

La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores*

Chile-Argentina gas interconnection: actors and objectives

Ricardo Gamboa**

Carlos Huneeus***

Resumen

Este artículo analiza el proceso de interconexión gasífera entre Chile y Argentina, estudiando tres aspectos principales: a. Los objetivos de esta decisión; b. La negociación del Protocolo de 1995 y el rol desempeñado en ella por los actores públicos y privados y c. Las «guerras de los gasoductos», que definieron las empresas que traerían el gas a Chile. En ese marco, se argumenta, primero, que el objetivo principal de la interconexión fue aumentar la competencia dentro del sistema eléctrico y diversificar la matriz energética chilena. Segundo, que las características del Protocolo y la evolución reciente de Argentina indujeron a las autoridades y empresarios chilenos a pensar que en el futuro no habría problemas de suministro. Tercero, se discute cómo este caso pone de manifiesto las limitaciones del modelo chileno de Estado subsidiario.

Palabras clave: Argentina, Chile, gas, subsidiaridad, privatización

Abstract

This article examines the process of gas interconnection between Chile and Argentina, focusing on three issues: a. The goals of this policy; b. The negotiation of the 1995 Agreement and the role played by public

* Este artículo forma parte del Proyecto Fondecyt N°1050627.

** Profesor asistente, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

*** Profesor asociado, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

and private actors; and c. The «Pipelines wars», that is, the competition that decided which firms would deliver the natural gas in Chile. We develop three main arguments. First, we argue that the main goal of this policy was to promote competition in the Chilean electricity sector and to diversify the energy matrix. Second, we contend that on the basis of the Agreement and of recent economic development in Argentina, Chilean public and private actors did not consider the possibility that Argentina could cut the gas supply in the future. Finally, we argue that this case reveals weaknesses in the Chilean «subsidiary state» model.

Key words: Argentina, Chile, gas, subsidiary character, privatization

I. EL PROBLEMA

A partir de la década de 1970, la estructura económica de Chile sufrió una profunda transformación que implicó el fin del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) construido a partir del decenio de los treinta, y en el que el Estado tenía un rol central, asumiendo no solo funciones de regulación de la actividad económica sino también de producción de bienes y servicios (Pinto 1957, Meller 1996). Esta transformación fue impulsada por el régimen militar del general Augusto Pinochet (1973-1990), que fue de orientación neoliberal y abarcó una amplia variedad de políticas, en las que destacó la liberalización y la apertura comercial así como una drástica reducción del Estado «de manera que no interviniera en la producción de bienes y fuera mínima su influencia en la economía» (Huneeus 2000: 106-107; Huneeus 2007). Las ideas económicas que apoyaban estas políticas se basaban en el convencimiento de que el mercado y sus agentes (especialmente los empresarios) debían ser los actores centrales del proceso económico, por tener las mejores capacidades para ello y de que el Estado era esencialmente ineficaz (Muñoz 1992: 32-34)¹. En este nuevo modelo corresponde al Estado un «rol subsidiario», según el cual aquel debe limitarse a aplicar las políticas económicas globales, sin interfe-

rir en la asignación de recursos, y a establecer algunas regulaciones para el mejor funcionamiento de algunos mercados, en particular aquellos que no admiten competencia o lo hacen en forma limitada, como los monopolios naturales (Muñoz 1992: 34, Majone 1996).

La llegada al gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD) en 1990 y las tres administraciones que le sucedieron no implicó una reversión del sistema económico establecido durante el régimen anterior, por consideraciones de política económica, pero sí impulsó importantes reformas que han modificado en gran medida el sistema económico neoliberal. Entre las principales reformas introducidas por los gobiernos democráticos cabe señalar el fortalecimiento de las funciones reguladoras del Estado, debilitadas en gran medida por las políticas neoliberales y que ayudaron a provocar la crisis económica de 1982, con el desplome del sistema financiero. Las reformas se dieron en los sectores sanitario y eléctrico (Gamboa, 2003), en los sistemas de pensiones y de salud privada, modificando instituciones existentes. Además, se crearon nuevas instituciones regulatorias en materia ambiental (Huneeus 2000) y de protección al consumidor. También se impulsaron cambios en la política laboral, social y tributaria, a fin de combatir la pobreza y mejorar las condi-

¹ Existe amplia literatura sobre la reforma económica del régimen militar. Entre otros véase Büchi (1993), Larraín/Vergara (2000), Meller (1996).

ciones de trabajo y de ingresos de los asalariados. La continuidad de los gobiernos de la CPPD permitió dar estabilidad a sus políticas, en la perspectiva de combinar lo mejor posible el cambio y la continuidad en el sistema económico, sin las rigideces ideológicas que tuvo el neoliberalismo.

Uno de los ámbitos en que se dio esta política de impulsar reformas al sistema económico de mercado fue el de la energía. El objetivo principal fue mejorar la competencia en una industria altamente concentrada en dos grandes conglomerados—Enersis y Chilgener, que en 1995 poseían el 77,7 % de la capacidad instalada de generación del Sistema Interconectado Central (SIC), y que se habían privatizado durante el régimen militar (Huneus 2007). A ello se agregaba la diversificación de la matriz eléctrica chilena, que dependía demasiado de la generación hidroeléctrica, mediante la ampliación a la generación térmica, aprovechando los avances tecnológicos con la aparición de las plantas de ciclo combinado. Para lo primero, se privatizaron las empresas generadoras que todavía estaban en poder del Estado—Colbún y Tocopilla—estableciéndose en las bases de la licitación que solo podían participar nuevos actores, impidiendo que intervinieran los dos conglomerados dominantes. Respecto de lo segundo, se buscó aprovechar el gas natural producido en Argentina, que podía ser exportado a un precio muy conveniente, lo cual era de interés para el gobierno porque estaba empeñado en una política de for-

talecimiento de las relaciones bilaterales, que en el pasado se habían deteriorado fuertemente, y llevaron a ambos países al borde de la guerra en 1978. Las excelentes relaciones entre Chile y Argentina desde 1990, ambos con gobiernos democráticos, facilitaban enormemente esta iniciativa, que beneficiaba a los dos países.

El Estado tuvo un rol muy importante al promover la importación de gas, creando para ello un marco regulatorio en que destacó el Protocolo de Interconexión Gasífera con Argentina en 1995, firmado por los presidentes Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Carlos Menem, que estableció las normas a que debían ajustarse las empresas que participaran en este mercado. Esto quiere decir que el Estado entregó toda la iniciativa y desarrollo de la importación y distribución de gas natural a los actores privados, en el supuesto de que tendrían un desempeño muy positivo y sin prever situaciones de crisis que posteriormente ocurrieron. Esto último reveló ser una debilidad política, porque son el Estado y el gobierno los que asumen los costos políticos por los problemas de suministro de gas.

El estudio de la interconexión gasífera con Argentina es de gran importancia porque demuestra que el funcionamiento del mercado en este sector depende no solo de la decisión de los privados, sino también de factores políticos. El rol subsidiario del Estado puede ser complejo de aplicar en la práctica cuando se trata de materias que comprometen decisiones de autorida-

des de otro país y concebir el funcionamiento de un sector económico solo bajo el protagonismo de los empresarios privados puede ser equivocado. Además, los privados, pueden equivocarse en sus decisiones, cuando la información insuficiente o se cometen errores de apreciación del escenario político. En el caso que nos ocupa, el sector privado no previó las consecuencias que tendría la política económica aplicada en Argentina tras el desplome del 2001 para las exportaciones de gas natural a Chile. En efecto, el gobierno del presidente Duhalde (2002-2003) aplicó una política de control de precios y suspensión de las inversiones públicas, medidas que debilitaron las inversiones en otras áreas. Esto condujo a una reducción de la capacidad de extracción del gas natural en los yacimientos argentinos, que no pudo satisfacer la demanda interna de la economía cuando esta comenzó a salir del *default*. En abril de 2004 Argentina decidió recortar los envíos de gas natural hacia Chile, desconociendo el Protocolo de Interconexión Gasífera firmado con Chile en 1995.

La disminución de los suministros de gas a Chile ha afectado fuertemente a Chile. Por una parte, puso en enormes dificultades al sistema eléctrico chileno para cubrir la creciente demanda, por la importancia que había alcanzado el gas en la matriz de generación eléctrica chilena. En efecto, mientras en 1995 se componía de 57% de hidroelectricidad, 28% de carbón, y 13% de diesel, en 2005 la primera re-

presentó solo el 39%, seguida del gas natural (36%), el carbón (18%) y el diesel (5%) (Poniachick, 2006). Por otra parte, ha tenido importantes costos para numerosas industrias que hicieron grandes inversiones en reconversión para usar gas natural en sus procesos productivos, y que han debido modificar sus instalaciones para funcionar a partir de otros combustibles, especialmente petróleo que, además, son más caros. Solo en 2004 los costos económicos derivados de los cortes se aproximaron a 62 millones de dólares (www.metrogas.cl) y en 2006 las industrias disminuyeron su consumo en 147 m³, un 27% del volumen demandado (Metrogas 2006: 34-35). A lo anterior se agrega la gran inversión que se hizo para modificar la infraestructura de distribución de gas a los sectores residenciales y comerciales. Asimismo, cabe considerar que las empresas eléctricas chilenas y Metrogas debieron pagar nuevos impuestos a la exportación de gas natural («derechos de retención»): desde julio de 2004 hasta marzo de 2007 las empresas chilenas pagaron 309 millones de dólares por ese concepto. Con todo, hay que tener presente que los cortes de gas aun no han tenido mayor impacto en esos sectores, ya que no han afectado el consumo residencial ni comercial. Tampoco puede dejar de mencionarse que si bien la crisis del gas ha significado grandes costos para Chile, antes de que estallara le significó grandes beneficios. Hasta que comenzó la restricción del envío de gas natural argentino, esta

fuelle energética le había permitido a Chile ahorrar alrededor de mil millones de dólares entre 1998 y 2003, por concepto de costos de abastecimiento. (Galetovic, Inostroza y Muñoz 2004).

De esta manera, la «crisis del gas» plantea, en primer lugar, una interesante pregunta general acerca de las limitaciones del «Estado subsidiario», por cuanto se trata de una situación en que los privados desarrollan las actividades de importación y distribución de gas, mientras que al Estado solo le corresponde establecer las reglas para que las desarrollen. El Estado parte del supuesto de que las decisiones de los privados sean acertadas y garanticen el suministro de gas a los consumidores. En segundo lugar, cabe preguntarse por qué Chile decidió incorporar el gas natural argentino a su matriz energética, lo que junto con permitir su diversificación, establecía un factor de dependencia respecto de las importaciones de este producto que podía ser fuente de problemas, como efectivamente ocurrió. En tercer lugar, y en el marco de un amplio consenso en torno al rol subsidiario del Estado en esta materia, el desarrollo de la interconexión gasífera sugiere también la conveniencia de analizar la actuación de los actores privados dentro de este proceso, en particular, el desarrollo de dos importantes disputas entre distintos consorcios por ganar el control del mercado del gas natural. Esto ocurrió en la zona central del país (entre GasAndes y Trans-Gas) y en el norte grande (entre Gas Atacama, Tractebel y Gener). Estas dis-

putas fueron conocidas como las «guerras de los gasoductos». En el caso del norte grande, significó realizar una altísima inversión, actualmente subutilizada.

El tema de los antecedentes, desarrollo y consecuencia de la «crisis del gas» es amplio y complejo y nos lleva a centrar el estudio en las condiciones que inclinaron a Chile a optar por la importación masiva de gas natural, los objetivos que tuvo cuando tomó tal decisión estratégica y la forma en que los diversos actores abordaron este tema. Asimismo, al final se volverá sobre el punto de cómo en este proceso se plantea el problema de los límites del Estado subsidiario.

Este estudio pretende llenar un vacío en el análisis de la «crisis del gas», hasta ahora centrado principalmente en el examen de los efectos de la crisis en las relaciones entre ambos países (Rodríguez Elizondo 2006), en las causas y consecuencias económicas que ella tiene para Chile (Galetovic, Inostroza y Muñoz 2004; Isbell, 2006, Rodríguez, 2006), en las dimensiones jurídicas de la crisis (Ahumada, 2007), y en las alternativas que Chile tiene para asegurar su abastecimiento energético futuro (De Dicco, 2005; Arriagada, 2006). Aparte de una publicación financiada por un consorcio gasífero (Figuroa/Smith, 2002), prácticamente no existen trabajos académicos sobre el proceso que precedió a la crisis. De ahí que en esta oportunidad se intente contribuir al conocimiento de este, que estimamos necesario para entender la cri-

sis del gas. Además ello sirve para comprender un factor que ha complicado las relaciones entre Chile y Argentina desde que comenzaron las disminuciones a las exportación de este producto.

El objetivo principal del artículo es examinar el proceso de interconexión gasífera entre Chile y Argentina, describiendo cómo se gestó, aclarando sus objetivos y analizando en particular el rol que en ella, y conforme al principio de subsidiariedad, correspondió al gobierno y al sector privado. Se sostiene, en primer lugar, que al promover la incorporación del gas el gobierno chileno tuvo un doble objetivo: diversificar la matriz energética, que dependía mucho de los recursos hídricos y aumentar la competencia en el sistema eléctrico, muy concentrada en dos conglomerados, Endesa y Chilgener. En segundo lugar, se intenta demostrar que la raíz de la crisis se encuentra en el exceso de confianza de los principales actores involucrados, especialmente los empresarios, en que Argentina podría suministrar gas a Chile en forma sostenida e ininterrumpida. Ella se apoyaba en la convicción de que los instrumentos jurídicos que regulaban la exportación eran suficiente garantía para ello, así como en la confianza en el desarrollo futuro del mercado gasífero argentino². Por último, se subraya que este proceso puso de manifiesto algunas limitaciones del Estado subsidia-

rio, al menos en el caso del suministro energético.

El estudio se estructura de la siguiente manera. Primero, se describe la transformación de la industria gasífera argentina a partir de 1990, proceso que es necesario explicar pues ello abrió la posibilidad de exportar gas natural al extranjero. Segundo, se examinan la decisión chilena de importar masivamente gas natural desde Argentina y sus objetivos. Tercero, se estudia la negociación del nuevo marco jurídico en que tendría lugar y las posiciones de los diversos actores frente a ella. A continuación, se analiza la denominada «guerra de los gasoductos», entre los consorcios interesados en traer el gas natural a Chile. Finalmente, se exponen las conclusiones del trabajo.

II. LA REFORMA DE LAS INDUSTRIAS PETROLERA Y GASÍFERA EN ARGENTINA (1989-1995)

En 1989 bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), del Partido Justicialista (PJ), Argentina inició un proceso de profunda transformación económica (Kloten 1991) que puso fin a la fuerte presencia del Estado en el sistema económico en el que se establecieron las bases de un nuevo orden económico, inspirado en el Consenso

² En los años en que se decidió importar el gas natural, los empresarios chilenos tenían una gran admiración por las reformas económicas que impulsaba el gobierno argentino bajo la dirección del ministro de Economía, Domingo Cavallo.

de Washington (Williamson 1990). Las principales políticas de reforma fueron la desregulación de diversos sectores económicos, la apertura de los mercados, la reforma del aparato estatal y del sistema de pensiones, la reforma tributaria y la privatización de empresas estatales (Llach 1997).

La política de privatizaciones involucró el traspaso a privados de las principales empresas de los sectores aeronáutico, eléctrico, sanitario, telefónico, de armamento militar, comunicaciones (radio y televisión), ferroviario, así como petrolero y gasífero. A ello se agregaron reformas importantes en otros sectores tales como la previsión social. De esta manera prácticamente se desmanteló el sector empresarial estatal argentino, que se había forjado en forma importante durante los primeros mandatos de Juan Domingo Perón (1946-1955). En este nuevo gobierno del PJ el proceso privatizaciones constituyó «la imagen invertida en un espejo de las nacionalizaciones de los años 40» (Gerchunoff/Cánovas 1995: 483).

La reforma del sector gasífero y petrolero fue parte central de esta política de privatizaciones. En lo que respecta a la explotación del gas natural, la actividad funcionó desde sus inicios «con un esquema fundamentalmente integrado, en el cual existía virtualmente un único productor del bien y una única empresa gasífera que tenía a su cargo las etapas de transporte y distribución» (Gerchunoff/Cánovas, 1995: 508). Debido a que las existencias de gas natural estaban asociadas a yacimientos petroleros, el principal productor de gas era la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), mientras que su transporte y distribución eran monopolizados por la empresa Gas del Estado (GdE)³.

En Argentina el uso de gas por redes comenzó a mediados del siglo XIX, mientras que la producción de gas natural solo comenzó a desarrollarse con fuerza en la década de 1950, poco tiempo después de la fundación de GdE en 1946 (Kozulj 2000: 10)⁴. En las décadas posteriores la industria del gas na-

³ El petróleo fue descubierto en Argentina en 1907, y hasta la década de 1940 hubo una alta participación del sector privado (parte de él extranjero) en su explotación. Ello cambió durante el gobierno de Perón cuando, como parte de la reforma constitucional de 1949 se nacionalizaron los yacimientos y se entregó su explotación a la empresa YPF, fundada en 1922.

No obstante, este marco jurídico sufrió diversas modificaciones en los años posteriores, ya que en diversas oportunidades se abrió el mercado de explotación a sectores privados, especialmente durante los gobiernos de Frondizzi (1958-1962) y el régimen militar (1976-1983). Luego, durante el gobierno de Alfonsín, y atendida la difícil situación de la industria petrolera en los años ochenta, se lanzó el denominado «Plan Houston», mediante el cual nuevamente se incorporaron capitales privados a la explotación de recursos petroleros. Con todo, las reformas no fueron muy exitosas, ya que hacia 1988 la producción era baja (incluso inferior en 9,5% a la de 1981) y las reservas eran de solo 362 millones de m³ (385 en 1981). Además, YPF se encontraba en una difícil situación financiera. (Gadano 1998).

tural se expandió en forma considerable: entre 1960 y 1990 la cantidad de gas natural entregada por YPF a GdE pasó de 753 millones a 17.500 millones de m³, mientras el número de usuarios pasó de cerca de 769.000 en 1960 a 4,4 millones en 1991. De la producción total de gas natural hacia 1989, entre el 80% y el 85% correspondía a YPF, y el resto a concesionarios particulares.

La reforma del sector petrolero y gasífero comenzó al asumir Menem la presidencia. La ley de Reforma del Estado (23.636, de 1989) no contempló expresamente la privatización de YPF en cuanto a la venta de su capital accionario a terceros, pero autorizó la concesión, asociación y/o contratos de locación en áreas de exploración y explotación, y la creación de sociedades mixtas para áreas de recuperación asistida (Anexo Ley 23.696).

En 1989 la situación económica de YPF era bastante precaria, ya que tenía una deuda externa cercana a los 5600 millones de dólares y un déficit operacional muy grande. Para intentar superar esta situación, el gobierno de-

idió intervenir la empresa y dictar nuevas normas para liberalizar el mercado del petróleo. Estas consistieron en permitir a las empresas privadas la venta de petróleo en el mercado nacional e internacional⁵; suprimir ciertas regulaciones, como la relativa a la distribución de cuotas entre las refinerías, los requerimientos para importar petróleo, y la fijación de precios⁶, y ampliar el rango de libre disponibilidad. Además, se profundizó la desregulación mediante la eliminación de los aranceles que gravaban las importaciones y las exportaciones⁷ (Margheritis 1999: 204-5; Roiter 1994:109).

En relación con YPF, se elaboró un plan de reestructuración y se decidió su venta a manos privadas. El plan pretendía hacer que la empresa se tornara rentable y eficiente, para lo cual había que vender activos por una suma cercana a los 1.100 millones de dólares⁸, iniciar asociaciones con empresas privadas para explotar nuevos yacimientos y despedir a 18.500 trabajadores (más del 50% del personal)⁹. Estas medidas debían producir un fuerte aumento del valor de YPF, de 3 mil a 8

⁴ Hasta la creación de GdE la distribución de gas natural la hacía YPF, pero sólo a unos 500 clientes ubicados en las zonas próximas a los yacimientos del Chubut y Neuquén, para en 1945 tomar la distribución de gas manufacturado que realizaba la empresa «Compañía Primitiva de Gas Buenos Aires Limitada». En 1949 entró en funciones el primer gran gaseoducto entre Comodoro Rivadavia y Buenos Aires (Kozulj 2000: 11).

⁵ Decreto 1055 de 1989.

⁶ Decreto 1212 de 1989.

⁷ Decreto 1589 de 1989.

⁸ YPF era propietaria de una serie de bienes como buques, aviones, astilleros, supermercados e incluso hospitales, y por tanto se estimaba que debía vender todos los activos que no tuvieran rentabilidad potencial, como los buques y aviones (Roiter 1994: 108; Gadano/Sturzenegger 1998: 25).

mil millones de dólares y, cuando ello ocurriera, debía procederse a la venta de sus acciones (Margheritis 1999: 208).

Paralelamente con la reestructuración de YPF, el Gobierno decidió reconvertir las áreas en que tenía lugar la producción mediante contratos de concesión y resolvió implementar dos esquemas en las áreas en que YPF estaba a cargo de la producción. El primero consistió en licitar las denominadas áreas marginales¹⁰ (como también aquellas de baja producción o abandonadas); el segundo consistió en licitar porcentajes de asociación con YPF en las áreas centrales, encargando su operación a quienes ganaran la licitación (Gadano/Sturzenegger 1998: 9). Las licitaciones se realizaron principalmente entre 1990 y 1992, recaudando el Estado más de 1700 millones de dólares (Margheritis 1999: 206).

A partir de 1991 se empezó a discutir en el Congreso un proyecto de ley para la privatización efectiva de YPF, que fue aprobado septiembre de 1992 y se convirtió en la Ley 24.145. En ella

se estableció, por una parte, la división del capital accionario en cuatro clases, una correspondiente al Estado Nacional (equivalente al 51%), otra que comprende las acciones que adquieran las provincias en cuyo territorio se encuentran los yacimientos o por las provincias no productoras (hasta 39%), lo que se entiende por la estructura federal argentina, que complejiza el proceso decisorio¹¹, y otras dos correspondientes a las que adquieran el personal de YPF (hasta 10%) y privados. Agrega que el Estado, cuando posea como mínimo el 20% del capital, debe tener dos representantes en el directorio de YPF. Además, se requería su aprobación para ciertas decisiones relevantes, como ser la fusión de la empresa. También estableció que el Estado y las Provincias debían vender, conjuntamente y dentro del plazo de tres años, al menos el 50% del capital de YPF. Por último, dispuso que el 100% de los recursos que obtuviera el Estado por la venta de YPF debía destinarse a capitalizar el nuevo sistema de pensiones¹². Tan pronto entró en vigencia la ley, se

⁹ En marzo de 1993 se llegó a 10.600 empleados (Roiter 1994: 109).

¹⁰ Son las que tienen una producción inferior a 200 m³ diarios.

¹¹ El rol de las provincias en esta privatización fue muy importante. Esto, porque de acuerdo con una ley dictada durante el gobierno de Onganía (1966-1970), las provincias en que se encontraban los yacimientos tenían derecho a entre un 5% y 12% de los ingresos petroleros. Desde entonces surgieron numerosos problemas con los pagos de este *royalty* entre el Estado y las provincias. Como era de esperar, los problemas se agudizaron con el proceso de reforma, ya que las provincias argumentan que la concesión de los yacimientos afectaba su derecho a las reservas petroleras. Algunas provincias, como Cuyo, incluso iniciaron acciones judiciales para protegerse. En este contexto, al gobierno le era claro que para hacer que avanza la privatización era necesario hacer concesiones a las provincias, las que se incorporaron al proyecto de ley y en definitiva fueron aprobadas (Margheritis 1999: 210; ver también arts. 8 y 19 y sgtes. ley 24.145).

dispuso la venta de acciones de YPF, y a fines de 1993 ya se habían vendido el 58,4%. Luego el proceso se aceleró de modo que en 1999, YPF pasó a ser enteramente privada, tras su adquisición por la empresa española Repsol.

En el caso de la empresa de transporte y distribución, Gas del Estado (GdE), su situación hacia 1989 también era muy difícil. Como otras empresas argentinas, era fuertemente criticada por su ineficiencia¹³, lo cual en parte, se explicaba debido a que sus tarifas estaban muy subvencionadas (no cubrían más del 65% de los costos). Además, GdE estaba muy endeudada, con compromisos que superaban los 2.400 millones de dólares (Rausch, 1993: 189). Esta situación comenzó a cambiar a partir de la llegada de Menem a la Casa Rosada en 1989, al decretarse un aumento de las tarifas en el marco general de la decisión de apuntar a su privatización, con lo cual los precios se acercaron fuertemente a los costos reales (Abdala/Spiller 1999: 131).

La Ley 23.696 autorizó la reforma de GdE, pero solo en términos de entregar en concesión sus servicios de distribución y comercialización, si bien en

los años siguientes no se dieron pasos concretos en esa dirección. Esto cambió con la llegada al ministerio de economía de Domingo Cavallo, en 1991, que estaba profundamente convencido de la necesidad de reformar la economía argentina estableciendo un orden económico liberal, como lo había sostenido a través de su trabajo de director de un *think tank*, la Fundación Mediterránea (Huneeus 1997). Ahí había trabajado con un amplio grupo de economistas, que luego lo acompañaron en el ministerio de economía, formando un equipo de alta calificación técnica, a la vez que muy cohesionado en torno a la figura del ministro. Su firme postura de modificar radicalmente las bases institucionales de la economía argentina sería fundamental para el avance de la liberalización de la exportación de gas a Chile. Por otra parte, Cavallo tenía buenos contactos con Chile, en especial con personalidades como Eduardo Aninat, quien a partir de 1994 sería ministro de hacienda de Eduardo Frei.

Cavallo y su equipo impulsaron un profundo cambio a la estructura de la

¹² Esto, sin perjuicio de otras obligaciones del Estado establecidas en la Ley 23.966 relativa a los fondos provenientes de derechos de asociación de la Cuenca Noroeste y la privatización de otros activos.

Al respecto, Gerchunoff y Cánovas (1995: 504) sostienen que así queda claro que la privatización de YPF fue impulsada por objetivos político-electorales, ya que buena parte de lo recaudado se destinó a pagar la deuda que el Estado tenía con la clase pasiva y porque, además, los jubilados pudieron cobrar parte de su créditos en acciones de la empresa, por las que pagaron un precio inferior al de mercado.

¹³ Se estima que la demanda insatisfecha llegaba a fines de la década de 1980 al 32% de la demanda potencial.

industria del gas, que materializó en la Ley 24.076 de 1992 y que definió un nuevo marco regulatorio para el sector, las condiciones generales para la privatización de la empresa mediante la venta de sus activos y las condiciones de exportación de gas natural. Un aspecto central que es preciso destacar en esta materia y que al parecer los actores chilenos no tuvieron suficientemente presente en 1995 es que, por presión del Congreso, se introdujo una norma en virtud de la cual las exportaciones solo serían posibles si la demanda interna estaba satisfecha (Llanos, 2001: 88)¹⁴. De esta forma, el parlamento argentino dejaba en claro que, en caso de necesidad, la prioridad en el consumo de gas iba a estar en el mercado interno.

Una vez promulgada la ley, el gobierno procedió a la privatización de GdE, para lo cual la dividió en 10 empresas, de las cuales dos fueron empresas transportadoras y ocho, distribuidoras. Esto último se hizo con la finalidad de hacer un mercado competitivo que promoviera una industria eficiente, al menos en materia de distribución¹⁵. En total, el fisco argentino

recaudó 300 millones de dólares en efectivo y cerca de tres mil millones de dólares en títulos de la deuda pública, además de transferir pasivos por más de 1280 millones de dólares (Gerchunoff y Cánovas 1996: 509)

Posteriormente, el mercado del gas natural argentino tuvo un desarrollo importante en materia de producción, aunque los logros fueron modestos en cuanto al aumento de la competencia interna. En efecto, se mantuvo la fuerte concentración en el mercado, ya que 6 empresas controlaban el 89,1% del total producido en el país. Entre ellas, el actor dominante era YPF, que en 1994 produjo el 40,9% del total, que en ese momento ascendía a 27,4 MMm³/día¹⁶. Le seguían Total Austral (16,6), Bidas (10,5), Pérez Companc (9,6), Pluspetrol (7,2) y Ampolex (4,1) (Kozulj 2000: 31)¹⁷. Hacia 1998, cuando ya había comenzado la exportación de gas natural a Chile, la concentración seguía siendo alta, si bien la participación de YPF había bajado al 31,2% y el porcentaje total de las seis empresas más importantes se había reducido a 75% de la producción total (había aumentado a cerca de 40 MMm³/día).

¹⁴ Esto difería de la idea original del gobierno, que quería que las empresas pudiesen exportar gas natural a terceros países sin necesidad de autorización alguna.

¹⁵ De esta manera, se estableció que ningún consorcio podía adjudicarse más de dos zonas de distribución, que las transportadoras debían quedar en manos de empresas distintas y que una empresa no podía tener a la vez distribución y transporte (Gerchunoff/Cánovas 1995: 509).

¹⁶ Millones de m³ por día.

¹⁷ Con todo, Kozulj argumenta que la participación de YPF en el mercado es superior a lo que indican estas cifras debido a que participaba también en otros yacimientos a través de distintos mecanismos. Esto queda claro si se ven las cifras del gas comercializado, en que la participación de mercado de YPF se elevó a 63% en 1994 y a 59% en 1998 (2000: 31).

III. EL GAS NATURAL EN CHILE Y LOS OBJETIVOS DE SU IMPORTACIÓN

La utilización de gas natural en Chile como fuente energética se remonta a 1961, cuando la Empresa Nacional de Petróleos (ENAP) inició la construcción de gasoductos y redes de distribución en la región de Magallanes. Posteriormente, en 1981, la empresa Gasco Magallanes comenzó a distribuir el gas natural a las tres principales ciudades de esa región: Punta Arenas, Puerto Natales y Porvenir (www.agn.cl). Sin embargo, el uso de gas natural estuvo limitado a esta región y por tanto su incidencia en la matriz energética chilena era muy baja, alcanzando solo el 7% en 1994 (Jadresic, 2000: 17)¹⁸.

La idea de importar de gas natural en gran escala se venía discutiendo desde la década de 1980 y había tenido gran atractivo para la autoridad y para los inversionistas privados. Sin embargo, no se había podido concretar por diversas razones, en particular por las dificultades políticas existentes entre Chile y los países desde los cuales podría haberse importado el combustible, Argentina y Bolivia.

A partir de 1990, las dificultades con Argentina empezaron a ser superadas gracias al notable mejoramiento de las relaciones entre ambos países. La existencia de dos gobiernos democráticos generó condiciones favorables

para el desarrollo de un proceso de acercamiento entre ellos. Esto se tradujo, por una parte, en la firma de acuerdos bilaterales destinados a resolver los problemas limítrofes existentes entre ambos, algunos de los cuales eran de larga data; por la otra, se suscribieron numerosos acuerdos en una amplia variedad de ámbitos, tales como comercio, ciencia y tecnología, cooperación policial en fronteras y transporte (Fuentes, 1996: 5; Parish, 2006: 164). Esto condujo a un profundo cambio en la relación económica al punto de que el comercio aumentó más del 50% en 1992 y 220% en 1994. Asimismo, y atraídos por la política de privatizaciones de Menem y las seguridades que otorgaba la nueva relación, Argentina se convirtió en el principal destino de la inversión extranjera chilena, que en 1994 se aproximó a los 2.700 millones de dólares (cerca del 60% del total de la inversión externa chilena) (Parish, 2006: 165).

Un factor fundamental para avanzar en el tema de la importación de gas argentino fue la firma en 1991 del Acuerdo de Complementación Económica N° 16, cuyo Protocolo N° 2 estableció las bases para la interconexión gasífera entre ambos países, de forma que Chile pudiera importar gas natural desde Argentina. Las disposiciones principales de ese Protocolo fueron las siguientes: a. Corresponde a los vendedores y compradores fijar el precio del

¹⁸ En 1994 las otras fuentes energéticas eran: petróleo (41%), carbón (11%), hidroelectricidad (24%) y madera y otros (17%) (Jadresic, 2000: 17).

gas, acordar los volúmenes y las garantías necesarios; b. Los gasoductos deben operar bajo el sistema de acceso abierto; c. Se estableció una cuota máxima de gas que Argentina podía exportar a Chile, que fue 5 millones de m³ por día; d. El gas que se exportaba debía producirse en la cuenca neuquina¹⁹.

La firma de este Protocolo impulsó la realización de los primeros estudios para abastecer Chile con gas natural, entre los cuales destacó un proyecto liderado por las empresas chilenas Endesa y ENAP, y la argentina YPF, conocido como Gasoducto Trasandino y que era llevado adelante por el consorcio TransGas²⁰.

Sin embargo, el proyecto no materializó hasta 1995, cuando el Protocolo fue modificado para facilitar la exportación de gas desde Argentina. La idea de reformarlo adquirió bastante fuerza hacia fines de 1993 y ya al inicio del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) se comenzó a discutir esta posibilidad. En círculos empresariales y de gobierno existía la impresión de que el Protocolo de 1991 era insuficiente para promover efectivamente la inversión, ya que establecía demasiadas condiciones en relación con el volumen y origen del gas, además de que no contemplaba normas suficientes para asegurar el suministro a los consumidores (Jadresic, 1995: 33). La dis-

cusión se trasladó entonces al Consejo de Ministros de la Comisión Nacional de Energía, encabezada por Alejandro Jadresic, quien era partidario de la liberalización del Protocolo y de la apertura de la competencia. Los otros ministros que lo integran son los de economía, hacienda, defensa, minería, planificación y Secretaría General de la Presidencia.

Sin embargo, la decisión del gobierno de impulsar una reforma del Protocolo tardó en materializarse porque era un tema complejo, en el que había varios puntos que causaban inquietud. El primero de ellos se relacionaba con las aprensiones que generaba la idea de promover una fuerte dependencia energética respecto de Argentina, lo que podría generar problemas en el futuro si la relación se deterioraba. El segundo era que, dado que en la zona central ya se había desatado la «guerra» entre GasAndes y TransGas, se discutió la idea de promover la fusión de los gasoductos para evitar un conflicto entre los consorcios. Por último, en ese momento Chile carecía de la normativa necesaria para regular el transporte y la distribución de gas natural a través de redes, y había que resolver cómo hacerlo. El debate fue intenso y tomó largo tiempo, al punto que recién a fines de 1994 se llegó a la decisión de iniciar negociaciones para modificar el Protocolo de 1991, de modo de incen-

¹⁹ Para mayores detalles de este Protocolo original, ver Tabla 1.

²⁰ Para mayor información sobre la composición de este consorcio y el de su competidor, GasAndes, ver punto V en este artículo.

tivar la competencia en los mercados de gas y de electricidad²¹. Así, se disiparon las dudas que pudo haber respecto de la disposición del gobierno chileno de avanzar en este sentido, en lo que fue fundamental la posición del presidente Frei, decidido partidario de que existiera de un mercado eléctrico más competitivo²².

También hay que comprender la decisión de promover la integración gasífera con Argentina puesto que ella era un elemento central para el éxito de la política energética. El gobierno del presidente Frei había definido tres objetivos centrales al respecto: promover la inversión privada, tanto nacional como extranjera; estimular la competencia en los mercados, especialmente en el eléctrico, tanto entre empresas como entre tipos de energía y, en tercer lugar, proteger el medio ambiente y asegurar que los proyectos energéticos tuvieran el menor impacto ambiental posible (Jadresic, 1995: 32-33; 2000: 7-8).

El objetivo de promover la competencia en el mercado eléctrico en el doble sentido antes indicado era una preocupación fundamental del gobierno por dos razones. En primer lugar, en

1995 el Sistema Interconectado Central (SIC), que abastece de electricidad a la zona comprendida entre Tal-Tal y Chiloé, se caracterizaba por una alta concentración de la oferta de energía eléctrica. En efecto, en materia de generación el mercado estaba dominado por tres grandes empresas, cuya potencia instalada conjunta se acercaba al 90% del total del SIC, que era de 4.083 MW. La más grande era Endesa, la que directamente o a través de sus filiales tenía el 59,2% de la capacidad instalada del SIC, en tanto que Chilgener el 18,5% y la estatal Colbún el 12% (Moguillansky, 1997)²³.

En segundo lugar, porque la importación de gas natural en cantidades importantes sería de gran ayuda para diversificar la matriz de generación eléctrica. Del total de la capacidad instalada del SIC, más de 3.175 MW correspondían a generación hidroeléctrica y 908 MW a generación termoeléctrica (Charún/Morandé, 1996: 35)²⁴. De las centrales termoeléctricas del SIC, las más grandes funcionaban a base de carbón (Laguna Verde, Renca, Ventanas y Guacolda) mientras el resto lo hacía fundamentalmente a partir de diesel o de gas (Charún/Morandé: 36).

²¹ En relación con la eventual preocupación por aumento de la dependencia energética respecto de Argentina, nunca llegó a ser obstáculo para el desarrollo del proyecto de integración pues nadie, ni siquiera los militares formularon objeciones de fondo en este sentido.

²² Entrevista con Alejandro Jadresic, enero de 2007.

²³ En 1994, la generación total del SIC fue de 18.983 GWh. Endesa y sus filiales (especialmente la Central Pehuenche) tuvieron una participación del 57,4% en las ventas totales, mientras Chilgener un 26,9% y Colbún un 10,9%.

²⁴ Al respecto, cabe subrayar que 2188MN de los 2417 MW de potencia instalada de Endesa (90,1%) corresponden a centrales hidroeléctricas, y solo 229 MW a centrales térmicas.

De esta manera, la introducción del gas natural era una política que tenía por objeto promover la llegada de nuevos actores al sistema, que podían participar en la generación de energía a través de las plantas de ciclo combinado²⁵, y al mismo tiempo hacer frente al notable aumento de la demanda de energía que tenía lugar en Chile debido a su fuerte crecimiento, que hasta 1997 alcanzó un promedio de 7% anual. Por otra parte, el ingreso del gas natural disminuiría la fuerte dependencia de la hidroelectricidad, que hacía a Chile vulnerable en caso de sequía. Esto fue ciertamente un estímulo muy importante, pues incluso antes de finalizada la modificación del Protocolo de 1991, diversas empresas eléctricas (Chilgener, Endesa, Colbún y CGE-TransAlta) dieron a conocer proyectos para construir centrales generadoras en las regiones metropolitana, quinta y octava, que implicarían una inversión de 1.200 millones de dólares (Estrate-

gia, 6.6.1995). Además, cabe resaltar que las mismas empresas anunciaban que la introducción de gas natural tendría un efecto muy positivo en los precios, estimando José Yuraszeck, gerente general de Enersis, que deberían alcanzar a un 10% (Estrategia, 22.5.1995).

La decisión de liberalizar el Protocolo de 1991 fue muy bien recibida por Cavallo y su equipo económico, que tenían gran interés en que se exportara gas hacia Chile, pues ello contribuiría al mejor desarrollo de la industria gasífera argentina. En la misma forma reaccionó buena parte del sector privado chileno, destacándose al respecto opiniones positivas de la prensa económica²⁶ y los apoyos explícitos de las empresas interesadas en participar en el negocio. Este fue el caso de GasAndes, uno de cuyos socios era la empresa eléctrica Gener, que veía en esto la mejor posibilidad de aumentar su capacidad de generación en el mercado chileno mediante de centrales térmicas de

Por su parte, el 100% de la capacidad de Colbún (490 MW) correspondía a centrales hidroeléctricas. Por último, la situación de Chilgener era distinta, ya que de sus 756 MW de capacidad instalada 67,5% (511 MW) correspondían a centrales termoeléctricas y 245 MW a centrales hidroeléctricas (32,5%) (Charún/Morandé 1996: 35).

- ²⁵ Las plantas eléctricas de ciclo combinado utilizan la energía del combustible (en este caso gas natural) en dos etapas del proceso de generación. En el primer ciclo se quema el combustible al interior de una cámara de combustión y los gases de esta combustión accionan el rotor de la turbina a gas, lo cual permite producir electricidad en un generador acoplado a la turbina. En el segundo, los gases quemados aún calientes, provenientes del escape de la turbina, son conducidos a una caldera recuperadora de calor con el que se transforma el agua en vapor de alta presión y alta temperatura, que luego es utilizado para mover una turbina a vapor y así generar energía mediante otro generador (www.gener.cl).
- ²⁶ Por ejemplo, en un editorial del diario *Estrategia* apoyaba firmemente la interconexión gasífera con Argentina, indicando que este no sería «un negocio más», sino una fuente energética que podría significarle al país un ahorro de mil millones de dólares y que tenía ventajas ambientales. En ese contexto, se llamaba también al gobierno a acelerar las negociaciones para modificar el Protocolo de 1991. *Estrategia*, 5.4.1995.

ciclo combinado y así disputarle el mercado a Endesa. A ello se sumaron dirigentes políticos de derecha, como el senador Sebastián Piñera, que luego exigieron al gobierno mayor agilidad en la modificación del Protocolo de 1991²⁷.

IV. LA NUEVA NORMATIVA PARA IMPORTAR GAS NATURAL: EL PROTOCOLO DE 1995

Luego que el gobierno resolvió impulsar la modificación del Protocolo de 1991, se iniciaron negociaciones con Argentina para que el nuevo Protocolo creara un marco jurídico que efectivamente permitiera realizar proyectos de integración gasífera. Al respecto, cabe precisar que desde un principio el gobierno de Chile señaló que el Estado tendría un rol subsidiario, subrayando siempre con fuerza que no asumiría iniciativa alguna en materia de construcción de gasoductos. Consecuentemente, dejó en claro que cualquier iniciativa debía ser abordada por privados y que solo le correspondía crear el marco para que ellas se realizaran.

Desde el inicio de las negociaciones,

el gobierno argentino hizo presente su enorme interés en que el Protocolo se liberalizara, razón por la cual se preveía que la negociación no tendría grandes dificultades²⁸. Las conversaciones empezaron a fines de 1994, en el caso de Chile dirigidas por funcionarios de la Comisión Nacional de Energía, institución que desarrolló gran parte del trabajo en esta materia, con el apoyo de la Cancillería. Por Argentina la responsabilidad mayor en la negociación recayó en la Secretaría de Energía y dentro de ella en la Subsecretaría de Hidrocarburos.

Como ambos países coincidían en la conveniencia de establecer una normativa más flexible que el Protocolo de 1991 y debido a que a los dos gobiernos les interesaba avanzar con rapidez, la negociación fue bastante expedita, alcanzándose rápidamente un acuerdo en torno a las líneas centrales del nuevo instrumento jurídico. Sin embargo, hubo algunos puntos en que fue más difícil llegar a acuerdo. Entre ellos, cabe destacar el relativo a la redacción del artículo relativo al principio de no discriminación de los consumidores afectados, que no había sido tratado en el Protocolo anterior, debi-

²⁷ En concreto, Piñera afirmó que «es insólito que Chile se demore tanto en modificar aspectos que le perjudican, tomando en cuenta que el propio ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, me aseguró que ellos apoyan los cambios». A ello, agregó que contar con este combustible barato y sin restricciones de ninguna naturaleza, mejoraría el ambiente (*El Diario*, 30.3.1995).

²⁸ En efecto, en octubre de 1994, Carlos Bastos, secretario de energía argentino, indicaba que «Argentina está propiciando la apertura de las condiciones, con el objeto de que el gas se pueda exportar desde cualquier cuenca y sin límites en cuanto a volumen», y añadió que el Estado chileno estaba de acuerdo en ello, siempre que se garantizara un tratamiento igualitario y no se discriminara entre consumidores de ambas naciones (*Estrategia*, 11.10.1994).

do a diferencias en torno a cómo debía garantizarse la protección de estos. El otro tema difícil de concordar fue el relativo al tratamiento tributario de la importación/exportación de gas, de forma que se facilitara el comercio en vez de trabarlo. Con todo, las diferencias se resolvieron en forma expedita, y en abril de 1995 el ministro Jadresic anunció que la negociación «debiera resolverse pronto, porque, en líneas generales el Gobierno argentino está de acuerdo con nuestro interés en liberalizar las restricciones a las importaciones de gas y a incluir disposiciones que den mayor seguridad de suministro» (*Estrategia*, 20.4.1995). Al mismo tiempo, Jadresic reafirmó la posición del Gobierno de no intervenir en la construcción ni operación de los gasoductos que pudieran construirse, quedaría en manos del sector privado, que debería determinar cómo se traería el gas desde Argentina. A fines del primer semestre de 1995 la negociación quedó terminada, acordándose un nuevo Protocolo, que satisfizo plenamente las aspiraciones de ambos gobiernos.

En cuanto a la negociación y su contenido, es necesario destacar también la reacción del sector privado. A medida que era claro que la modificación se llevaría adelante en los términos que se habían planteado, se intensificó la disputa entre GasAndes y TransGas. Ambas empresas mantenían un discurso de amplio apoyo a la integración gasífera en los términos planteados por el Gobierno, esto es, que el Estado desempeñaría un papel subsidiario, por consi-

derarlo una solución óptima para enfrentar las necesidades de importación de gas. En ese contexto, se manifestaron satisfechas con el contenido del nuevo Protocolo, que a su juicio liberalizaba adecuadamente el comercio e incluía los resguardos jurídicos necesarios para realizar el negocio (entrevista a Juan A. Fernández, vocero de GasAndes).

En términos generales, las diferencias entre el nuevo Protocolo y el anterior fueron las siguientes: a. Elimina la limitación de que el gas exportado a Chile provenga únicamente de la cuenca de Neuquén; b. Elimina el límite máximo de gas que puede exportarse diariamente, que era de solo de 5 millones de m³. No obstante, al mismo tiempo agrega que los permisos de exportación se otorgarán en la medida en que no afecten el abastecimiento interno, disposición a la que en su tiempo no prestaron atención el gobierno ni las empresas chilenas, y que además concordaban con la Ley 24.076; c. Agrega una norma de protección a los consumidores, al establecer que las partes procederán de acuerdo con el principio de «no discriminación» respecto de los consumidores afectados en caso de fuerza mayor o caso fortuito que afecte a la infraestructura para la exportación o al consumo; d. Incorpora el compromiso de las partes de entregar a la otra toda la información sobre documentación necesaria para proceder a la exportación y a desarrollar los mercados; e. Establece un procedimiento de solución de controversias para el

caso de interpretación o incumplimiento del Protocolo.

También hay que subrayar que durante la negociación del nuevo Protocolo y después de suscrito este, ni el gobierno ni las empresas involucradas se plantearon demasiadas interrogantes respecto de una eventual escasez de gas natural, predominando la confianza en que el suministro futuro estaría garantizado. En el caso de las empresas, este optimismo se basaba en su posición en el mercado argentino, el que además conocían, ya que tanto Gener como Endesa habían participado en el proceso de privatización eléctrica en Argentina (Gamboa 2003) (ver Tabla 1 en página siguiente).

En el caso de TransGas, el tema del suministro seguramente no le planteaba mayor inquietud, ya que en él participaban el principal productor argentino de gas natural (YPF), además de otras empresas petroleras, lo cual hacía confiar en que tendría suficiente gas para abastecer a sus consumidores. Por su parte, Gener tenía participación en la propiedad del yacimiento de gas natural Sierra Chata, ubicado en la provincia de Neuquén. En 1996 el yacimiento producía 4,5 millones de m³ de gas natural (Chilgener, 1996), con lo cual GasAndes podría cumplir buena parte de sus compromisos en Chile. Asimismo, se estimaba que dada la nueva estructura económica argentina, las empresas tendrían los incentivos para hacer nuevas inversiones en materia de exploración y explotación de nuevos yacimientos y, a través de ello,

satisfacer la demanda futura de gas.

Esta falta de preocupación por una posible escasez de suministro se reforzaba con la confianza en los instrumentos que tendría el nuevo protocolo con Argentina. Expresión clara de ella eran las declaraciones del vocero de GasAndes, Juan Alberto Fernández, quien negaba que existiera inseguridad respecto del suministro desde Argentina, e indicaba: «No será ni mejor ni peor, porque es un solo mercado. Es más, Argentina firmó hace bastante tiempo un protocolo de integración gasífera con Uruguay y está negociando otro con Brasil y esos dos acuerdos tienen exactamente la misma redacción en esa materia. Es decir, si Argentina quiere convertirse en un país exportador de gas natural, asegurará que los mercados externos no serán discriminados en función del interno» (*Estrategia*, 26.5.1995). A ello, Fernández añadió que en Argentina, una vez que el Presidente firmara un decreto que autorizara la exportación de gas, este pasaba a ser del que lo está comprando y salvo fuerza mayor, no existía impedimento legal para que llegara a su destino (ídem).

En definitiva, el Protocolo entró en vigencia en agosto de 1995, con lo cual quedó liberalizado el comercio de gas natural entre Chile y Argentina. Sin embargo, no estaba todo completo, pues Chile debía también dictar la normativa necesaria para regularlo en el orden interno. Junto con negociar la modificación del Protocolo, el gobierno pensó en modificar la legislación a fin de

Tabla I. COMPARACIÓN DE LOS PROTOCOLOS DE 1991 Y 1995

Tema	Protocolo 1991	Protocolo 1995
Principio general	Cada país fomentará un régimen jurídico que permita la libre comercialización, exportación, importación y transporte de gas natural producido en la cuenca neuquina.	Cada país fomentará un régimen jurídico que permita a empresarios la libre comercialización, exportación, importación y transporte de gas natural entre Argentina y Chile.
Restricciones	Las Partes no pondrán restricciones a que productores de la cuenca neuquina exporten gas natural a Chile (sobre la base de las reservas y sus disponibilidades), hasta un total de 5 millones de m ³ por día. Con todo, agrega que se puede convenir que el acuerdo se aplique a operaciones de exportación superiores.	Las partes no pondrán restricciones a que productores de gas y quienes dispongan de él exporten gas natural al país vecino. Esto, sobre la base de sus reservas y disponibilidades debidamente certificadas. La autoridad correspondiente de cada país otorga los permisos de exportación, "en la medida que no se comprometa el abastecimiento interno al momento del otorgamiento, si la legislación de las Partes así lo requiere" (Art. 2).
Autorizaciones	El Gobierno argentino garantiza la eliminación de restricciones normativas a la exportación de gas natural hacia Chile. Las partes deben entregar los permisos y concesiones para la construcción y operación de gasoductos	Las partes otorgarán las autorizaciones y concesiones necesarias para la exportación de gas natural y la construcción y operación de gasoductos. Las empresas que se interesen en realizar actividades en el marco del protocolo deben tomar medidas para "razonablemente para asegurar la capacidad de transporte en ambos países" (Art. 4)
Precios	Vendedores y compradores negocian y contratan el precio del gas, plazos y volúmenes	Los vendedores y compradores deben negociar las condiciones del contrato (precio, plazos, volúmenes y garantías), y lo relativo al transporte.
Marco jurídico aplicable	La legislación aplicable a la compra, exportación, importación y transporte de gas es la respectiva legislación de cada Estado y el Protocolo.	Igual.
Principio de operación	La operación de los gasoductos se hace por el principio de acceso abierto	El marco normativo aplicable es la legislación de cada país, y se establece que la operación de los gasoductos se rige por el sistema de "acceso abierto".
Normas sobre consumidores	No se contempla.	Las Partes procederán de acuerdo al principio de "no discriminación" respecto de los consumidores afectados en caso de fuerza mayor o caso fortuito que afecte a la infraestructura de exportación o al consumo interno, debiéndose mantener la proporcionalidad existente en condiciones normales

Tema	Protocolo 1991	Protocolo 1995
Tratamiento tributario	El tratamiento tributario a la exportación de gas en Argentina no puede ser superior al tratamiento de las exportaciones de derivados del petróleo, al de los productos que utilizan gas como materia prima.	El tratamiento tributario de la importación de gas en Chile y Argentina no puede ser superior al de las importaciones de derivados de petróleo, ni inferior al de los productos que utilizan gas natural como materia prima, siempre que este no supere al primero. Similar disposición se establece en relación con la exportación de gas en Argentina y Chile
Intercambio de información	No se contempla.	Las Partes se comprometen a entregar a su contraparte toda la información sobre autorizaciones, licencias y concesiones solicitadas y entregadas para la exportación e importación de gas natural, como para el transporte, construcción y operación de gasoductos. También se entregará información sobre el mercado de gas natural necesaria para el análisis del mercado.
Solución de controversias y plazo del Protocolo	El plazo es indefinido y no hay normas específicas sobre solución de controversias.	Se establece un sistema de solución de controversias relativas a la interpretación, aplicación o incumplimiento del Protocolo. Además se estipula que el Protocolo tendrá duración indefinida

regular los cambios que se producirían a raíz del desarrollo de la industria del gas natural. Sin embargo, probablemente ello tomaría mucho tiempo, por lo cual se resolvió regular mediante decreto los temas relativos a la importación, transporte y entrega de gas, y así facilitar el desarrollo de la industria de gas natural en Chile.

El gobierno de Chile dictó el reglamento de Concesiones²⁹, que permitía a los interesados obtener los permisos para construir sus redes para el transporte y distribución de gas. En particular, la normativa dispuso que las concesiones no tienen carácter exclusivo y

que los gasoductos deben operar bajo el régimen de acceso abierto (como también lo estipulaba el Protocolo). También se dictó un reglamento de seguridad, que estableció los requisitos que debían reunir las redes de transporte y distribución de gas para preservar la seguridad de la infraestructura y de las personas (Frei 1995: XVI; Jadresic 1995: 32).

²⁹ Decreto 263 de 1995.

V. LAS «GUERRAS» DE LOS GASODUCTOS

A. *La disputa GasAndes-TransGas*

1. *Proyectos, estrategias y argumentos*

Como hemos dicho, ante la posibilidad de que efectivamente se modificara el Protocolo de 1991, los dos principales consorcios (GasAndes y Transgas) empezaron a desarrollar sus proyectos. GasAndes estaba integrado originalmente por las empresas chilenas Gener (antes Chilgener) y Metrogas, los argentinos de Techint y CGC (Compañía General de Combustibles), más la empresa canadiense Nova Gas International (en adelante Nova) y otras petroleras argentinas más pequeñas. Su composición sufrió modificaciones posteriormente, de tal manera que al tiempo de inaugurarse el gasoducto en 1997 solo tenía cuatro socios, que se distribuyeron la propiedad de la siguiente forma: Nova (56,5%); Gener (15%), Metrogas (15%), y CGC (13,5%) (Figueroa/Smith 2002: 5)³⁰. GasAndes proyectaba construir un gasoducto desde la denominada Estación La Mora en la provincia de Neuquén en Argentina, que cruzaría hacia Chile

por el paso Maipú y de ahí a Santiago, con una longitud total de 463 km. De acuerdo con informaciones proporcionadas por la empresa, el ducto tendría un costo inicial de 284 millones de dólares, a lo cual se agregaría una inversión de 143 millones de dólares para ampliarlo y abastecer a otras regiones. El costo total del proyecto sería de 527 millones de dólares.

TransGas estaba integrado por las empresas eléctricas chilenas Enersis y Chilectra (ambas empresas relacionadas y que tenían 35% del proyecto), ENAP (10%), la estadounidense Tenneco Gas (25%), YPF (10%) y otras petroleras argentinas más pequeñas como Bridas, Astra, Pluspetrol y Petrolera Argentina San Jorge (10% en conjunto). Su gasoducto iría desde la localidad de Loma de la Lata en la provincia de Neuquén (Argentina), para cruzar la cordillera por el Paso Butamallín, a la altura de Chillán y desde ahí avanzar hasta Santiago por la zona central, estableciendo puntos de entrega entre las regiones octava y quinta. Incluyendo todas las ramas del gasoducto propuestas, su extensión total sería de 1.381 km. En términos de inversión, TransGas informó que la inversión total del proyecto sería de 600

³⁰ El consorcio está estructurado de tal forma que el principal interesado en el tema del transporte de gas, Nova, empresa cuyo giro principal es esa actividad, se convierte en el principal accionista. Los otros socios tienen participaciones menores, pues sus intereses estaban en otras actividades, como la generación eléctrica (Gener) o la distribución de gas (Metrogas). En los demás negocios que derivaron de esto, como generación eléctrica se observa también la participación de los mismos socios, pero en porcentajes distintos. Así, por ejemplo, en el caso de la planta Nueva Renca (ciclo combinado), Gener poseía el 51%, Nova el 15% y CGE Chile (controladora de Metrogas) el 10% (Figueroa/Smith 2002: 153).

millones de dólares (520 entre 1995 y 1997) (*El Diario*, 8.6.1995).

Como era claro que era económicamente inviable que existieran dos gasoductos que alimentaran las centrales generadoras de electricidad y el consumo industrial y domiciliario en la zona central de Chile, entre ambos consorcios se produjo una fuerte disputa en torno a cuál debía ser efectivamente construido. Esta fue conocida como «la guerra de los gasoductos» y se desarrolló con mucha fuerza entre octubre de 1994 y julio de 1995.

Antes de abordar las estrategias de cada uno de los consorcios, cabe resaltar que al frente de cada uno de los consorcios estaban las principales empresas eléctricas chilenas, Endesa y Gener, que se habían constituido en grandes consorcios privados luego del proceso de privatización llevado a cabo durante el régimen militar (1973-1990). Endesa y Gener eran lideradas, respectivamente, por José Yuraszcek y Bruno Philippi, dos personas de fuerte personalidad, que habían sido altos funcionarios del régimen militar³¹. La prensa se refería a ellos como «los titanes de la industria», y en ese marco mantenían una fuerte disputa por el mercado eléctrico. Esta pugna aseguraba que la «guerra» sería muy fuerte, a lo que había que agregar que para el

desarrollo futuro de Gener, traer gas natural de Argentina era muy importante, pues parecía ser la única vía para crecer en el mercado. Endesa tenía gran control de los recursos hídricos para desarrollar futuros proyectos, que constituían importantes barreras de entrada, y, por tanto, era muy difícil disputarle su posición mediante nuevas empresas hidroeléctricas³².

La estrategia seguida por cada consorcio para ganar la competencia en la construcción del gasoducto se dio en torno a dos objetivos: posicionarse ante la opinión pública como el mejor para el país y los consumidores y asegurar la firma de contratos de transporte de gas que les permitieran financiar el proyecto (Jadresic 2001: 9). Para tal efecto, ambos consorcios desarrollaron agresivas campañas comunicacionales, a fin de presentar sus proyectos como los que mejor garantizarían el abastecimiento de gas natural en Chile. En el caso de TransGas, la campaña tuvo como principal actor al gerente general del proyecto, Rudolf Araneda, quien mantuvo una permanente presencia pública en la cual defendió con fuerza el proyecto del consorcio, a la vez que subrayó las desventajas del otro. Su discurso resaltaba, en primer lugar, que el proyecto era de «interés nacional», por cuanto su realización significaba «crear

³¹ Yuraszcek llegó a ser alto funcionario de ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) y en 1985 fue nombrado gerente general de Chilectra, en poder del Estado, impulsando su privatización. Philippi fue secretario de la Comisión Nacional de Energía y bajo su dirección se estableció el marco regulatorio de la privatización del sector eléctrico, que sería después distorsionado por el grupo de altos ejecutivos de Chilectra.

³² Entrevista a Juan Alberto Fernández, marzo 2007.

una infraestructura a lo largo del territorio nacional que permitirá la instalación de industrias» (*Estrategia*, 22.11.1994), pues permitía la instalación de industrias no solo en Santiago (como GasAndes), sino también en las regiones VI, VII y VIII. A ello, se agregaba que el consumo potencial de la VIII región era incluso mayor que el de la Región Metropolitana. En segundo lugar, argumentaba que en esta los precios serían competitivos con los de GasAndes y «significativamente menores» en las otras regiones «lo que incentivaría el desarrollo industrial» (*Estrategia*, 22.11.1994)³³. En tercer lugar, se sostenía que el proyecto tendría efectos ambientales muy positivos al fomentar el establecimiento de industrias fuera de Santiago. En cuarto lugar, se afirmaba que los contratos que se firmarían aseguraban la seguridad del suministro, ya que para ello tratarían con los cinco productores principales argentinos. Por último, destacaba que su gasoducto sería más seguro por cuanto atravesaría a Chile por zonas más bajas y por una ruta que, de acuerdo con los estudios realizados, daba suficientes garantías de seguridad (*Estrategia*, 6.10.1994).

Por su parte, GasAndes, cuyo proyecto había surgido después y por tanto se encontraba en desventaja frente al de TransGas, que ya era conocido en

el país, desplegó también una muy fuerte ofensiva. Para este efecto, formó un equipo para enfrentar la estrategia de TransGas, que incluyó al abogado Marco Cariola, a Eduardo Morandé (de Metrogas), Juan Alberto Fernández y el general (r) Ernesto Videla³⁴. La campaña de GasAndes apuntó a destacar los siguientes aspectos. En primer lugar, construiría un ducto más corto que el de TransGas, por lo cual requería una menor inversión, que además era más eficiente pues permitía utilizar la red de distribución de gas existente en Santiago y la instalación de nuevas centrales eléctricas en las zonas de mayor consumo. Esto permitiría que los consumidores pagaran un precio menor por el gas y la electricidad. En segundo lugar, la integración con Argentina permitía que los consumidores negociaran los precios con una amplia variedad de productores en Argentina, lo cual garantizaba el acceso a los precios más bajos y a una mayor seguridad de suministro. En tercer lugar, el gasoducto GasAndes ofrecía mayores garantías de seguridad que el de TransGas, pues debido a que era más corto en su paso por Chile (180 kilómetros contra 800 de TransGas), estaba menos expuesto a roturas derivadas de la actividad sísmica, y enfrentaba menos dificultades derivadas, por ejemplo, de cruces de ríos y líneas ferroviarias. Por últi-

³³ Al respecto, cabe subrayar que con ello TransGas se hizo del apoyo de sectores empresariales y por parlamentarios de las regiones ubicadas al sur de Santiago.

³⁴ A ellos se agregó Eugenio Tironi, ex secretario de comunicaciones del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), quien tenía como tarea la opinión pública y apoyar al proyecto en su interlocución con las autoridades.

mo, GasAndes aseguraba que su proyecto garantizaba mejor el principio de acceso abierto, esto es, la no discriminación entre clientes, principalmente porque su proyecto significaba la interconexión con todo el sistema de distribución argentino. De esta manera, los compradores podrían negociar con cualquier productor de gas en ese país y así obtener los mejores precios posibles (Figueroa/Smith 2002: 105).

Durante la «guerra de los gasoductos» quedó también de manifiesto que mucho antes de que se produjera el acuerdo entre los gobiernos de Chile y Argentina sobre la modificación del Protocolo de 1991, ambas empresas adelantaron sus planes e iniciaron la construcción de sus gasoductos a la brevedad. Así, por ejemplo, a inicios de octubre de 1994, TransGas anunció que el gasoducto estaría listo en 1998 y que había firmado cartas de intención con varias empresas (Endesa, Tenneco y British Gas) mediante las cuales ellas se comprometían a comprar gas natural para abastecer tres plantas de ciclo combinado que se construirían entre 1998 y 2003 (*Estrategia*, 6.10.1994). En respuesta, GasAndes anunció que su proyecto era «una realidad», y que la construcción del gasoducto se iniciaría en abril de 1995, para estar en funcionamiento en 1997, esto es, un año antes de lo previsto para la entrada en funcionamiento del gasoducto de TransGas. A ello, se agregó que en el marco del proyecto de Gas Andes se preveía la construcción de siete plantas generadoras de electricidad a

partir de gas natural, que implicarían inyectar 2000 MW al SIC en un plazo de quince años. Por último, y en relación a su capacidad de expansión para servir a otras regiones, se indicaba que hacia el año 2000 se podría satisfacer la demanda de la Quinta Región, y hacia 2007 la de las regiones sexta a octava (*Estrategia*, 10.10.1994).

Otro punto muy central en esta «guerra» fue el precio que pagarían los consumidores por el gas natural. TransGas desplegó una activa estrategia reiterando que sus tarifas de transporte serían más convenientes. GasAndes respondió que los precios ofrecidos por TransGas no podrían ser inferiores a los suyos, y agregó que los bajos precios que se publicitaban dependían de una serie de condiciones y restricciones que hacían difícil prever que ese sería el precio final que deberían pagar los consumidores. Hacia el final de la «guerra», la disputa se hizo cada vez más aguda, lo que llevó a ambas empresas a reforzar su estrategia haciendo ver que la construcción de sus proyectos era algo ya decidido. Ejemplo de ello fueron las declaraciones del presidente de Metrogas, Juan Claro, quien en junio de 1995, es decir, antes de que estuviera definido que empresa construiría el gasoducto, declaraba que GasAndes había entrado en «una etapa sin retorno» (*Estrategia*, 12.6.1995).

Por último, se produjo una fuerte discusión acerca de los costos de cada uno de los proyectos. Al respecto, TransGas argumentó por la prensa que, en definitiva, el costo de su proyecto

sería menor, ya que aunque el costo inicial era mayor, las ampliaciones posteriores necesarias para hacer frente al aumento de la demanda en su caso implicarían solo 600 millones de dólares, en cambio las de GasAndes costarían 832 millones de dólares (*Estrategia*, 8.6.1995).

2. *El gobierno chileno y la «guerra» de los gasoductos*

Como se ha dicho, desde el comienzo el gobierno chileno anunció, y luego reiteró, que el rol del Estado sería simplemente subsidiario y por ende, que se limitaría a fijar el marco institucional general y asegurar que hubiera un acceso no discriminatorio para todos los usuarios, mientras que los inversionistas y usuarios deberían definir qué proyectos se realizarían (*Estrategia*, 29.5.1995; *El Mercurio*, 20.7.1995). No obstante lo anterior, y atendida la importancia de esta «guerra» para el futuro del desarrollo energético chileno, el gobierno siguió muy de cerca su evolución e incluso contrató un estudio a una empresa privada sobre la viabilidad económica de los proyectos (*El Diario*, 8.3.1995).³⁵

Pese a esta anunciada prescindencia, las empresas estaban muy atentas a lo que pudiera hacer el gobierno y, en consecuencia, se empeñaron en asegurar que el Gobierno no intervendría en favor de sus competidores. En el caso de GasAndes, sus ejecutivos temían que en

definitiva el gobierno favoreciera el proyecto de TransGas, en especial porque participaba en ésta la empresa estatal ENAP. Estos temores no se vieron confirmados en los hechos, pues el gobierno mantuvo su prescindencia, sin incurrir en acciones que pudieran considerarse más favorables a un proyecto que al otro. Ello quedó confirmado por el hecho de que Colbún, en ese momento empresa estatal, contrató el suministro de gas natural con GasAndes y no con TransGas, debido al menor precio que le ofrecía la primera.

Por último, cabe mencionar un punto que se discutió durante el desarrollo de esta «guerra», pero que en definitiva no se concretó. Se trata de la posibilidad de que se fusionaran ambos gasoductos, y que incluso el entonces canciller José Miguel Insulza habría sugerido que era una buena posibilidad (*Estrategia*, 7.12.1994). Esta idea, planteada incluso por TransGas a fines de 1994, nunca condujo a una negociación real entre las empresas ya que ello no estaba en el interés de Gener. Esto quedó claro en mayo de 1995 cuando GasAndes indicó que esa posibilidad estaba «absolutamente descartada» (*Estrategia*, 29.5.1995).

3. *La batalla final y la victoria de GasAndes*

Debido a que de acuerdo en las normas establecidas, los consorcios esta-

³⁵ Contrató a la empresa CMB, del empresario José Cox.

ban obligados a ofrecer a todos los clientes las mismas condiciones, las herramientas principales para competir eran los precios del transporte y las garantías que se ofrecieran (Jadresic, 2001: 9). En ese contexto, el sistema de «acceso abierto» exigía establecer un período de *open season* durante el cual los potenciales clientes debían indicar a las empresas su demanda diaria de gas natural, los años durante los cuales querían que se les entregara y los puntos en que querían que se realizara la entrega. Al mismo tiempo, participando de este proceso, los interesados conocerían los detalles del proyecto y los precios que deberían pagar.

A mediados de 1995 ambas empresas iniciaron sus procesos de *open season*, durante los cuales se especuló mucho acerca de las diferencias de precios que ofrecía cada consorcio. Participaron en el proceso la mayoría de las empresas eléctricas, especialmente las que tenían de construir centrales a gas natural. Entre ellas destacaban Colbún y Endesa, que también participó en el *open season* de GasAndes, aun cuando su principal accionista (Enersis) era miembro de TransGas³⁶.

En este marco, y poco antes de que terminara el *open season* de GasAndes, la prensa informó que los pre-

cios de TransGas serían inferiores entre un 10 y un 20% al valor ofrecido por su competidor, con lo cual se podía presumir que este consorcio sería el ganador (*El Diario*, 11.7.1995). Sin embargo, al mismo tiempo se especulaba que tal vez el precio no sería la única variable por considerar para decidir con cual proyecto contratar el suministro, ya que había otros factores muy importantes, tales como las garantías de cumplimiento de los contratos y el estado de avance de los proyectos.

En definitiva, la disputa se resolvió el 12 de julio, cuando se conoció públicamente que Colbún y Endesa habían decidido firmar contratos de suministro de gas natural con GasAndes y no con TransGas, además de que también lo harían las empresas vinculadas a GasAndes, como Chilgener y Metrogas. En particular, GasAndes informó que se celebraron cinco contratos de transporte de gas por veinticinco años, cada uno por un monto de 150 millones de dólares y que la capacidad inicial de gas contratada por día para 1997 (cuando entraría en operaciones el gasoducto) sería de 6 millones de m³ diarios, que aumentarían paulatinamente hasta llegar a 10 millones el año 2001 (*Estrategia*, 21.7.1995)³⁷.

³⁶ Distinto fue el caso de la empresa eléctrica Chilgener, que no participó en el *open season* de TransGas.

³⁷ En este contexto, cabe señalar que luego de dar a conocer los contratos, el presidente de Chilgener, Juan Antonio Guzmán, reiteró una vez más que el tema del suministro de gas natural era «una materia resuelta», pues tenían compromisos de compra con las empresas argentinas que cubrían suficientemente su demanda de combustible. Con ello, una vez más se desechaba toda posibilidad de que GasAndes no pudiera cumplir con sus obligaciones (*Estrategia*, 26.7.1995).

La adjudicación de contratos de suministro por GasAndes fue decisiva para la suerte de ambos proyectos. El 18 de julio de 1995, Enersis se retiró de TransGas, lo que fue un gran golpe para el resto de las empresas que participaban en el consorcio, y que querían mantener el proyecto (*Qué Pasa*, 19.8.1995)³⁸. Pese al retiro de Enersis del consorcio, el resto de sus integrantes intentó seguir adelante con el proyecto, hasta que en junio de 1996, TransGas finalmente abandonó el proyecto de abastecer de gas natural a Chile.

Lo más llamativo en el término de la «guerra» fue la forma en que ocurrió, pues en definitiva fue Endesa la que dio el triunfo al oponente de TransGas cuando decidió contratar con GasAndes y no con el consorcio en que participaba su principal accionista. La razón de esta decisión fue básicamente que para inclinar la balanza en su favor al último minuto GasAndes realizó una audaz jugada. Ese día, 12 de julio, tanto Colbún como Endesa tenían programadas reuniones de directorio para tomar una decisión. Sabiendo esto, la noche anterior los ejecutivos de GasAndes se reunieron para po-

der salvar su proyecto, y decidieron hacer una nueva oferta ofreciendo un precio más bajo que el de TransGas, para lo cual contactaron a Endesa y Colbún a primera hora del día siguiente. Según informaciones de prensa, la contrapropuesta ofrecía un precio levemente por debajo del ofrecido por TransGas (alrededor de 3%) y también dar mayores seguridades a sus clientes (*Estrategia*, 13.6.1995)³⁹.

En consecuencia, la clave del éxito de GasAndes habría estado en aprovechar la oportunidad que le ofreció TransGas de dar a conocer anticipadamente sus precios, dándole así tiempo a su competidora para hacer una mejor oferta a sus potenciales clientes antes de que expirara el plazo para suscribir los contratos.

B. La disputa en el Norte Grande

Si bien el conflicto por la construcción del gasoducto en la zona central captó la mayor atención, en la zona norte del país se desarrolló también una fuerte disputa para dirimir la provisión de gas natural y electricidad del Sistema Interconectado del Norte Grande (SING)⁴⁰. No obstante la escasa pobla-

³⁸ El interés del resto de los socios por mantener TransGas, pese a la salida de Enersis ya que dos proyectos no serían viables, se detalla en el artículo «El precio de la incertidumbre».

³⁹ Ello fue confirmado por el gerente general de Chilgener, Juan Antonio Guzmán, quien luego explicó que hubo una rebaja de precio importante, pero también que al mismo tiempo aumentó la capacidad de transporte comprometida (*Estrategia*, 26.7.1995).

A ello se habría agregado que para las empresas el proyecto GasAndes era técnicamente más viable y presentaba mayores avances, indicándose incluso que TransGas no tenía asegurados todos los derechos de paso necesarios (*El Diario*, 14.6.1995).

⁴⁰ Este se extiende entre Tarapacá y Antofagasta, abarca una superficie de 185.142 Km² en la que habita cerca del 6% de la población chilena.

ción que abastece, el SING da cuenta de cerca del 20% del consumo de energía eléctrica. Esto, especialmente porque en esa región se concentra buena parte de la actividad minera del país, la que además en la década de 1990 tuvo fuerte impulso, y dio lugar a un notable incremento de la demanda de electricidad del SING en ese período (cerca de 15% anual) (Jadresic 2000: 11).

Debido a la carencia de agua en esa zona desértica, la matriz energética del SING estaba constituida por el carbón y el petróleo, existiendo en 1996 dos empresas generadoras principales, que concentraban cerca del 80% de la capacidad instalada del sistema⁴¹. La primera era la central Tocopilla, que había pertenecido a Codelco y fue privatizada en 1996, y Edelnor, que había pasado a manos privadas en 1993 (Gamboa 2003).

En ese contexto, se plantearon tres proyectos distintos que se disputarían los grandes contratos de provisión de energía eléctrica que ofrecían las empresas mineras. El primero era el gasoducto Gas Atacama, cuyos socios principales eran Endesa y CMS de Estados Unidos (y que participaría como operadora del ducto). El proyecto consistía en construir un gasoducto desde Salta en Argentina hasta el puerto de Mejillones en Chile, a un costo de 350 millones de dólares (Jadresic 2000: 11).

El segundo era el proyecto del Gasoducto Norandino, que tenían como socios a la empresa Tractebel (propietaria de Central Tocopilla, luego Electroandina) y Southern Electric (controladora de Edelnor), cuyo costo era de 330 millones de dólares. A ellos se agregó el proyecto Interandes, liderado por Gener de construir una línea de transmisión desde Salta hacia Chile, para así interconectar a Chile y Argentina (Ídem: 12).

Aun cuando también era evidente que no era necesario construir dos gasoductos e instalar una nueva línea de transmisión para satisfacer la creciente demanda del SING, en este caso lo que en definitiva ocurrió no fue el retiro de uno de los competidores, sino la realización de los tres proyectos. Este resultado se explica principalmente por la gran incapacidad de los principales actores de llegar a un acuerdo para evitar inversiones inútiles. Pese a que hubo algunas conversaciones para ello, terminaron en un fracaso porque cada uno de ellos resolvió seguir adelante con sus propios proyectos. En particular, la imposibilidad de acuerdo se explica, por una parte, porque la disputa que había tenido lugar en la zona central, entre Gener y Endesa, se trasladó a la zona norte en términos tales que ninguno de los dos estaba ahora dispuesto a ceder en su intención de abastecer de energía eléctrica el Norte Grande.

⁴¹ Esta alcanzaba a los 1.160 MW, de los cuales 629 (54,2%) correspondían a Electroandina y 297 (25,6%) a Edelnor. Otros generadores menores eran Endesa y Norgener. En cuanto a la matriz de generación, el carbón era el principal combustible (732 MW), seguido por el diesel (242 MW), el fuel oil (173 MW) y el agua (13 MW) (CDEC-SING 2006: 31)

Por la otra, era prácticamente imposible que Endesa y Tractebel llegaran a un acuerdo para construir un solo gasoducto debido a las fuertes diferencias entre la segunda y CMS. Además, Tractebel no querrá arriesgar la fuerte inversión que había hecho en la Central Tocopilla, cuya propiedad compartía con Codelco.

En definitiva, el resultado fue una abundancia de gas natural en el SING, lo que cambió totalmente su matriz de generación. En efecto, entre 1999 (cuando empezaron a operar los gasoductos) y 2005, la capacidad instalada del SING aumentó de 1475 MW a 3596 MW, aportando las nuevas centrales a gas natural 2.112 MW. Como consecuencia, el gas natural pasó a ser el principal combustible para generar electricidad (58,7% en 2005), desplazando al carbón (33,5) (CDEC-SING 2006: 31). Obviamente, ello también tuvo importantes consecuencias para los precios de la electricidad del SING, que se redujeron drásticamente, más de 50%.

No obstante, a mediano plazo han surgido efectos negativos pues, por una parte, cuando comenzó a disminuir la llegada del gas natural a Chile, han surgido conflictos entre las empresas proveedoras de electricidad y sus clientes. Por la otra, como consecuencia de estas erradas decisiones se ha producido una alta subutilización de los gasoductos y de la línea de transmisión, lo que implica que actualmente el desierto chileno hay una inversión a fondo perdido cercana a los 800 millones

de dólares. Por último, con la crisis del gas en el SING se está produciendo un fuerte desabastecimiento de gas natural, que hacia 2007 es casi total.

C. Otros gasoductos

Junto con las iniciativas antes comentadas hay que mencionar la construcción de otros tres gasoductos internacionales después de 1995. El primero es el Gasoducto del Pacífico, a través del cual se transporta gas natural desde el yacimiento Lomas de la Lata en Neuquén, con una capacidad de 9,5 millones de m³ diarios y una extensión de 643 kilómetros. Inició sus operaciones en 1999 y abastece fundamentalmente a la octava región y es propiedad de un consorcio compuesto por las empresas TransCanada, El Paso Energy, ENAP, Repsol-YPF y Gasco.

Los otros dos gasoductos unen Argentina con la región de Magallanes. Uno es el gasoducto Bandurria/Cullen, que comenzó a operar en 1996 y une la parte argentina de Tierra del Fuego y la planta Cullen en Chile. Tiene solo 48 km de extensión y abastece principalmente a la empresa Methanex. El segundo es el gasoducto Cóndor-Poseidón, de solo 9 km, y es propiedad de las empresas Enap y Repsol-YPF (www.cne.cl).

VI. CONCLUSIONES

De lo antes expuesto cabe destacar las siguientes conclusiones. En primer

lugar, el objetivo central del gobierno de Chile al promover la modificación del Protocolo de 1991 fue impulsar una mayor competencia dentro del sistema eléctrico chileno, particularmente en el SIC, cuyo actor central hasta ese momento era Endesa. La llegada de un nuevo combustible hacía posible el ingreso de nuevos actores al sistema, con lo cual el mercado sería más competitivo.

A lo anterior se agrega que la disponibilidad de gas natural permitía una menor dependencia del agua como energía primaria para generar electricidad, lo cual aumentaba también la confiabilidad del sistema eléctrico. Además, el gas natural tiene la ventaja de que es menos contaminante, lo cual también se ajustaba a los objetivos de la política energética y medioambiental del gobierno de Frei.

En segundo lugar, hay que señalar que, además de apoyar con energía la decisión de traer gas desde Argentina, ninguno de los actores privados (ni públicos) que participaron en el proceso se planteó seriamente la posibilidad de que Argentina dejara de proveer gas a Chile. Esto se explica porque los consorcios que competían por traer gas a la zona central estaban convencidos de que el abastecimiento estaba garantizado, ya sea porque tenían yacimientos en Argentina o porque en ellos participaban importantes productores de gas. Además, en ambos consorcios existía la convicción de que con el gobierno de Menem Argentina había cambiado definitivamente su estructura económica

hacia un crecimiento sostenido y que en adelante se ofrecerían todos los incentivos necesarios para un desarrollo dinámico del mercado gasífero, el que sería capaz de satisfacer la demanda chilena. Asimismo, se confiaba sinceramente en que Argentina siempre respetaría el Protocolo de 1995 que, a juicio de los dos consorcios y del gobierno, establecía las garantías suficientes para los consumidores chilenos.

Esto nos lleva al problema planteado al inicio del artículo, acerca de los riesgos y limitaciones que puede tener el Estado subsidiario. Se explica porque se ha creado una situación en que los actores encargados de llevar adelante el proceso de integración gasífera, las empresas privadas, se encuentran imposibilitadas de exigir al gobierno argentino el cumplimiento de los contratos firmados con empresas argentinas. Por su parte, el gobierno chileno, aplicando el principio del Estado subsidiario, solo se planteó por objetivo establecer las reglas del juego, y no tiene mayores mecanismos para asegurar el suministro. Así, el Estado subsidiario termina perjudicando al gobierno de turno, que es el que debe pagar los costos políticos de los problemas que surgen en un negocio que es entre privados.

En tercer lugar, a la larga, la «guerra de los gasoductos» de la zona central se resolvió gracias a la decisión de Endesa de optar por el consorcio que ofrecía el menor precio, y ello aun cuando había invertido importantes recursos en el desarrollo de su proyecto

TransGas. Muy distinto fue lo ocurrido en el Norte Grande, donde no imperó la racionalidad económica y por el contrario, las empresas en pugna fueron incapaces de llegar a un acuerdo que evitara que se hicieran inversiones innecesarias, lo que en definitiva significó enormes pérdidas a cada una de ellas.

Lo anterior nos remite nuevamente al problema indicado al comienzo. El caso de la importación de gas a Chile en un marco de Estado subsidiario y de rol protagónico de los privados no asegura que predominara la racionalidad económica acertada, pues en el caso del SING se llegó a la situación menos racional: la construcción de los tres proyectos. Este punto no es menor, particularmente porque se trata de proyectos liderados por empresas (Gener y Endesa) que en ese momento tenían una alta participación accionaria en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)⁴², recursos que ahora están subutilizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdala, Manuel y Pablo Spiller (1999). *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Ahumada, Solange (2007). «Crisis del Gas, Chile-Argentina ¿hacia la definición de una política energética común». En Artaza, Mario y Milet, Paz (eds.), *Nuestros Vecinos*. Santiago: IEI-RIL, pp. 117-136.

- Arriagada, Genaro (2006). «Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de relaciones internacionales a partir de la política venezolana». *Documento de Trabajo 20/2006*, Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org.
- Büchi, Hernán (1993). *La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica*, Bogotá, Norma.
- CDEC-SING (2006). *Anuario 1996-2005*, www.cdec-sing.cl.
- Charún, Rafael y Felipe Morandé (1996). «El sector eléctrico. Aspectos principales», en Morandé, Felipe (ed.), *La Industria Eléctrica en Chile. Aspectos Económicos*. Santiago, Ilades, pp. 19-52.
- Chilgener. 1996. *Memoria Anual*, www.gener.cl
- Chilgener. 1998. *Memoria Anual*, www.gener.cl
- De Dicco, Ricardo (2005). «El Gas Natural y su importancia en la Integración Energética Sudamericana», *Material AREPO 20*, IDICSO.
- Endesa (1998). *Memoria Anual*, www.endesa.cl
- Figueroa, Eugenio y Birgitta Smith (2002). *Natural Gas Across the Andes. A case Study of an International Business Venture*, Edmonton, University of Alberta Press.
- Frei, Eduardo (1995). *Mensaje Presidencial 1995*.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago, J.C. Saez (ed.) 3ª edición actualizada.
- Fuentes, Claudio (1996). *Chile -Argentina. El proceso de construir confianza*, Santiago: FLACSO.
- Gadano, Nicolás (1998). «Determinantes de la Inversión en el sector Petróleo y Gas de la Argentina», *CEPAL- Serie reformas Económicas*, www.cepal.cl

⁴² En 1998 la participación de las AFP en el capital de GENER era de 34% y en Endesa alcanzaba al 26,7% (Fuente: Memorias Anuales de las respectivas empresas).

- Gadano, Nicolás y Federico Sturzenegger (1998), *La Privatización de Reservas en el Sector Hidrocarburífero. El caso de Argentina*, Buenos Aires, ITDT.
- Galetovic, Alexander, Juan Inostroza y Cristián Muñoz (2004). «Gas y Electricidad ¿Qué hacer ahora?», *Estudios Públicos* 96: 49-106.
- Gamboa, Ricardo (2003). *Der Einfluss der Politik auf Wirtschaftsreformen. Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik in Argentinien und Chile in den 1990er Jahren. Eine Vergleichende Analyse*, Tesis Doctoral, <http://w210.ub.uni-tuebingen.de/dbt/volltexte/2003/798>.
- Gerchunoff, Pablo y Guillermo Cánovas (1995). «Privatizaciones en un contexto de emergencia económica», *Desarrollo Económico*, Vol. 34, No. 136: 483-512.
- Huneus, Carlos. (1997). «Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina». En Centeno, Miguel y Patricio Silva (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America*, Londres, MacMillan.
- Huneus, Carlos (2000). «Los cambios institucionales al sistema económico durante la transición a la democracia en Chile. Del neoliberalismo a la economía social de mercado», *Revista de Ciencia Política* XX (2): 103- 130.
- Huneus, Carlos (2007). «Factores de política interna argentina en el conflicto del gas con Chile», *Estudios Internacionales* (por aparecer).
- Isbell, Paul (2006). «El gas, una cuestión conflictiva en América Latina», ARI 48/2006, Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org
- Jadresic, Alejandro (1995). «Política de Gobierno Para el Gas Natural», presentación ante el Colegio de Ingenieros, 24.10.1995 (mimeo).
- Jadresic, Alejandro (2000). «Investment in Natural Gas Pipelines in the Southern Cone of Latin America», *Policy Research Working Paper* 2315, www.worldbank.org
- Kozulj, Roberto (2000). «Crisis de la industria de gas natural en Argentina», CEPAL-
Serie Recursos naturales e Infraestructura 88, www.cepal.org
- Kloten, Norbert (1991). *Die Transformation von Wirtschaftsordnungen*, Tübingen: J.C. Mohr (Paul Siebeck).
- Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (eds.). (2000). *La Transformación Económica de Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Llach, Juan (1997). *Otro Siglo, Otra Argentina*. Buenos Aires, Ariel-Planeta.
- Llanos, Mariana (2001). «Understanding Presidential Power in Argentina: A Study of the Policy of Privatisations in the 1990s», *Journal of Latin-American Studies* 33: 67-99.
- Majone, Giandomenico (1996). «Regulation and its modes», en Majone, Giandomenico (ed.) *Regulating Europe*, Londres: Routledge, 10-27.
- Margheritis, Ana (1999). *Ajuste y reforma en la Argentina (1989-1995). La economía política de las privatizaciones*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- Meller, Patricio (1996). *Un Siglo de Economía Política en Chile (1890-1990)*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- Metrogas (2006). *Memoria Anual*, www.svs.cl
- Moguillansky, Graciela (1997). «La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno» CEPAL, *Serie Reformas Económicas* 1.
- Muñoz, Oscar (1992). «Hacia el Estado regulador», en Muñoz, Oscar (ed.). *Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*, Santiago: Cieplan, pp. 19-47.
- Parish, Randall (2006). «Democrats, Dictators, and Cooperation: The Transformation of Argentine- Chilean Relations», *Latin American Politics and Society*, 46 (1): 143-174.
- Pinto, Aníbal (1957). *Chile: Un caso de desarrollo frustrado*. Santiago, Editorial Universidad de Santiago.
- Poniachick, Karen (2006). «Política de Seguridad Energética en Chile», ponencia de 20.10.2006, www.cne.cl
- Rausch, Alejandro (1993). «Privatization in Argentina», en Ramanadham, V (ed.),

- Constraints and Impacts of Privatization*. Nueva York: Routledge, 166-177.
- Rodríguez, Jorge (2006). «Crisis de Gas Argentino y adaptación energética», ponencia de 4.8.2006, www.sofofa.cl
- Rodríguez Elizondo, José (2006). *Las crisis vecinales del Gobierno de Lagos*, Buenos Aires, Random House.
- Roiter, Daniel (1994). «La privatización de YPF». *Boletín Informativo Techint* 277: 105-116.
- Williamson, John (1990). «What Washington means by policy reform», en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, DC, Institute for International Economics.