como puede ser el IPC, que reflejan cambios en el poder adquisitivo general de la moneda. En cambio, en el enfoque físico, los ajustes se basan en índices específicos que capturan los costos de reposición de los activos. En algunos casos, estos índices pueden ajustarse aún más para reflejar variaciones en los precios de materiales o tecnologías particulares.

Esta diversidad de métodos de indexación resalta la importancia de adaptar los esquemas regulatorios a las características específicas de cada sector y a las condiciones económicas del entorno.

Independientemente del enfoque adoptado, existen principios generales que deben guiar la regulación tarifaria. La continuidad de los esquemas de incentivos es fundamental para promover inversiones sostenibles en activos específicos, que suelen estar expuestos al oportunismo regulatorio. Además, es necesario considerar la interacción entre la valuación del stock de capital y su costo de oportunidad, dado que esto influye directamente en la



percepción del riesgo por parte de los inversores.

En el marco del enfoque desarrollado por el ENARGAS para la determinación de la Base de Capital, se prioriza la preservación del poder adquisitivo de la inversión. Esto implica que no es necesario diferenciar los índices utilizados según las características específicas de cada licenciataria, ya que el objetivo principal es garantizar una actualización consistente de los montos en términos reales. Este enfoque refleja un balance entre simplicidad y consistencia regulatoria, en línea con los objetivos de estabilidad y transparencia que caracterizan el sistema tarifario argentino.

En síntesis, la elección entre los enfoques financieros y físicos, así como la metodología específica dentro de cada uno, debe considerar las particularidades del sistema regulado, los objetivos del marco normativo y las condiciones económicas del contexto. La diversidad de métodos disponibles no implica que uno sea inherentemente superior al otro, sino que su aplicación debe ser evaluada caso por caso, teniendo en cuenta las ventajas y limitaciones de cada enfoque.

Respecto a los índices seleccionados para la actualización de la Base de Capital, las distintas consultoras proponían en sus informes opciones de índices de origen nacional y extranjero para actualizar los activos incluidos en la Base de Capital.

Ante esta situación, mediante Nota ENARGAS/T N° 8827/16, el Enargas consultó al otorgante y firmante de las actas acuerdo que dieron marco a la Revisión Tarifaria Integral respecto a la interpretación que debía darse a la utilización de índices oficiales que se indicaba en la cláusula 12 de las actas mencionadas: "se le solicita instrucciones acerca de cómo este Organismo debe interpretar el concepto de "índices oficiales" incorporado en la redacción de la citada cláusula de las Actas Acuerdo, es decir, si por índices oficiales debe entenderse exclusivamente a aquellos elaborados por el INDEC u otros Organismo Oficiales de la República Argentina o si, alternativamente, se pueden incluir dentro de dicho concepto a índices elaborados por organismos oficiales de otros países, ajustados por la variación del tipo de cambio oficial de sus respectivas monedas."

El entonces Ministro de Energía y Minería, mediante nota NO-2016-03240081-APN-MEM, respondió la aludida nota indicando que: "Sobre la base de las facultades propias del ENARGAS, atribuidas por la Ley N° 24.076, las referidas Actas Acuerdo disponen que dicho Organismo establecerá los criterios para la determinación de la Base de Capital. En ese marco, las actas mencionadas prevén en su Cláusula 12va., entre otros aspectos, que las valuaciones de bienes se efectuarán en moneda nacional y considerarán la evolución de índices oficiales o coeficientes locales representativos de la variación de la economía contemplando la estructura de costos de dichos bienes, debiendo entenderse sobre ese particular que la referencia a índices oficiales incluye a aquellos índices emitidos o adoptados por organismos o entidades públicas de la República Argentina que sean considerados por el ENARGAS como idóneos para estimar las variaciones de los costos de los bienes y servicios atinentes a las actividades de transporte y distribución de gas por redes."

Esta instrucción limitó la aplicación de índices para actualizar la Base de Capital a índices elaborados por organismos nacionales que contasen con información disponible desde el año 1993, característica que otorgaría continuidad y solvencia al índice que se terminaría empleando.

Asimismo, debe contemplarse que en enero de 2016 el Decreto 55/2016 declaró en estado de emergencia administrativa al Sistema Estadístico Nacional y a su órgano rector, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Esta decisión limitó aún más las opciones disponibles para elegir los índices que se emplearían para actualizar la



Base de Capital.

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

Con relación a este hallazgo o interpretación que realiza el equipo auditor de la AGN, corresponde señalar algunas cuestiones primarias elementales:

- Por disposición del marco regulatorio (Ley 24.076, su reglamentación y normativa complementaria) el ENARGAS tiene la función de control y regulación de la prestación del servicio público de transporte siempre y en todo momento, independientemente que se encuentre en curso, o no, procesos de control particulares efectuados, tales como los realizados para verificar el cumplimiento o no de los Planes de Inversiones Obligatorias de las prestadoras. Dicha función de control y regulación se ha desarrollado con normalidad en el período auditado, sin perjuicio de que ello no resulta objeto de la auditoría en cuestión. De todas formas, se encuentran a disposición todos los registros que acreditan el acabado cumplimiento por parte del ENARGAS de los controles antes mencionados.
- En cualquier caso, se indica que la operación del sistema por parte de la Licenciataria tiene como objetivo fundamental dar cumplimiento a los contratos de transporte que dicha prestadora tiene con sus cargadores. En este sentido, no se disponen de constancias que permitan suponer que los controles particulares efectuados sobre los Planes de Inversiones Obligatorias pudieron haber puesto en riesgo el cumplimiento de algún contrato de transporte.
- Por otro lado, en el Apéndice A incluido en el Anejo IV de las Resoluciones ENARGAS N.º I-4362/17 e I-4363/17, mediante las cuales se aprobaron los Planes de Inversiones para el quinquenio 2017-2021 de las Licenciatarias de Transporte, se establecieron también procedimientos a ser aplicados por las unidades técnicas del ENARGAS con alcance a los controles y auditorías ...a fin de verificar el alcance y grado de cumplimiento de las Inversiones Obligatorias (y/o aquellas que las sustituyan o reemplacen), y su cumplimiento en tiempo y forma. Es decir, que dichos controles respecto del Plan de Inversiones de cada Licenciataria se llevaron a cabo con prescindencia de todo otro aquel que pudiera efectuar este Organismo en el ejercicio de su competencia.
- Adicionalmente, resulta necesario destacarse que los Planes de Inversiones Obligatorias de las Licenciatarias de Transporte incluían diversos tipos de proyectos y obras que no necesariamente hacían a la operación eficiente del sistema, pero sin embargo se había considerado necesaria su ejecución en el marco de Revisión Tarifaria Integral. Atento a ello, consta en el listado aprobado por el Anejo III de las Resoluciones ENARGAS N.º I-4362/17 e I-4363/17 de ambas Transportistas, proyectos tales como mejoras en edificios y construcciones civiles, adquisición de equipos y herramientas, adquisición de vehículos, muebles y útiles, etc.

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

Cabe aclarar, que los puntos 4.8 y 4.9 se encuentran relacionados, se da respuesta a ambos ítems a continuación.

Respecto a la observación realizada por la AGN sobre supuestas demoras en los informes finales de cumplimiento de los Años I y II, cabe señalar que los procedimientos para el seguimiento y control de los proyectos incluidos en



los Planes de Inversión aprobados en la RTI 2017-2021, en particular aquel incluido en la Resolución ENARGAS N.º I-4591/17, no establecen plazos máximos de elaboración de los respectivos informes por parte de las Unidades Organizativas intervinientes, y en consecuencia no resulta posible evidenciar demoras. No obstante, este Organismo tomará en consideración la experiencia adoptada en futuras revisiones de forma tal que en la medida de lo posible se pueda agilizar los circuitos documentales en cada proceso.

Respecto a los informes finales de cumplimiento para el Año III, como así también los procedimientos de seguimiento físico y control económico-financiero a partir de marzo de 2020 (Años IV y V), tal como ya se informó oportunamente, corresponde destacar las cuestiones que derivaron en la falta de actualización tarifaria dispuesta por las Resoluciones SGE N.º 521/19, N.º 751/19 y N.º 791/19, todo ello a raíz de lo establecido por la Ley N.º 27.541; y los Decretos N.º 278/20 y N.º 1020/20.

Tal como fuera desarrollado en nuestro Informe IF-2024-105940120-APN-UAI#ENARGAS en respuesta al punto 9.b) de la Nota 687/24-A-05, la ex Secretaria de Gobierno de Energía dictó la Resolución 521/19 (B.O. 04/09/2019), luego complementada por las Resoluciones 751/19 y N.º 791/19, mediante las cuales dispuso: 1) Diferir el ajuste semestral de los márgenes de transporte y distribución previsto a partir del 1º de octubre de 2019 para el 1º de febrero de 2020; 2) Diferir el ajuste tarifario por variación del precio de gas en el punto de ingreso al sistema de transporte (PIST) previsto con vigencia a partir del 1º de octubre de 2019, para el 1º de febrero de 2020, oportunidad en que se efectuarían las adecuaciones pertinentes a los períodos a considerar para el cálculo de las diferencias diarias acumuladas (DDA); 3) Compensar a las prestadoras en el marco de lo dispuesto en el numeral 9.8 de las Reglas Básicas de la Licencia de Distribución de Gas (RBLD) aprobadas por el decreto 2255 del 2 de diciembre de 1992, *...mediante la revisión y adecuación -en su exacta incidencia- de las inversiones obligatorias a su cargo.*

En ese marco, y todavía con los plazos que fijaban la Resolución N.º 521/19 y sus modificatorias en curso, se sancionó la Ley N.º 27.541 (B.O. 23/12/2019) mediante la cual se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y se delegaron en el Poder Ejecutivo Nacional las facultades necesarias para implementar las políticas indispensables para instrumentar los objetivos de la mentada legislación hasta el 31 de diciembre de 2020.

Asimismo, conforme del artículo 5 de la Ley N.º 27.541, se facultó al Poder Ejecutivo nacional para mantener las tarifas de gas natural bajo jurisdicción federal, y a iniciar un proceso de renegociación de la RTI vigente o iniciar una revisión de carácter extraordinario.

También, es preciso aclarar respecto a las Inversiones Obligatorias de los Años IV y V, y conforme las presentaciones ingresadas previamente por las Licenciatarias de Transporte, estaba previsto aplicarse modificaciones a dichos Planes a partir de lo instruido por la entonces Secretaria de Gobierno de Energía en las Resoluciones N.º SGE 521/2019, 751/2019 y 791/19.

Vale indicar así que la extensión y efectos de la cuarentena ordenada por el Decreto DNU N.º 297/2020 en el marco de la pandemia de COVID-19 generó numerosas reprogramaciones de las obras y proyectos informadas antes del cierre del período correspondiente al Año III, en las que ambas Transportistas habían solicitado modificaciones a sus cronogramas de ejecución física y económica.

Por otro lado, surge de las Actuaciones IF-2020-11857546-APN-SD#ENARGAS e IF-2020-34394324-APN-SD#ENARGAS del 20 de febrero y 27 de mayo de 2020, remitidas por las Licenciatarias de Transporte, surge el cese de remisión informativa respecto de cronogramas y avances de ejecución física sobre los proyectos



correspondientes a los años 4 y 5, sin perjuicio de que ambas continuaron ejecutando obras esenciales a fin de resguardar en condiciones normales y seguras sus sistemas, como así también otras tareas con igual objeto no incluidas dentro de dichos Planes. Posteriormente, mediante el Decreto DNU N° 1020/20 (B.O. 17/12/20) se dispuso el inicio de la renegociación de la RTI vigente en ese momento, correspondiente a las prestadoras de los servicios públicos de transporte y distribución de gas, y asimismo la suspensión de los Acuerdos correspondientes a las respectivas Revisiones Tarifarias Integrales vigentes, prorrogada luego por el Decreto DNU N° 815/22 (B.O. 07/12/2022), hasta el 16 de diciembre de 2023.

Reiteramos entonces que el DNU N° 1020/20 había suspendido las RTI vigentes hasta ese momento. En efecto, así se indica en su Artículo 2° por donde suspendió los Acuerdos correspondientes a las respectivas RTI, “con los alcances que en cada caso determinen los Entes Reguladores, atento existir razones de interés público”.

Corresponde indicar también que el control de ejecución de las inversiones definidas por las compañías Licenciatarias sobre la normal prestación del servicio no surge por interpretación del inciso o) del Artículo 52° de la Ley 24.076 conforme lo expresa el equipo auditor de la AGN.

Dentro de las Reglas Básicas de la Licencia de Transporte los apartados 4.2.13., 5.1. y 8.1. citan la obligación de llevar a cabo Inversiones Obligatorias las que, en este caso, deben interpretarse han sido previstas en su carácter obligatorio mediante la suscripción de Acuerdos que así las definen con la previa aprobación por parte del ENARGAS.

Sin perjuicio de lo anterior las Licenciatarias están obligadas de realizar inversiones u otras mejoras sobre su sistema que no hayan estado previstas en dichos Acuerdos pero que de igual forma demanden su ejecución para el cumplimiento de las Normas Técnicas que dicta el ENARGAS.

Por último, conviene reiterar que, conforme a lo establecido por el marco regulatorio, el ENARGAS tiene la función de control y regulación de la prestación del servicio público de transporte siempre y en todo momento, independientemente que se encuentre en curso, o no, procesos de control particulares efectuados, tales como los realizados para verificar el cumplimiento de los Planes de Inversiones Obligatorias de las prestadoras previstos en el quinquenio 2017-2021.

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

Tal como fuera expresado en el punto 4.7., por disposición del marco regulatorio (Ley 24.076, su reglamentación y normativa complementaria) el ENARGAS tiene la función de control y regulación de la prestación del servicio público de transporte la cual se desarrolló con normalidad en el periodo auditado.

Por otro lado, las Licenciatarias de Transporte continuaron prestando el servicio público normalmente sin registrarse afectaciones en la prestación del mismo, ni incumplimientos a las normas de seguridad vigentes, no obrando constancias que acrediten mantenimientos inadecuados sobre las instalaciones de transporte.

Entre los distintos controles que se realizan sobre las Licenciatarias de Transporte, podemos mencionar los Indicadores de Calidad de Servicio (c/ Resolución ENARGAS 818/19) que rigen desde el año 2000 y representan un conjunto de parámetros diseñados para evaluar el nivel de eficiencia en la prestación y operación de las empresas Licenciatarias. A la vez, éstos desempeñan un papel fundamental al proporcionar una visión clara y transparente sobre diversos aspectos, desde la eficiencia operativa hasta el desarrollo del mantenimiento preventivo de la infraestructura gasífera. Cabe destacar, además, que de verificarse incumplimiento a los valores



de referencia en cada indicador rige la aplicación de procedimientos de sanción previstos en el marco regulatorio.

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.

Tal como lo informó la AGN en su Informe, el procedimiento sancionatorio en cuestión contaba con el Dictamen Jurídico pertinente, y se había elevado un proyecto de acto administrativo (en concreto, una Resolución) el cual no fue finalmente emitido. Esta cuestión será revisada nuevamente internamente para poder concluir el procedimiento administrativo teniendo en cuenta las constancias de las actuaciones al momento de resolver.

CONCLUSIONES

Conforme el análisis realizado, se sugiere al Sr. Interventor elevar el presente informe a la Auditoría General de la Nación para que tenga en consideración las observaciones y/o comentarios a cada uno de los hallazgos realizados por ese Organismo en el marco de la auditoría sobre "Adecuación tarifaria – Plan de Inversiones Obligatorias en transporte de gas natural. Avances físicos e informe económico financiero – 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".

Digitally signed by SERGIO DOCUMENTAL ELECTRONICA - GEN
Date: 2024.12.13 14:28:10 -0300

Jorge Guillermo Díaz
Gerente
Gerencia de Control Económico Regulatorio
Ente Nacional Regulador del Gas

Digitally signed by SERGIO DOCUMENTAL ELECTRONICA - GEN
Date: 2024.12.13 14:42:50 -0300

Fabian Marcelo Bello
Gerente
Gerencia de Desempeño y Economía
Ente Nacional Regulador del Gas

Digitally signed by SERGIO DOCUMENTAL ELECTRONICA - GEN
Date: 2024.12.13 14:47:24 -0300

Luis María Duñal
Gerente
Gerencia de Transmisión
Ente Nacional Regulador del Gas

Digitally signed by SERGIO DOCUMENTAL ELECTRONICA - GEN
Date: 2024.12.13 14:48:24 -0300

Silvana Daniela Oronó
Gerente
Gerencia de Asuntos Legales
Ente Nacional Regulador del Gas

Digitally signed by SERGIO DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GEN
Date: 2024.12.13 14:48:25 -0300



ANEXO III Análisis de los comentarios de ENARGAS

Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
<p>Hallazgo 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)</p> <p>Recomendación 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</p>	<p>No se cuenta con elementos de juicio para evaluar tal afirmación, sin perjuicio de ello, respecto a esta observación realizada por la AGN, y teniendo en cuenta que su Informe también ha sido remitido a la SECRETARÍA DE ENERGÍA, sólo cabe señalar que, en adelante y al menos en lo que respecta a este Ente Regulador, se procurará definir conjuntamente con las autoridades y órganos ejecutivos los criterios vinculados con los plazos para realizar los procedimientos técnicos, jurídicos y administrativos, en un todo de acuerdo con el marco legal aplicable.</p>	<p>El auditado no cuestiona ni el hallazgo ni la recomendación, razón por la cual se mantienen ambos.</p>
<p>Hallazgo 4.2: En el cálculo de las tarifas del quinquenio, no se incluyó la</p>	<p>En relación a este punto, la mencionada "Guía Temática" elaborada por este Organismo y puesta a disposición como material de</p>	



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
<p>determinación del grado de eficiencia de las Licenciatarias, lo cual impidió garantizar el mínimo costo posible para los usuarios del servicio público.</p> <p>Recomendación 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</p>	<p>consulta para las Audiencias Públicas llevadas adelante (que se encuentra incorporada a los Expedientes N° 30.636 y 30.637), hizo alusión al Factor de Eficiencia (Factor X). En tal sentido, se sostuvo que para el caso de una revisión integral resultaría suficiente considerar una eventual reducción de costos originada en una eficiencia en el Caso Base, acotando los costos que serían soportados por la tarifa, en cuyo caso no correspondía la aplicación adicional de un programa de eficiencia que implicara una disminución tarifaria futura.</p> <p>Asimismo, la situación económico-tarifaria en la que se encontraban las Licenciatarias de Transporte con anterioridad a la Revisión Tarifaria Integral, dado el contexto de la Ley 25.561, reflejaba un panorama en el cual necesariamente se hallaban operando bajo un esquema de costos mínimos, con una estructura de costos reducida.</p>	<p>El hallazgo corresponde a la relación entre el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de los servicios con la razonable rentabilidad de aquellas empresas que operen con eficiencia, establecida en el inciso b) del Art. 39 de la Ley 24076.</p> <p>La respuesta del auditado refiere al Factor X introducido en la RBL que corresponde al sistema de regulación mediante Tarifas Máximas que se establece en el Art. 40 de dicha Ley.</p> <p>A su vez, menciona la situación económico-tarifaria de las Licenciatarias con anterioridad a la Revisión Tarifaria, sin precisarla ni referenciarla dentro del proceso de cálculo tarifario. Tampoco aclara contra qué situación tarifaria fue contrastada, entendiéndose que se fijaron aumentos transitorios a cuenta de la RTI, previa aprobación de los cuadros tarifarios de dicho proceso.</p> <p>Por tal motivo se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>
<p>Hallazgo 4.3: EL ENARGAS no fundamentó los cambios en la aplicación de la fórmula de Ajuste Semestral de la tarifa establecida en las RBLT</p> <p>Recomendación 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 en los costos, mensurables y auditables ex</p>	<p>Como fuera explicitado, a partir de la emergencia dispuesta por la Ley 25.561 quedaron sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras, las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio, tales como las contempladas en las Reglas Básicas de la Licencia de Transporte, que prevén la aplicación del PPI (Producer Price Index) como índice aplicable al ajuste semestral de tarifas.</p> <p>En función de ello, en las Audiencias Públicas N° 84 (del 2 de diciembre de 2016) y N° 86 (del 6 de diciembre de 2016) convocadas en el marco de la Revisión Tarifaria Integral, llevadas adelante por la instrucción emanada de la Resolución MINEM N° 31/2016, se consideró en su objeto la metodología de ajustes semestrales aplicable, la que se encontraba incluida en la "Guía</p>	<p>En primer lugar, el auditado describe los cambios realizados en la aplicación del Ajuste Semestral de la Tarifa, establecidas en las RBLT, sin embargo, no justifica dichos cambios.</p> <p>En segundo lugar, la respuesta apunta a justificar el cumplimiento del punto 7.1 de las AA, no mencionando el cumplimiento del punto 7.2 de las mismas, objeto del hallazgo.</p> <p>En relación a este punto, la cláusula 7.2 establecía el diseño e implementación de métodos adecuados para medir las mejoras en la eficiencia.</p> <p>Por este motivo, se mantienen el hallazgo y la recomendación formulados.</p>



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
post a la aprobación de los ingresos requeridos	<p>Temática” elaborada por este Organismo y puesta a disposición como material de consulta.</p> <p>Posteriormente, las citadas Actas Acuerdo de Adecuación del Contrato de Licencia de Transporte de Gas Natural, suscriptas por el MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, el MINISTERIO DE HACIENDA y las Licenciatarias de Transporte, y ratificadas por medio de los Decretos N° 250 y 251 de 2018, previeron en su cláusula séptima las pautas a considerar para la Revisión Tarifaria Integral. En articular, la cláusula 7.1 estipuló la introducción de mecanismos no automáticos de adecuación semestral de la tarifa de transporte de las Licenciatarias entre revisiones tarifarias quinquenales, debido a las variaciones observadas en los precios de la economía vinculados a los costos del servicio, a efectos de mantener la sustentabilidad económico-financiera de la prestación y la calidad del servicio prestado.</p> <p>Finalmente, las Resoluciones ENARGAS N° 4362/17 y 4363/17 aprobaron la metodología de ajuste semestral, en cumplimiento de la normativa vigente.</p> <p>Por otra parte, en relación al ajuste aplicado en octubre de 2018, los Informes N° IF-2018-48061061-APNGDYE# ENARGAS e IF-2018-48125968-APN-GDYE#ENARGAS, del 27 de septiembre de 2018, que sirvieron de sustento a las Resoluciones ENARGAS N° RESFC-2018-265-APN-DIRECTORIO#ENARGAS y RESFC-2018-266-APN-DIRECTORIO#ENARGAS y se encuentran incorporados a los expedientes administrativos correspondientes, establecieron que en función del punto 7.1 de las mencionadas Actas Acuerdo y de los considerandos de las Resoluciones ENARGAS N° I-4362 y 4363 de 2017 -que fijaron que, en tanto no se encontraba prevista la automaticidad del procedimiento de ajuste semestral, las Licenciatarias debían presentar los cálculos correspondientes al ajuste semestral ante este Organismo <i>“a fin de que esta Autoridad Regulatoria realice una adecuada evaluación considerando otras variables macroeconómicas que permitan ponderar el impacto en las economías familiares, que no se limite al conjunto de</i></p>	



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
	<p><i>asalariados, tal como se previera en un inicio, sino que considere niveles de actividad, salariales, jubilaciones, entre otras cuestiones”- se analizó la evolución de otros indicadores de precios de la economía, resultando razonable que para ese ajuste semestral se aplique una metodología que considere una adecuada combinación de índices que reflejen en mejor medida la variación de los indicadores de la economía general, lo cual contaba, entre otros fundamentos, la consideración de lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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" (Expte. N° FLP 8399/2016/CS1) respecto a la necesidad de asegurar la certeza, previsibilidad, gradualidad y razonabilidad con el objetivo de evitar “restricciones arbitrarias o desproporcionadas a los derechos de los usuarios, y de resguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos”.</i></p> <p>Según se señaló en dichos informes, tal aplicación no significó un cambio metodológico, ni del principio general establecido en el Anexo V de las Resoluciones ENARGAS N° I-4362 y 4363 de 2017, sino la adecuada evaluación de tal criterio en el marco del caso concreto de su aplicación al semestre iniciado el 1° de octubre de 2018, en virtud de que la no automaticidad de los ajustes semestrales comprende no solo una cuestión procedimental, sino que reviste también contenido sustancial.</p>	
<p>Hallazgo 4.3.1: El ENARGAS dejó de aplicar los factores destinados a incentivar la eficiencia (X) y las inversiones (K) de las Licenciatarias</p>	<p>Como fuera expresado más arriba, en relación a este punto, la mencionada “Guía Temática” elaborada por este Organismo y puesta a disposición como material de consulta para las Audiencias Públicas llevadas adelante (que se encuentra incorporada a los Expedientes N° 30.636 y 30.637), hizo alusión a tales factores. En dicha oportunidad se señaló que una Revisión Tarifaria Integral, por definición no debe ser acotada a la determinación de los Factores X y K. En tal sentido, respecto de la aplicación de un Factor X, sostuvo que para el caso de una revisión integral resultaría</p>	<p>El auditado hace mención a que la RTI por definición no debe ser acotada a la determinación de los Factores X y K.</p> <p>Del análisis realizado por esta auditoría sobre los expedientes que tramitaron el proceso RTI, no surge una evaluación por parte del Ente de la eficiencia de la licenciataria en los términos del inciso b) del Art. 39 de la Ley 24076, por ende, no consta formalmente el análisis que permita</p>



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
	<p>suficiente considerar una eventual reducción de costos originada en una eficiencia en el Caso Base, acotando los costos que serán soportados por la tarifa, en cuyo caso no correspondería la aplicación adicional de un programa de eficiencia que implique una disminución tarifaria futura. Por su parte, en relación al Factor K se indicó que en tanto resultaba necesario que en dicha oportunidad las Licenciatarias fueran recuperando sus posibilidades de financiamiento, resultaba conveniente aplicar en su reemplazo un Plan de Inversiones Obligatorias (PIO), incluyendo en el flujo de fondos del Caso Base las erogaciones correspondientes a los proyectos a ejecutar en el quinquenio, de acuerdo a un cronograma preestablecido. Sin perjuicio de ello, resulta oportuno señalar que, en caso de surgir la necesidad de nuevas inversiones durante el quinquenio, la Licenciataria puede proponer a esta Autoridad Regulatoria la ejecución de obras y trabajos a realizar por Factor K, en los términos del Numeral 9.4.1.3. de las Reglas Básicas de la Licencia, lo cual se encuentra previsto asimismo en la Resolución ENARGAS N° 1483/2000.</p>	<p>determinar la reducción de costos originada en una eficiencia en el Caso Base. El comentario del auditado no aporta elementos que permitan entender la efectiva aplicación de dicha reducción, ni su dimensión, ni su impacto en el cálculo tarifario. Sin embargo, este argumento no eximiría al cumplimiento del cálculo del factor X, de acuerdo a lo previsto en el Art. 40 de la Ley 24.076. En el mismo sentido, debe entenderse el cálculo del factor K, respecto de los PIO. Por último, las AA que fijaron las pautas para el proceso RTI, no establecieron el reemplazo de los factores, por los instrumentos mencionados por el ENARGAS. Por estos motivos, se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>
<p>Hallazgo 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.</p> <p>Hallazgo 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.</p> <p>Hallazgo 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</p>	<p>Cabe aclarar, que los puntos 4.4 a 4.6.2 se encuentran relacionados, dándose respuesta a continuación. Antes de responder las observaciones planteadas, es fundamental contextualizar el tratamiento de la Base de Capital en el marco de la regulación económica. A nivel internacional, no existe un consenso único sobre cuál es la metodología más adecuada para valorar los activos necesarios para la prestación de servicios regulados. En su lugar, se ha desarrollado una variedad de enfoques que responden a las particularidades de cada sistema regulatorio y a los objetivos específicos que estos persiguen. En algunos casos, las normativas regulatorias o los contratos de concesión determinan el método de valuación, mientras que, en otros, esta decisión queda en manos de los organismos regulatorios en cada revisión tarifaria. En general, pueden identificarse dos grandes enfoques para la valuación de activos regulados: el enfoque financiero y el enfoque físico. Estos enfoques agrupan diversas metodologías específicas y difieren en cuanto a sus objetivos y mecanismos de implementación, aunque</p>	<p>El auditado no emite opinión respecto a los procedimientos de control oportunos, ni al valor razonable de la base de capital regulatoria. El hallazgo 4.4. hace mención al resultado del procedimiento tarifario, en tanto produjo un índice compuesto que aumentó la base tarifaria de las licenciatarias de transporte por un coeficiente de actualización cercano a 33, mientras que la evaluación posterior de las áreas del propio Ente, calculó un valor de referencia teórico máximo que acotaba el incremento a un factor cercano a 24. Los comentarios vertidos por el auditado, describen el proceso y explican la importancia y los distintos enfoques posibles vinculados al cálculo de la base de capital, sin embargo, no aportan elementos que alteren los efectos previamente mencionados del hallazgo, ni las causas señaladas en él.</p>



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
<p>Obra en gasoductos y plantas compresoras.</p> <p>Hallazgo 4.6.1: Se incluyeron en la categoría "Mano de Obra" de la Estructura de Costos, componentes que no debían imputarse a ese rubro</p> <p>Hallazgo 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.</p> <p>Recomendación 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</p> <p>Recomendación 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</p>	<p>comparten ciertos principios subyacentes. El enfoque financiero considera la Base de Capital como un activo financiero y se centra en preservar el valor de la inversión inicial a lo largo del tiempo. Su objetivo principal es garantizar que el poder adquisitivo del capital invertido se mantenga constante en términos reales, asegurando así que los inversores recuperen su inversión inicial ajustada por inflación, junto con una rentabilidad razonable. Es importante destacar que este enfoque no garantiza un nivel fijo de retorno, sino que se basa en mantener la consistencia en la valuación de activos entre períodos regulatorios. La metodología más común dentro de este enfoque es la valuación a Costo Histórico. Este método implica valorar los activos según el costo registrado contablemente al momento de su incorporación, al que se suman las inversiones realizadas posteriormente y se descuentan las depreciaciones acumuladas. Para reflejar cambios en el poder adquisitivo de la moneda, se aplica una actualización basada en un índice de precios, como el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este enfoque ha sido ampliamente adoptado por agencias regulatorias en países como Estados Unidos, debido a su simplicidad, transparencia y estabilidad. Sin embargo, el costo histórico tiene limitaciones importantes. Por ejemplo, no captura adecuadamente los cambios en la tecnología, ni los ajustes necesarios para reflejar una red eficiente en términos de costos y capacidad. Además, en contextos de alta inflación, las actualizaciones basadas en índices generales pueden resultar insuficientes para reflejar los costos reales de reposición. Existen variantes del enfoque financiero diseñadas para abordar situaciones excepcionales. Un caso paradigmático es el del Reino Unido, tras los procesos de privatización de empresas de servicios públicos. En este contexto, la discontinuidad institucional entre las antiguas empresas estatales y las nuevas empresas privadas hizo inviable la aplicación del costo histórico. En su lugar, se adoptó un enfoque basado en el valor de mercado de las acciones al momento de la privatización. Este método evitó que las empresas privatizadas obtuvieran ganancias extraordinarias derivadas de diferencias entre los valores contables y los precios de mercado, garantizando una base de capital más alineada con la realidad económica del período de transición. En contraste, el enfoque físico trata a la Base de</p>	<p>En el mismo sentido, el auditado no hace mención a las observaciones realizadas sobre las estructuras de costos determinadas para la actualización de la Base de Capital. (Hallazgos 4.5 a 4.6.2).</p> <p>Respecto de los índices utilizados (Hallazgos 4.4 y 4.5), indica que "Respecto a los índices seleccionados para la actualización de la Base de Capital, las distintas consultoras proponían en sus informes opciones de índices de origen nacional y extranjero para actualizar los activos incluidos en la Base de Capital" dando como justificativo las propuestas de las consultoras (sólo Villares y Asociados) sin ninguna evaluación al respecto.</p> <p>Cabe mencionar que en los informes finales del Consultor se expresa que "decidimos construir una serie que incluya el IPIM publicado por el INDEC para los períodos no cuestionados, e identificar algún otro índice de carácter local para el período 2006 a 2015", sin embargo, no se aclara el criterio utilizado para realizar dicha identificación.</p> <p>Se mantienen el hallazgo y la recomendación formulados.</p>



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
<p>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</p> <p>Recomendación 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</p>	<p>Capital como un conjunto de activos tangibles cuya capacidad productiva debe mantenerse en el tiempo. Este enfoque busca asegurar que los activos puedan seguir prestando el servicio para el cual fueron diseñados, ajustándose a las demandas actuales y futuras de manera eficiente. Su principal objetivo es reflejar el costo actual de reemplazar los activos existentes por otros que ofrezcan el mismo nivel de funcionalidad y capacidad. Las metodologías asociadas a este enfoque incluyen el DORC (Depreciated Optimised Replacement Cost), el ODV (Optimised Deprival Value) y el VNR (Valor Nuevo de Reemplazo). Estas metodologías implican calcular el costo de reposición de los activos en condiciones óptimas, considerando factores como el desgaste físico, la obsolescencia tecnológica y las necesidades de adaptación a cambios en la demanda. El enfoque físico tiene la ventaja de reflejar con mayor precisión los costos de una red eficiente, incorporando avances tecnológicos y ajustándose mejor a las condiciones actuales del mercado. Sin embargo, su implementación es compleja y costosa, ya que requiere una supervisión regulatoria detallada y enfrenta problemas de asimetría informativa. Además, este enfoque puede incrementar el riesgo percibido por los inversores, al introducir mayor incertidumbre sobre los criterios de valuación y la exposición al oportunismo regulatorio. Ambos enfoques presentan ventajas y desventajas que deben ser evaluadas en función de las características específicas del sector regulado y los objetivos del marco normativo. El enfoque financiero se destaca por su simplicidad, facilidad de implementación y menor incertidumbre regulatoria. Esto lo convierte en una opción preferida en contextos donde la estabilidad y la previsibilidad son prioridades. Sin embargo, su principal limitación radica en que puede no reflejar adecuadamente los costos asociados a una red óptima ni las innovaciones tecnológicas. Por otro lado, el enfoque físico es más adecuado para contextos donde se prioriza la eficiencia económica y la adaptación a nuevas tecnologías. Su principal fortaleza es su capacidad para reflejar el costo real de mantener la capacidad productiva de los activos. Sin embargo, su complejidad operativa y los elevados costos de monitoreo pueden dificultar su aplicación, especialmente en sectores con recursos regulatorios limitados. En ambos</p>	



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
<p>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 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</p>	<p>enfoques, el proceso de indexación desempeña un papel crucial. En el caso del enfoque financiero, la actualización se realiza utilizando índices generales, como puede ser el IPC, que reflejan cambios en el poder adquisitivo general de la moneda. En cambio, en el enfoque físico, los ajustes se basan en índices específicos que capturan los costos de reposición de los activos. En algunos casos, estos índices pueden ajustarse aún más para reflejar variaciones en los precios de materiales o tecnologías particulares. Esta diversidad de métodos de indexación resalta la importancia de adaptar los esquemas regulatorios a las características específicas de cada sector y a las condiciones económicas del entorno. Independientemente del enfoque adoptado, existen principios generales que deben guiar la regulación tarifaria. La continuidad de los esquemas de incentivos es fundamental para promover inversiones sostenibles en activos específicos, que suelen estar expuestos al oportunismo regulatorio. Además, es necesario considerar la interacción entre la valuación del stock de capital y su costo de oportunidad, dado que esto influye directamente en la percepción del riesgo por parte de los inversores.</p> <p>En el marco del enfoque desarrollado por el ENARGAS para la determinación de la Base de Capital, se prioriza la preservación del poder adquisitivo de la inversión. Esto implica que no es necesario diferenciar los índices utilizados según las características específicas de cada licenciataria, ya que el objetivo principal es garantizar una actualización consistente de los montos en términos reales. Este enfoque refleja un balance entre simplicidad y consistencia regulatoria, en línea con los objetivos de estabilidad y transparencia que caracterizan el sistema tarifario argentino. En síntesis, la elección entre los enfoques financieros y físicos, así como la metodología específica dentro de cada uno, debe considerar las particularidades del sistema regulado, los objetivos del marco normativo y las condiciones económicas del contexto. La diversidad de métodos disponibles no implica que uno sea inherentemente superior al otro, sino que su aplicación debe ser evaluada caso por caso, teniendo en cuenta las ventajas y limitaciones de cada enfoque. Respecto a los índices seleccionados para la actualización de la Base de Capital, las distintas consultoras proponían en sus informes opciones de</p>	



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
	<p>índices de origen nacional y extranjero para actualizar los activos incluidos en la Base de Capital. Ante esta situación, mediante Nota ENARGAS/I N° 8827/16, el Enargas consultó al otorgante y firmante de las actas acuerdo que dieron marco a la Revisión Tarifaria Integral respecto a la interpretación que debía darse a la utilización de índices oficiales que se indicaba en la cláusula 12 de las actas mencionadas: "se le solicita instrucciones acerca de cómo este Organismo debe interpretar el concepto de "índices oficiales" incorporado en la redacción de la citada cláusula de las Actas Acuerdo, es decir, si por índices oficiales debe entenderse exclusivamente a aquellos elaborados por el INDEC u otros Organismo Oficiales de la República Argentina o si, alternativamente, se pueden incluir dentro de dicho concepto a índices elaborados por organismos oficiales de otros países, ajustados por la variación del tipo de cambio oficial de sus respectivas monedas." El entonces Ministro de Energía y Minería, mediante nota NO-2016-03240081-APN-MEM, respondió la aludida nota indicando que: "Sobre la base de las facultades propias del ENARGAS, atribuidas por la Ley N° 24.076, las referidas Actas Acuerdo disponen que dicho Organismo establecerá los criterios para la determinación de la Base de Capital. En ese marco, las actas mencionadas prevén en su Cláusula 12va., entre otros aspectos, que las valuaciones de bienes se efectuarán en moneda nacional y considerarán la evolución de índices oficiales o coeficientes locales representativos de la variación de la economía contemplando la estructura de costos de dichos bienes, debiendo entenderse sobre ese particular que la referencia a índices oficiales incluye a aquellos índices emitidos o adoptados por organismos o entidades públicas de la República Argentina que sean considerados por el ENARGAS como idóneos para estimar las variaciones de los costos de los bienes y servicios atinentes a las actividades de transporte y distribución de gas por redes." Esta instrucción limitó la aplicación de índices para actualizar la Base de Capital a índices elaborados por organismos nacionales que contasen con información disponible desde el año 1993, característica que otorgaría continuidad y solvencia al índice que se terminaría empleando. Asimismo, debe contemplarse que en enero de 2016 el Decreto</p>	



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
	55/2016 declaró en estado de emergencia administrativa al Sistema Estadístico Nacional y a su órgano rector, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, hasta el 31 de diciembre del mismo año. Esta decisión limitó aún más las opciones disponibles para elegir los índices que se emplearían para actualizar la Base de Capital.	
<p>Hallazgo 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.</p> <p>Recomendación 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.</p>	Con relación a este hallazgo o interpretación que realiza el equipo auditor de la AGN, corresponde señalar algunas cuestiones primarias elementales: Por disposición del marco regulatorio (Ley 24.076, su reglamentación y normativa complementaria) el ENARGAS tiene la función de control y regulación de la prestación del servicio público de transporte siempre y en todo momento, independientemente que se encuentre en curso, o no, procesos de control particulares efectuados, tales como los realizados para verificar el cumplimiento o no de los Planes de Inversiones Obligatorias de las prestadoras. Dicha función de control y regulación se ha desarrollado con normalidad en el período auditado, sin perjuicio de que ello no resulta objeto de la auditoría en cuestión. De todas formas, se encuentran a disposición todos los registros que acreditan el acabado cumplimiento por parte del ENARGAS de los controles antes mencionados. En cualquier caso, se indica que la operación del sistema por parte de la Licenciataria tiene como objetivo fundamental dar cumplimiento a los contratos de transporte que dicha prestadora tiene con sus cargadores. En este sentido, no se disponen de constancias que permitan suponer que los controles particulares efectuados sobre los Planes de Inversiones Obligatorias pudieron haber puesto en riesgo el cumplimiento de algún contrato de transporte. Por otro lado, en el Apéndice A incluido en el Anexo IV de las Resoluciones ENARGAS N.º I-4362/17 e I-4363/17, mediante las cuales se aprobaron los Planes de Inversiones para el quinquenio 2017-2021 de las Licenciatarias de Transporte, se establecieron también procedimientos a ser aplicados por las unidades técnicas del ENARGAS con alcance a los controles y auditorías <i>...a fin de verificar el alcance y grado de cumplimiento de las Inversiones Obligatorias (y/o aquellas que las sustituyan o reemplacen), y su</i>	Tal como expresa el auditado, las funciones del ENARGAS son las de controlar y regular la prestación del servicio público de transporte de gas. Para el caso particular de la RTI 2017-2021, se establecieron procedimientos de control y seguimiento específicos. Las observaciones de esta auditoría corresponden a dichos procedimientos. Con relación al Anexo III – Resoluciones ENARGAS 4362 y 4363/17, se destaca: “Las Inversiones Obligatorias se encuentran en los cuadros adjuntos al presente, y son aquellas consideradas indispensables para atender la operación y el mantenimiento de los sistemas operados, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras del gas natural, con estándares iguales o mayores a los requeridos por la normativa vigente”. Por otra parte, si bien el procedimiento de control estipulado por la Resolución ENARGAS 4591/17, no establece plazos máximos para realizar los controles, establece que los mismos se realizan de forma mensual, trimestral y anual por las distintas unidades organizativas del Ente. Las demoras detectadas por la AGN refieren a un control oportuno y eficiente, teniendo en cuenta la periodicidad en que estos controles debían ser realizados. Por tal motivo, se mantienen el hallazgo y la recomendación formulados



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
	<p><i>cumplimiento en tiempo y forma.</i> Es decir, que dichos controles respecto del Plan de Inversiones de cada Licenciataria se llevaron a cabo con prescindencia de todo otro aquel que pudiera efectuar este Organismo en el ejercicio de su competencia. Adicionalmente, resulta necesario destacarse que los Planes de Inversiones Obligatorias de las Licenciatarias de Transporte incluían diversos tipos de proyectos y obras que no necesariamente hacían a la operación eficiente del sistema, pero sin embargo se había considerado necesaria su ejecución en el marco de Revisión Tarifaria Integral. Atento a ello, consta en el listado aprobado por el Anexo III de las Resoluciones ENARGAS N.º I-4362/17 e I-4363/17 de ambas Transportistas, proyectos tales como mejoras en edificios y construcciones civiles, adquisición de equipos y herramientas, adquisición de vehículos, muebles y útiles, etc.</p>	
<p>Hallazgo 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.</p> <p>Hallazgo 4.9: No se observaron procedimientos de seguimiento físico y control económico-financiero a partir de marzo de 2020.</p> <p>Recomendación 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</p>	<p>Respecto a la observación realizada por la AGN sobre supuestas demoras en los informes finales de cumplimiento de los Años I y II, cabe señalar que los procedimientos para el seguimiento y control de los proyectos incluidos en los Planes de Inversión aprobados en la RTI 2017-2021, en particular aquel incluido en la Resolución ENARGAS N.º I-4591/17, no establecen plazos máximos de elaboración de los respectivos informes por parte de las Unidades Organizativas intervinientes, y en consecuencia no resulta posible evidenciar demoras. No obstante, este Organismo tomará en consideración la experiencia adoptaba en futuras revisiones de forma tal que en la medida de lo posible se pueda agilizar los circuitos documentales en cada proceso. Respecto a los informes finales de cumplimiento para el Año III, como así también los procedimientos de seguimiento físico y control económico-financiero a partir de marzo de 2020 (Años IV y V), tal como ya se informó oportunamente, corresponde destacar las cuestiones que derivaron en la falta de actualización tarifaria dispuesta por las Resoluciones SGE N° 521/19, N° 751/19 y N° 791/19, todo ello a raíz de lo establecido por la Ley N° 27.541; y los Decretos N° 278/20 y N° 1020/20. Tal como fuera desarrollado en nuestro Informe IF-2024-105940120-APN-UAI#ENARGAS en respuesta al punto 9.b) de la Nota 687/24-A-05, la ex Secretaría de Gobierno de</p>	<p>Tal como expresa el auditado, las funciones del ENARGAS son las de controlar y regular la prestación del servicio público de transporte de gas. Para el caso particular de la RTI 2017-2021, se establecieron procedimientos de control y seguimiento específicos. Las observaciones de esta auditoría corresponden a dichos procedimientos.</p> <p>Con relación al Anexo III – Resoluciones ENARGAS 4362 y 4363/17, se destaca: “Las Inversiones Obligatorias se encuentran en los cuadros adjuntos al presente, y son aquellas consideradas indispensables para atender la operación y el mantenimiento de los sistemas operados, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras del gas natural, con estándares iguales o mayores a los requeridos por la normativa vigente”.</p> <p>Por otra parte, si bien el procedimiento de control estipulado por la Resolución ENARGAS 4591/17, no establece plazos máximos para realizar los controles, establece que los mismos se realizan de</p>



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
<p>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.</p>	<p>Energía dictó la Resolución 521/19 (B.O.04/09/2019), luego complementada por las Resoluciones 751/19 y N° 791/19, mediante las cuales dispuso: 1) Diferir el ajuste semestral de los márgenes de transporte y distribución previsto a partir del 1° de octubre de 2019 para el 1° de febrero de 2020; 2) Diferir el ajuste tarifario por variación del precio de gas en el punto de ingreso al sistema de transporte (PIST) previsto con vigencia a partir del 1° de octubre de 2019, para el 1° de febrero de 2020, oportunidad en que se efectuarían las adecuaciones pertinentes a los períodos a considerar para el cálculo de las diferencias diarias acumuladas (DDA); 3) Compensar a las prestadoras en el marco de lo dispuesto en el numeral 9.8 de las Reglas Básicas de la Licencia de Distribución de Gas (RBLD) aprobadas por el decreto 2255 del 2 de diciembre de 1992, ...<i>mediante la revisión y adecuación -en su exacta incidencia- de las inversiones obligatorias a su cargo.</i> En ese marco, y todavía con los plazos que fijaban la Resolución N° 521/19 y sus modificatorias en curso, se sancionó la Ley N.º 27.541 (B.O. 23/12/2019) mediante la cual se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y se delegaron en el Poder Ejecutivo Nacional las facultades necesarias para implementar las políticas indispensables para instrumentar los objetivos de la mentada legislación hasta el 31 de diciembre de 2020. Asimismo, conforme del artículo 5 de la Ley N° 27.541, se facultó al Poder Ejecutivo nacional para mantener las tarifas de gas natural bajo jurisdicción federal, y a iniciar un proceso de renegociación de la RTI vigente o iniciar una revisión de carácter extraordinario. También, es preciso aclarar respecto a las Inversiones Obligatorias de los Años IV y V, y conforme las presentaciones ingresadas previamente por las Licenciatarias de Transporte, estaba previsto aplicarse modificaciones a dichos Planes a partir de lo instruido por la entonces Secretaría de Gobierno de Energía en las Resoluciones N.º SGE 521/2019, 751/2019 y 791/19. Vale indicar así que la extensión y efectos de la cuarentena ordenada por el Decreto DNU N.º 297/2020 en el marco de la pandemia de COVID-19 generó numerosas reprogramaciones de las obras y proyectos informadas antes del cierre del período correspondiente al Año III, en las que ambas</p>	<p>forma mensual, trimestral y anual por las distintas unidades organizativas del Ente. Las demoradas detectadas por el equipo auditor refieren a un control oportuno y eficiente, teniendo en cuenta la periodicidad en que estos controles debían ser realizados.</p> <p>Tal como surge del Hallazgo 4.9, las Resoluciones citadas por el auditado no eximen al Ente de sus obligaciones de control.</p> <p>Respecto del DNU 1020/20, se entiende que al suspenderse las RTI vigentes, podía suspenderse el procedimiento de control específico aplicado. Sin embargo, dentro de las funciones y facultades conferidas por artículo 52 de Ley 24.076 se especifica que el Ente tendrá que “Requerir de los transportadores y distribuidores los documentos e información necesarios para verificar el cumplimiento de esta ley su reglamentación y los respectivos términos de las habilitaciones, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias, con adecuado resguardo de la confidencialidad de información que pueda corresponder de acuerdo a lo dispuesto por la presente ley.” Con lo cual, dicha instrucción no puede tomarse como meramente facultativa.</p> <p>Por lo expuesto, se mantienen el hallazgo y la recomendación formulados.</p>



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
	<p>Transportistas habían solicitado modificaciones a sus cronogramas de ejecución física y económica. Por otro lado, surge de las Actuaciones IF-2020-11857546-APN-SD#ENARGAS e IF-2020-34394324-APNSD#ENARGAS del 20 de febrero y 27 de mayo de 2020, remitidas por las Licenciatarias de Transporte, surge el cese de remisión informativa respecto de cronogramas y avances de ejecución física sobre los proyectos correspondientes a los años 4 y 5, sin perjuicio de que ambas continuaron ejecutando obras esenciales a fin de resguardar en condiciones normales y seguras sus sistemas, como así también otras tareas con igual objeto no incluidas dentro de dichos Planes. Posteriormente, mediante el Decreto DNU N° 1020/20 (B.O. 17/12/20) se dispuso el inicio de la renegociación de la RTI vigente en ese momento, correspondiente a las prestadoras de los servicios públicos de transporte y distribución de gas, y asimismo la suspensión de los Acuerdos correspondientes a las respectivas Revisiones Tarifarias Integrales vigentes, prorrogada luego por el Decreto DNU N° 815/22 (B.O.07/12/2022), hasta el 16 de diciembre de 2023.Reiteramos entonces que el DNU N° 1020/20 había suspendido las RTI vigentes hasta ese momento. En efecto, así se indica en su Artículo 2° por donde suspendió los Acuerdos correspondientes a las respectivas RTI, <i>“con los alcances que en cada caso determinen los Entes Reguladores, atento existir razones de interés público”</i>. Corresponde indicar también que el control de ejecución de las inversiones definidas por las compañías Licenciatarias sobre la normal prestación del servicio no surge por interpretación del inciso o) del Artículo 52° de la Ley 24.076 conforme lo expresa el equipo auditor de la AGN. Dentro de las Reglas Básicas de la Licencia de Transporte los apartados 4.2.13., 5.1. y 8.1. citan la obligación de llevar a cabo Inversiones Obligatorias las que, en este caso, deben interpretarse han sido previstas en su carácter obligatorio mediante la suscripción de Acuerdos que así las definen con la previa aprobación por parte del ENARGAS. Sin perjuicio de lo anterior las Licenciatarias están obligadas de realizar inversiones u otras mejoras sobre su sistema que no hayan estado previstas en dichos Acuerdos pero que de igual forma demanden su ejecución para el cumplimiento de las Normas Técnicas que dicta el ENARGAS. Por último, conviene reiterar que, conforme a lo establecido por el</p>	



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
	<p>marco regulatorio, el ENARGAS tiene la función de control y regulación de la prestación del servicio público de transporte siempre y en todo momento, independientemente que se encuentre en curso, o no, procesos de control particulares efectuados, tales como los realizados para verificar el cumplimiento de los Planes de Inversiones Obligatorias de las prestadoras previstos en el quinquenio 2017-2021.</p>	
<p>Hallazgo 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</p> <p>Recomendación 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.</p>	<p>Tal como fuera expresado en el punto 4.7., por disposición del marco regulatorio (Ley 24.076, su reglamentación y normativa complementaria) el ENARGAS tiene la función de control y regulación de la prestación del servicio público de transporte la cual se desarrolló con normalidad en el periodo auditado. Por otro lado, las Licenciatarias de Transporte continuaron prestando el servicio público normalmente sin registrarse afectaciones en la prestación del mismo, ni incumplimientos a las normas de seguridad vigentes, no obrando constancias que acrediten mantenimientos inadecuados sobre las instalaciones de transporte. Entre los distintos controles que se realizan sobre las Licenciatarias de Transporte, podemos mencionar los Indicadores de Calidad de Servicio (c/ Resolución ENARGAS 818/19) que rigen desde el año 2000 y representan un conjunto de parámetros diseñados para evaluar el nivel de eficiencia en la prestación y operación de las empresas Licenciatarias. A la vez, éstos desempeñan un papel fundamental al proporcionar una visión clara y transparente sobre diversos aspectos, desde la eficiencia operativa hasta el desarrollo del mantenimiento preventivo de la infraestructura gasífera. Cabe destacar, además, que de verificarse incumplimiento a los valores de referencia en cada indicador rige la aplicación de procedimientos de sanción previstos en el marco regulatorio.</p>	<p>El auditado señala que el servicio público de transporte se desarrolló con normalidad en el período bajo análisis y que no se registraron afectaciones a su prestación, ni se verificaron incumplimientos a las normas de seguridad En ese sentido refiere a normativa vinculada a indicadores de calidad del servicio.</p> <p>No emite comentarios respecto a la imposibilidad de verificar el cumplimiento de las inversiones comprometidas en la RTI, ni aporta nuevos elementos que permitan establecer si el mantenimiento de la red de transporte de gas natural fue efectivamente el adecuado.</p> <p>Por lo expuesto, se mantienen tanto el hallazgo como la recomendación formulados.</p>



Hallazgo / Recomendación	Comentarios del auditado	Análisis de comentarios
<p>Hallazgo 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.</p> <p>Recomendación 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.</p>	<p>Tal como lo informó la AGN en su Informe, el procedimiento sancionatorio en cuestión contaba con el Dictamen Jurídico pertinente, y se había elevado un proyecto de acto administrativo (en concreto, una Resolución) el cual no fue finalmente emitido. Esta cuestión será revisada nuevamente internamente para poder concluir el procedimiento administrativo teniendo en cuenta las constancias de las actuaciones al momento de resolver.</p>	<p>El auditado no cuestiona el hallazgo, por lo cual éste y la pertinente recomendación se mantienen.</p>



ANEXO IV Nota de la SECRETARÍA DE ENERGÍA



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-138195702-APN-SE#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 17 de Diciembre de 2024

Referencia: EX-2024-96206650- -APN-SE#MEC – Act. N° 181/23 AGN - NOTA N° 813/24 –A-05 - NOTA N° 50/24 DCSEyA - Audit.: "Adecuación tarifaria - Plan de Inversiones Obligatorias en transporte de gas natural"

A: Dr. Francisco Javier FERNÁNDEZ (Auditoría General de la Nación),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en respuesta a la Nota N° 813/24 –A-05, mediante la cual se puso en conocimiento de esta dependencia el proyecto de informe de Auditoría elaborado por ese organismo de control en el marco de la Auditoría sobre "Adecuación tarifaria - Plan de Inversiones Obligatorias en transporte de gas natural. Avances físicos e informe económico financiero - 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", con periodo auditado desde el año 2016 a 2021.

Asimismo, por la referida nota se solicitó a esta Secretaría de Energía que se formulen las observaciones y/o comentarios que se estime pertinente realizar en cuanto al proyecto de informe de Auditoría antes mencionado.

Consecuentemente, y teniendo en cuenta la materia en cuestión, se remite como archivo embebido a la presente la Nota N° NO-2024-137911492-APN-SSCL#MEC, emitida por la Subsecretaría de Combustibles Líquidos, mediante la cual se da cumplimiento a lo solicitado.

Cabe mencionar que en dicha nota se encuentra embebido el Informe N° IF-2024-137067382-APN-GAL#ENARGAS, emitido por el ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS (ENARGAS), mediante el cual dicho organismo formuló las observaciones y/o comentarios pertinentes respecto del proyecto de informe de



Auditoría General de la Nación

Auditoría referenciado.

Siendo ello así, queda esta Cartera de Estado a su entera disposición por si hubiera futuras consultas al respecto.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by SECRETARÍA DOCUMENTAL ELECTRONICA - 008
Date: 2024.12.17 12:08:51 -0300

María Carmen Tetterani
Secretaria
Secretaria de Energía
Ministerio de Economía

Digitally signed by SECRETARÍA DOCUMENTAL
ELECTRONICA - 008
Date: 2024.12.17 12:08:51 -0300



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-137911492-APN-SSCL#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Lunes 16 de Diciembre de 2024

Referencia: Respuesta Nota NO-2024-132433377-APN-SE#MEC - EX-2024-96206650- -APN-SE#MEC - Act. N° 181/23 AGN - NOTA N° 813/24 -A-05 - NOTA N° 50/24 DCSEyA - Audit.: "Adecuación tarifaria - Plan de Inversiones Obligatorias en transporte de gas natural"

A: Mamel Castruccio (SE#MEC),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Por medio de la presente, atento al proyecto de informe remitido por la Auditoría General de la Nación (AGN) en la Nota N.º 813 /24 - A-05, con motivo de la auditoría sobre "Adecuación tarifaria - Plan de Inversiones Obligatorias en transporte de gas natural. Avances físicos e informe económico financiero - 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 este sentido, esta Subsecretaría de Combustibles Líquidos tendrá en consideración los hallazgos realizados por la AGN, en la medida en que correspondan, en el marco de sus competencias y responsabilidades, pues todos los temas que se plantean tienen que ver con facultades y competencias del Ente Nacional Regulador del Gas, el cual ya ha tomado intervención mediante el IF-2024-137067382-APN-GAL#ENARGAS.

Sin otro particular saludo atte.



Auditoría General de la Nación

Digítally signed by SESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - ODEP
Date: 2024.12.18 18:08:28 -03:00

Honorio Federico Vellar
Subsecretario
Subsecretaría de Combustibles Líquidos
Ministerio de Economía

Digítally signed by SESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - ODEP
Date: 2024.12.18 18:08:28 -03:00