

---

## gestión pública

# **D**esempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina

Héctor Pistonesi

ILPES



NACIONES UNIDAS



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES**

Proyecto ILPES/CAF "Marco regulador, privatización y modernización del Estado"

Santiago de Chile, diciembre de 2001

Este trabajo, elaborado por el señor Héctor Pistonesi, del Instituto de Economía Energética, Asociado a la Fundación Bariloche, se llevó a cabo dentro del Proyecto ILPES/CAF sobre marco regulador, privatización y modernización del Estado.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, por lo que no necesariamente representa el punto de vista del ILPES o la CEPAL.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1659-P

LC/IP/L.196

ISSN: 1680-8827

ISBN: 92-1-321959-8

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.193

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Resumen</b> .....  | 5  |
| <b>Síntesis y conclusiones</b> .....  | 7  |
| <b>I. Las reformas en el sistema energético y las condiciones de marco</b> .....        | 9  |
| A. El contexto socioeconómico .....   | 9  |
| B. Aspectos generales de la transformación del sistema energético .....                 | 11 |
| C. Las reformas en la cadena productiva petrolera .....                                 | 12 |
| <b>II. La reestructuración en la industria de gas natural</b> ....                      | 17 |
| A. La situación anterior a la reforma .....   | 17 |
| B. La reorganización de la cadena gasífera y la privatización de Gas del Estado .....   | 19 |
| C. El desarrollo del mercado mayorista de gas natural: funcionamiento y desempeño ..... | 22 |
| D. El comportamiento del mercado de distribución .....                                  | 34 |
| E. Principales rasgos del desempeño post-reforma de la industria del gas natural .....  | 41 |
| <b>III. La reforma en el sistema eléctrico argentino</b> .....                          | 45 |
| A. La situación previa a la reforma .....   | 45 |
| B. La nueva organización institucional emergente de la reforma .....                    | 46 |
| C. El desempeño del sistema eléctrico con posterioridad a la reforma .....              | 56 |
| D. Los mercados de distribución .....   | 67 |
| E. Principales rasgos del desempeño post-reforma .....                                  | 80 |

|  |    |
|--|----|
| <b>Bibliografía</b> .....                              | 83 |
| <b>Anexos</b> .....                                    | 85 |
| <b>Serie gestión pública: números publicados</b> ..... | 93 |

## Índice de cuadros

|          |  |    |
|----------|--|----|
| Cuadro 1 | Grado de control de Repsol sobre las actividades petroleras .....  | 16 |
| Cuadro 2 | Participación de los principales operadores en la oferta de gas natural.....                                       | 24 |
| Cuadro 3 | Gasoductos internacionales desde y hacia Argentina .....   | 31 |
| Cuadro 4 | Estructura del precio unitario de venta y de las cuentas de producción e ingresos del proceso de distribución..... | 39 |
| Cuadro 5 | Número de agentes en el mercado mayorista .....  | 49 |
| Cuadro 6 | Total de reclamos a las distribuidoras del área metropolitana .....  | 75 |

## Índice de gráficos

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Gráfico 1  | Lincenciatarias del servicio de gas .....  | 22 |
| Gráfico 2  | Precio mayorista del gas natural por cuenca .....  | 25 |
| Gráfico 3  | Diferencias porcentuales de los precios del mercado <i>spot</i> con relación a los precios promedio de cuenca .....                    | 27 |
| Gráfico 4  | Gas entregado por modalidad de comercialización.....   | 28 |
| Gráfico 5  | Evolución de la capacidad nominal del sistema de transporte de gas .....   | 29 |
| Gráfico 6  | Exportaciones de gas natural desde Argentina y hacia los países vecinos. Evolución reciente y prospectiva .....                        | 32 |
| Gráfico 7  | Comparaciones de las autorizaciones de exportación y las reservas a 1998.....  | 33 |
| Gráfico 8  | Expansión de las redes de distribución por área de licencia y total .....  | 35 |
| Gráfico 9  | Evolución de la estructura sectorial del consumo de gas natural .....  | 35 |
| Gráfico 10 | Evolución del nivel y la estructura de las tarifas finales del gas distribuido .....   | 37 |
| Gráfico 11 | Variación en los niveles reales de las tarifas medias del gas distribuido.....   | 38 |
| Gráfico 12 | Calidad de servicio: número de reclamos de los clientes.....   | 41 |
| Gráfico 13 | Evolución del número de actores y participantes del mercado eléctrico mayorista..  | 59 |
| Gráfico 14 | MEM: Evolución de los consumos específicos del parque térmico.....   | 60 |
| Gráfico 15 | MEM: Evolución del precio monómico .....   | 62 |
| Gráfico 16 | MEM: Generación por tipo .....   | 63 |
| Gráfico 17 | MEM: Distribución del número de contratos por rango de precio monómico .....   | 64 |
| Gráfico 18 | Estructura tarifaria en algunas áreas de distribución, agosto 1999 .....   | 69 |
| Gráfico 19 | Evolución de la tarifa media residencial en el área GBA .....  | 70 |
| Gráfico 20 | Comparación transversal de tarifas medias residenciales sin impuestos .....  | 71 |
| Gráfico 21 | Comparaciones de tarifas de usuarios en baja tensión.....  | 72 |
| Gráfico 22 | Comparación de tarifas medias industriales en media tensión, agosto 1999 .....   | 73 |
| Gráfico 23 | Relación entre la tarifa media de grandes consumos en media tensión y la correspondiente a altos consumos del sector residencial ..... | 74 |

---

## Resumen

---

La experiencia argentina presenta especial interés debido a que las reformas energéticas puestas en ejecución, especialmente en el sector eléctrico, suelen presentarse como modelo exitoso a seguir por otros países de la región. Sin embargo, casi no existen trabajos que realicen un análisis comprensivo y específico de las condiciones de contexto en el que se enmarcó ese proceso y sobre su desempeño desde la culminación del proceso de reforma.

De acuerdo con ello, los propósitos principales del análisis de este trabajo se vinculan con:

- i) las características de la reforma del sistema energético y el cambio en las funciones del Estado en el sector, considerando especialmente las cuestiones ligadas a la noción de servicio público;
- ii) los aspectos más específicos de la transformación del sistema eléctrico y de la industria del gas natural;
- iii) la descripción y evaluación del funcionamiento de los correspondientes mercados mayoristas, incluyendo aspectos tales como el grado de competencia, la evolución de los precios y de las inversiones de expansión, así como de las cuestiones vinculadas al uso de los recursos naturales energéticos;
- iv) el comportamiento de los mercados de distribución minorista, atendiendo especialmente a los cambios de estructura y en el nivel de las tarifas, y a la evolución de los indicadores de calidad de servicio;

El objeto de este análisis es extraer conclusiones y enseñanzas, especialmente en lo que se refiere a las carencias y/o desafíos pendientes para el ámbito de las políticas públicas, de la normativa regulatoria y del funcionamiento de los entes de control.

De este modo, en la sección II se incluye una breve presentación de las reformas implementadas en el sistema energético argentino, haciendo referencia a las principales motivaciones que se esgrimieron para impulsarlas y a los cambios en las modalidades de coordinación y en el papel desempeñado por el Estado en el sector. A continuación, en esta misma sección, se analizan los principales rasgos e impactos de la reestructuración de la industria del petróleo.

La sección III está destinada a discutir las características salientes de la reestructuración introducida en la industria del gas natural y del funcionamiento de la misma a partir de la reforma. La primera parte de este capítulo está dedicada a examinar el funcionamiento del mercado mayorista, dando especial énfasis al grado de concentración en la oferta y a las inversiones y excedentes en el ámbito del transporte. En las secciones restantes se analiza el comportamiento de los mercados de distribución, poniendo particular atención sobre los temas vinculados con la expansión de las redes y la evolución de las tarifas minoristas.

En la Sección IV se examinan los cambios introducidos en el sistema eléctrico. Luego de la descripción general de la nueva organización de dicho sistema, se realiza un análisis del desempeño del mercado eléctrico mayorista, poniendo en evidencia los éxitos alcanzados y los problemas pendientes en lo que se refiere a la evolución de los precios mayoristas, las inversiones de expansión y el uso de los recursos. En las últimas secciones de este capítulo se discuten los cambios introducidos en la estructura de las tarifas y sus diferencias a nivel jurisdiccional. Por último, se analizan brevemente las cuestiones vinculadas con la calidad del servicio, haciendo especial referencia al episodio de corte prolongado, que ocurrió en la Capital Federal en febrero de 1999.

La sección V está dedicada presentar las principales conclusiones y enseñanzas que se desprenden del análisis de desempeño de las industrias de electricidad y de gas natural en el tiempo transcurrido desde la implementación de las reformas.

## Síntesis y conclusiones

---

La Argentina realizó a principios de los 90 una profunda reestructuración de sus industrias energéticas que implicó un drástico cambio en el papel desempeñado por el Estado en la actividad y una modificación sustancial en las modalidades de coordinación (formulación, ejecución y control de las decisiones, racionalidad de tales acciones) en el conjunto del sistema energético.

Aunque el tiempo transcurrido desde la culminación de la parte esencial del proceso de reforma incluye necesariamente un período de transición y adaptación de los actores al nuevo esquema de funcionamiento, ya existen elementos suficientes para realizar un análisis de desempeño del sistema bajo las nuevas reglas.

En este trabajo, el centro de atención ha sido fijado en las cadenas productivas del gas natural y de la electricidad. Sin embargo, se ha realizado una breve reseña de las transformaciones que han sido implementadas en el plano energético general y en la industria petrolera y de sus principales impactos, destacándose también las reformas socioeconómicas que le sirvieron de marco.

El análisis del desempeño del sistema eléctrico argentino posterior a la reforma presenta especial interés debido a que este caso es planteado, frecuentemente, como una experiencia exitosa y un modelo a seguir por otros países. De hecho, buena parte de los profesionales que participaron en la formulación e implementación de la reforma integran grupos consultores que son convocados en diferentes países, especialmente de la región latinoamericana, para asesorar los procesos de transformación de sus sistemas eléctricos. En

algunos casos, se ha tendido a replicar casi completamente el “modelo argentino”, sin tomar debidamente en cuenta las características propias de cada mercado eléctrico, del entorno energético y del marco socioeconómico de cada país.

Es por ello relevante confrontar las bondades que se han propagado ampliamente en foros y reuniones con el análisis de las circunstancias socioeconómicas y energéticas específicas que enmarcaron la transformación del sistema eléctrico argentino, de las características de ese cambio y del desempeño del mismo a partir de su culminación.

De dicho análisis se destaca, en primer lugar, que en el caso argentino, tal vez más que en ningún otro, la transformación del sistema energético fue condicionada en su profundidad y orientación por las reformas en el plano económico, donde se distinguen como principales elementos propiciadores los acuciantes desequilibrios macroeconómicos y, en particular, la hiperinflación de fines de los 80 y principios de los 90.

En segundo término, la situación financiera del Estado y de sus empresas dentro de ese contexto macroeconómico era particularmente grave, con los consiguientes deterioros de la gestión. En el caso de las empresas públicas del sector energético, esta situación, junto con la crisis de desabastecimiento eléctrico de fines de los 80, constituyeron motivaciones específicas adicionales para impulsar la transformación.

En función de tales condiciones y de la orientación de política económica adoptada por el Gobierno Nacional, las reformas energéticas tuvieron una profundidad, alcance y velocidad de ejecución tales que sitúa a la experiencia argentina en un caso extremo. En poco más de tres años se modificó radicalmente el papel del Estado en el sistema energético, pasando de una modalidad de Control Central a otra de Mercado, se privatizaron los activos de la casi totalidad de las empresas públicas del sector y se cambiaron fuertemente la organización productiva y los principios regulatorios. En particular, ello significó transferir el control de los recursos naturales energéticos así como la totalidad de las decisiones de inversión a manos de actores privados.

En lo que se refiere específicamente a las industrias del gas y la electricidad, es especialmente relevante remarcar la importancia de las interacciones entre la electricidad y el gas natural en el desempeño de ambas industrias en el marco del nuevo esquema de funcionamiento. Tanto la competencia que se ha verificado en el mercado mayorista eléctrico, como el dinamismo inversor en el ámbito de la generación térmica, están estrechamente vinculadas con la disponibilidad del gas sin restricciones y a bajo costo, situación que sólo puede esperarse en el caso de una industria de gas natural ya desarrollada y madura. Por otra parte, ha sido la demanda para la generación eléctrica, tanto a nivel interno como en el en los países vecinos, la fuente de mayor dinamismo en los negocios ligados al gas natural.

Comparativamente con otras experiencias de reforma de estas industrias energéticas en el

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_3057](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3057)

