

Nota de Información y Análisis

LA NECESARIA REACTIVACIÓN DEL PROYECTO DEL GASODUCTO PARA EL SUR PERUANO

Por: Marusia Ruiz Caro.



Foto: El Comercio.

- *En esta Nota de Información y Análisis (NIA) exponemos el estado del debate relacionado con el aprovechamiento y rol del gas natural en la transición energética en el Perú.*
- *Brindamos una revisión de los proyectos de masificación de este recurso en el centro y sur del país y analizamos críticamente los costos de la corrupción y de la indefinición de los últimos Gobiernos en relación con su futuro.*
- *Desde el Grupo Propuesta Ciudadana, consideramos necesario que el Gobierno de transición tome una decisión que asegure un proceso rápido y sostenido de masificación del uso del gas natural para mejorar la vida de la población.*

El desinterés inicial por usar el gas natural para el desarrollo del sur del país, las falsas promesas posteriores y la corrupción han impedido que la macrorregión aproveche este recurso estratégico. Son tres décadas de espera desde que se descubrieron los reservorios de Camisea y dieciséis años desde que se inició su explotación comercial. El sur del país sigue aguardando por una inversión que le genere nuevas condiciones de desarrollo y bienestar a su población.

El proyecto que estuvo cerca de concretar este anhelo se frustró en enero de 2017, cuando el consorcio que ganó el concurso en 2014 para desarrollar el gasoducto surperuano no consiguió el financiamiento requerido. Las revelaciones sobre la trama de corrupción llevada a cabo por las empresas brasileñas, lideradas por Odebrecht, frenaron el involucramiento de los bancos en esta obra. Las decisiones para reanudar un proyecto indispensable y, al mismo tiempo, impregnado de corrupción se complicaron más por la inestabilidad política que vive el país en este periodo gubernamental.

Así, mientras que el contrato lo canceló el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, las decisiones sobre cómo proceder en relación con el consorcio, su inversión, la continuidad del proyecto y la investigación del engranaje de corrupción recayeron en el de Martín Vizcarra. El expresidente optó por dilatar lo más que pudo las decisiones y, cuando el Ministerio de Energía y Minas por fin develaba algunas líneas generales de la propuesta, terminó vacado por el Congreso.

Es imprescindible que el Gobierno de transición de Francisco Sagasti asuma con decisión este proyecto y genere las condiciones necesarias para que aquel que se instale el próximo año realice el concurso en su primer año de gestión. El gasoducto para el sur no ha aparecido en los discursos oficiales ni en las declaraciones a la prensa del actual presidente, de la misma forma como ha estado ausente en el discurso de la presidenta del Consejo de Ministros en la investidura y en los primeros anuncios del sector.

Es importante mantener activo el debate sobre este proyecto por la importancia que tiene para el país y el gran sur. En ese sentido, un tema que cobra relevancia es considerar el desarrollo del gas como parte de una estrategia viable de transición energética y descartar aquellas posiciones que proponen dejar de lado este recurso para apostar solo por las energías renovables no convencionales, como la solar y la eólica, sin tener en cuenta la complejidad de este proceso. Interesa también analizar el estado de avance de la masificación del gas natural en los territorios que deberían abastecerse a través del gasoducto, cuya construcción está paralizada. Es necesario conocer en qué situación se encuentra el proyecto, así como los aspectos más importantes propuestos por la empresa contratada para formular el estudio de factibilidad. El texto que se presenta trata sobre estos cuatro temas relacionados con el gas natural y el gasoducto para el sur del país.

1. EL GAS NATURAL Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

1.1 CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA SOSTENIBLE Y EQUIDAD

El año 2015, casi todos los países suscribieron el Acuerdo de París, en el que se definieron compromisos nacionales muy amplios para luchar contra el cambio climático. El eje del acuerdo fue la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que, según el consenso de la ciencia, son el principal factor de incremento de la temperatura del planeta, lo cual pone en cuestión la viabilidad de la especie humana.

Entre los GEI más importantes están el dióxido de carbono (CO₂), el metano y el óxido nitroso. Las partículas en suspensión o humo negro provocan también el efecto invernadero. Casi el 60% de las emisiones mundiales de GEI provienen del empleo masivo de combustibles contaminantes como el carbón, el petróleo y sus derivados. Se considera al CO₂ como el principal responsable de este efecto y es el que más se genera por las actividades humanas.

La economía que conocemos ha crecido de la mano de los combustibles fósiles, que le han aportado la energía que necesita para mover las industrias y el transporte, así como los insumos esenciales para todas las etapas de la producción, distribución y comercialización. En ese devenir, durante mucho tiempo se ha ignorado la depredación de los recursos naturales y la destrucción de los ecosistemas.

En este escenario cobra particular relevancia la sustitución de los combustibles altamente contaminantes, en lo que se define como el tránsito hacia una nueva matriz energética. La transición energética es un proceso de transformación de un sistema basado en combustibles fósiles, contaminantes y no renovables, hacia uno basado en energías limpias, renovables, sostenibles y de acceso universal. Es un proceso complejo que se proyecta hacia el mediano y largo plazo. No implica solo la sustitución de fuentes de energía, sino una transformación de la forma de producirla y consumirla. Se trata de un desafío que tendrá importantes efectos en la economía y la sociedad, en la forma de organizar y desarrollar las ciudades, en el transporte, en los patrones de consumo o en la gestión de los recursos, entre otros muchos aspectos.

Las estrategias para lograr este objetivo deben buscar un equilibrio entre la sostenibilidad ambiental, la situación de pobreza y desigualdad de las sociedades, y las grandes diferencias en la disponibilidad de recursos. No es por tanto un desafío menor para las sociedades en desarrollo como el Perú. El Acuerdo de París señala que los procesos de cambio para la mitigación y adaptación al cambio climático requieren estrategias y planes de largo plazo, que partan por reconocer los distintos niveles de desarrollo y de capacidades financieras y tecnológicas de los países de ingresos bajos y medios en relación con los países desarrollados.

Cambiar la matriz energética significa una transformación estructural que demanda tiempo, planes integrales y fondos significativos, razón por la cual es imprescindible fortalecer los sistemas de planificación, incrementar los recursos para la investigación y generar sistemas de cooperación internacional que permitan el intercambio de experiencias y de recursos. El propio Acuerdo de París ha creado instancias para apoyar a los países de menores capacidades y el Perú debe usarlas como puntos de apoyo para diseñar y llevar adelante su programa nacional.

1.2 LA SITUACIÓN EN EL PERÚ

El Perú ha avanzado muy poco en este proceso clave para su proyección sostenible al futuro. Existe un amplio reconocimiento de que los desafíos del cambio climático demandan una transformación de la matriz energética y esto requiere un plan nacional específico. No es suficiente incluir algunas medidas en el Plan Energético Nacional al 2025.

El Decreto Legislativo 1002 estableció como meta que las energías renovables debían generar el 5% de la electricidad del país en el primer quinquenio a partir del 2008, porcentaje que debía incrementarse cada cinco años. Sin embargo, este permaneció inamovible. En diciembre del 2019, el expresidente Martín Vizcarra anunció en una reunión internacional sobre energías renovables que el Perú pasaría del 5% al 15% en el 2030, sin explicar cómo se lograría sin un plan estratégico de mediano y largo plazo que promoviera las energías renovables y orientara la acción del Estado, del sector privado y de la sociedad en su conjunto hacia este objetivo.

Esta situación expresa la falta de visión y de voluntad política de los Gobiernos para cumplir con el mandato de la norma. Dar forma a este necesario consenso, que se refleje en un instrumento vinculante y en programas públicos, es un gran desafío, dada la precariedad del sistema político e institucional y las limitaciones de las élites para proyectarse más allá del corto plazo.

La envergadura del reto es grande. Una mirada al balance nacional de energía da una aproximación realista de los tiempos y los ritmos que se requieren para cambiar la matriz hacia una sostenible. El último disponible es del 2018. El petróleo y sus derivados significan el 53% del consumo final de energía, mientras que el gas natural solo participa con el 21%, a pesar de que representa la mitad de la oferta de energía primaria nacional y que tiene un impacto mucho menor en la generación de CO₂. Hay un desfase entre el potencial del gas y su aprovechamiento por la ausencia de políticas para impulsar su uso masivo.

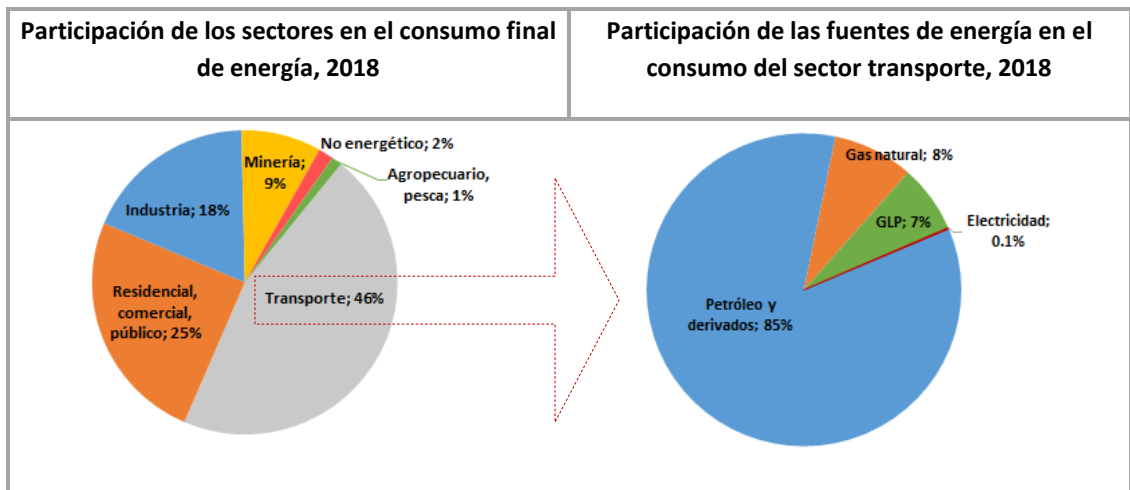
La leña, la bosta y la yareta, muy utilizadas en los espacios rurales y en centros poblados pequeños, representan el 11% del consumo final. Son combustibles muy contaminantes que afectan la salud de la población, sobre todo de mujeres, niñas y niños, que los usan en viviendas sin ventilación. Además, en la medida que la leña se extrae de bosques que no son manejados de manera sostenible, su consumo produce deforestación y contribuye al cambio climático.

La energía renovable no convencional tiene un peso casi marginal en el consumo total de energía: la eólica es el 0,3% y la solar el 0,4%. Esto a pesar de que diversos estudios han demostrado el gran potencial del país en fuentes renovables para la generación de energía. A esto se añade la disminución de la importancia de la hidroenergía, hasta el 8% del total. Estos datos muestran la distancia que hay entre los anuncios y normas sobre las

energías renovables y la realidad de una matriz energética que tiene aún un gran impacto en la generación de GEI.

Esto es especialmente preocupante en la composición del consumo de energía por sectores. El transporte es responsable de casi la mitad (46%) del consumo final y la principal fuente de energía que utiliza son los derivados del petróleo (85%). El gas natural vehicular representa solo el 8% y el GLP el 7%. La electricidad apenas alcanza el 0.1%.

Gráfico 1. Participación de los sectores en el consumo final de energía y de las fuentes de energía en el consumo del sector transporte, 2018



Fuente: Balance Nacional de Energía 2018.

1.3 ROL DEL GAS EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL PERÚ

Tal como se ha señalado, el cambio de matriz energética no es un proceso de corto plazo, ni sencillo ni de bajo costo. Se requiere un plan estratégico que se adopte como política de Estado y promover una red de cooperación internacional que permita acceder a recursos y conocimientos. Asimismo, es indispensable generar un amplio compromiso político, empresarial y ciudadano con el objetivo de modificar la matriz energética, sin perder de vista el equilibrio entre la disponibilidad de recursos naturales y financieros, los objetivos ambientales y la reducción de la desigualdad.

El Acuerdo de París plantea que cada país debe contribuir a la lucha contra el calentamiento global a partir de sus condiciones y potencialidades. Es necesario que el diseño del proceso de transición considere la disponibilidad nacional de recursos energéticos, en cuya puesta en valor se han invertido importantes recursos. El Perú posee un volumen significativo de reservas probadas de gas natural, que en 2018 alcanzaron los 10,6 billones de pies cúbicos. Al ritmo actual de producción se calcula que se tiene un abastecimiento garantizado por 25 años. A esta cifra se debe agregar las reservas probables y posibles, que suman 3,5 millones de pies cúbicos, así como los recursos contingentes del lote 58, que son 2,6 billones de pies cúbicos, lo que da un potencial gasífero de 16,7 billones de pies cúbicos.

La disponibilidad de este recurso brinda una importante oportunidad para diseñar y hacer realidad un plan sostenido de cambio de fuentes de energía más contaminantes hacia el gas natural, un combustible más limpio y eficiente. Esto permitiría reducir en el corto plazo la generación de gases de efecto invernadero y cumplir así con los compromisos internacionales frente al calentamiento global.

Esto es posible porque el impacto ambiental del gas natural, tanto en el proceso de extracción como en el consumo, es significativamente menor que el de los combustibles derivados del petróleo, como el fuel oil. Su combustión genera 30% menos emisiones de CO₂ por unidad de energía producida, 2,5 veces menos emisiones de óxidos de nitrógeno y 2500 veces menos dióxido de azufre.¹

De acuerdo al Índice de Nocividad de Combustibles (INC) que elabora el Ministerio del Ambiente cada año, el gas natural es el más limpio. Ocupa el primer lugar en el ranking construido en función del potencial de contaminación que tienen los combustibles que se usan en los sectores eléctrico, industrial, transporte y residencial del país. El INC se confecciona con la finalidad de desincentivar el consumo de los que son más contaminantes a través de medidas tributarias.

Cuadro N° 1: Índice de Nocividad de Combustibles (INC)

Tipo de combustible	INC
Gas natural	1,0
Gas licuado de petróleo (GLP)	2,3
Gasohol 95/97/98 octanos	10,7
Gasohol 90 octanos - S50	12,5
Gasohol 90 octanos	13,1
Diésel B5 - S50	14,2
Diésel B5 - S5000	16,7
Petróleo industrial N° 6	26,5
Gasohol 84 octanos - S50	28,9
Gasohol 84 octanos	29,5
Petróleo industrial N° 500	36,0

Fuente: DS 007-2020-MINAM.

Osinergmin ha calculado que la rápida ampliación de la generación de electricidad con gas natural entre los años 2004 y 2013, en vez de utilizar diésel o carbón, produjo una mitigación acumulada de emisiones de CO₂ de 40 millones de toneladas.² Un ensayo más

¹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España.

² Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (2014). *La industria del gas natural en el Perú: a diez años del proyecto Camisea*. Lima: Osinergmin.

reciente ha proyectado la cifra de mitigación hasta el 2017 en 110 millones de toneladas.³

Tal como se mostró en los gráficos, en el sector transporte existe un margen muy amplio para masificar el uso del gas natural y producir una importante mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero. Más del 90% de los autobuses de transporte público del país funcionan con diésel. De acuerdo al ranking del INC, su potencial de contaminación es 16 veces superior al del gas natural. Los vehículos que utilizan gas natural producen hasta 80% menos emisiones de óxidos de nitrógeno, hasta 150 veces menos emisiones de dióxido de azufre, hasta un 20% menos de CO₂ y reducen el 95% de las emisiones de partículas en suspensión en comparación con los vehículos similares que usan diésel.⁴

Se requieren políticas con orientaciones claras y sostenidas para avanzar con relativa rapidez en convertir una parte importante del parque automotor al consumo de gas natural vehicular (GNV), sobre todo del destinado al transporte urbano e interprovincial de pasajeros y el de carga pesada. En la actualidad, del total de vehículos convertidos al GNV, el 82% corresponde a automóviles y solo el 2% a unidades de transporte público masivo. Es necesario aprovechar la disponibilidad del GNV, así como de la tecnología para la conversión de los motores y la instalación de los gasocentros.

Hasta octubre de 2020 existían aproximadamente 780 usuarios industriales de gas natural, la mayoría de estos ubicados en Lima, donde una parte importante de las empresas se ha convertido al gas natural. Sin embargo, aún quedan muchas unidades que consumen petróleo y derivados, sobre todo en áreas fuera de Lima-Callao, porque no acceden al recurso por la falta de infraestructura para transportarlo. Por tanto, hay espacio para incrementar el uso del gas natural en este sector. De la misma manera en el sector domiciliario, donde la penetración del gas natural es muy baja y solo alcanza al 11% de los hogares. La masificación del uso del gas natural permitiría que los hogares accedan a un combustible moderno para sus necesidades de cocción, calefacción o refrigeración, con un ahorro económico y una disminución del impacto ambiental.

Es indispensable diseñar y poner en práctica políticas adecuadas que incentiven la sustitución del consumo de hidrocarburos líquidos por gas natural en varios sectores que se beneficiarán no solo por contribuir a la mitigación de gases de efecto invernadero, sino que utilizarán un energético que es más económico y eficiente que aquellos a los que reemplaza. Al mismo tiempo será necesario establecer estándares de calidad ambiental más estrictos, que persuadan a los usuarios de la necesidad de cambiar hacia una energía más limpia, sobre todo en el sector transportes.

³ Porles Ochoa, Francisco (2019). ¿Es realmente aprovechado el gas natural en el Perú? Estudio de su utilización y competitividad. *Revista de Energía de Latinoamérica y el Caribe*. III(2), 44-71.

⁴ Ministerio de Energía y Minas. Guía de orientación del uso eficiente de la energía y de diagnóstico energético. Sector transporte. Dirección General de Eficiencia Energética.

A pesar de sus ventajas, no debe perderse de vista que el gas natural es un combustible fósil y también emite gases de efecto invernadero, como el metano, que tiene un potencial para el calentamiento global mayor que el CO₂, aunque permanece mucho menos tiempo en la atmósfera. Como se ha visto, la combustión del metano produce menos GEI que cualquier otro hidrocarburo. Su efecto perjudicial ocurre cuando este se libera por fugas en la cadena de suministro, antes de quemarlo. Otra modalidad que produce CO₂ es la quema de antorchas cuando el gas no se reinyecta o cuando se alivia la presión de las plantas. Es posible reducir estas incidencias mediante regulaciones más rigurosas y la mejora de las tecnologías de producción.

En esa medida, el uso del gas natural como estrategia de transición puede acompañar el camino para ampliar de manera significativa el peso que hoy tienen las energías renovables no contaminantes en la matriz energética nacional. Pasar de poco más del 10% que hoy representan en el consumo final de energía a ser las fuentes más importantes va a tomar varias décadas y se requieren políticas de Estado con visión de largo plazo, que estén acompañadas de planes de desarrollo energético, en los cuales se definan los objetivos y metas por alcanzar y el rol de cada fuente energética en las diferentes etapas del proceso. El país carece de estos instrumentos. Dado el fuerte impacto del cambio climático en el Perú, construirlos de manera concertada entre los más amplios sectores debería ser una prioridad.

2. EL ESTANCAMIENTO DE LA MASIFICACIÓN EN EL CENTRO Y SUR DEL PAÍS

2.1 EL FRACASO DE NATURGY EN LA COSTA SUR

Características de la concesión

En julio de 2013, la empresa española Naturgy se adjudicó la concesión Suroeste por 21 años, ampliables a 60, para masificar el uso del gas natural en Arequipa, Ilo, Moquegua y Tacna. El compromiso mínimo fue instalar, en los primeros siete años de operación, 64 000 nuevas conexiones domiciliarias y un gasocentro en cada una de las ciudades, con una inversión de 26 millones de dólares. Fuera del plan mínimo, la empresa vendería gas natural a las empresas industriales, mineras, pesqueras y agroindustriales; pocos usuarios con grandes consumos, la otra cara del sector domiciliario.

La provisión del servicio de gas natural en esta concesión sigue el siguiente proceso: la empresa compra gas natural licuado (GNL) —gas enfriado a muy baja temperatura para que pase al estado líquido— en la planta Pampa Melchorita ubicada 170 kilómetros al sur de Lima. Lo transporta en camiones cisterna —modalidad denominada gasoducto virtual— hasta estaciones construidas en cada ciudad, donde el GNL se regasifica y se inyecta a la red subterránea de distribución del gas.

Para que los camiones cisterna pudieran recoger el gas en Pampa Melchorita, la empresa Perú LNG debió construir una estación de carga y ponerla en funcionamiento en julio de

2016, pero solo estuvo lista en setiembre de 2017. El retraso demoró el inicio de la operación de Naturgy.

En esta concesión, por política del Gobierno, los hogares no reciben ningún subsidio que cubra parte o todos los costos iniciales de conexión e instalación necesarios para acceder al gas desde la red de distribución. La empresa realiza esta inversión y la recupera a través de las cuotas que incluye en el recibo mensual que pagan las familias por el servicio.

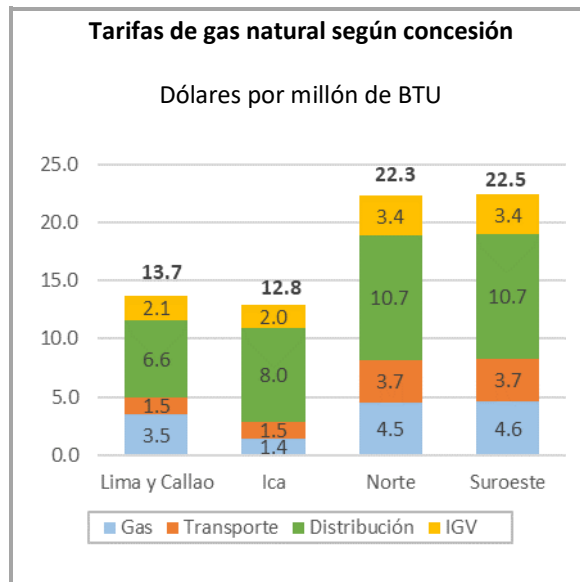
Hasta setiembre de 2020, Naturgy tenía 12 846 clientes domiciliarios conectados, es decir el 20% de la meta comprometida al 2024. Además, tenía 27 clientes comerciales y 19 del sector industrial. Ese mes comunicó al Ministerio de Energía y Minas (Minem) su decisión de resolver el contrato. El 23 de noviembre ambas entidades acordaron resolver el contrato de concesión y el 5 de diciembre se publicó la resolución suprema que declaró su caducidad. Ante esta situación, el Minem ha asumido la operación y el mantenimiento del sistema de distribución para garantizar la continuidad del servicio público de gas natural, mientras se transfiere la concesión a un nuevo concesionario y se resuelven los aspectos legales de la misma.

Problemas que genera la ausencia de una política de masificación

El retiro de Naturgy de la concesión Suroeste es la lógica consecuencia de la falta de una política nacional de masificación del gas natural que garantice a todos los hogares del país las mismas condiciones de acceso a este recurso. El manejo de tarifas diferenciadas por cada concesión y la aplicación de subsidios a los costos de conexión e instalación solo en Lima-Callao e Ica perjudican a las poblaciones que se ubican más lejos de la capital y favorecen la centralización.

El costo del gas en la concesión Suroeste es 2,5 veces más alto que el de Cálidda (Lima-Callao) o Contugas (Ica) porque Naturgy debe transportar el gas por camiones cisterna, debido a que el país carece de una red de gasoductos. El único que existe es el de Camisea a la costa. Asimismo, en la concesión Suroeste se tiene que comprar gas natural licuado para poder transportarlo y se paga tres veces más que en Ica, que recibe gas natural directamente del gasoducto a la tarifa para regiones.

Gráfico 2. Tarifas de gas natural según concesión



Fuente: MINEM.

Si a esto se suma el gasto efectuado por la empresa para la conexión e instalación inicial, que lo incluye en los costos de distribución, los hogares ubicados en la concesión Suroeste pagan una tarifa que puede ser 75% más alta que la de Lima-Callao o Ica. Esto desalienta la conversión al gas, pues su precio no resulta competitivo frente al gas licuado de petróleo (GLP), al que debe sustituir.

Por otro lado, las normas permiten que comercializadoras de gas natural comprimido compitan en el ámbito de la concesión. Estas ofertan el gas a los grandes consumidores a mejores precios, ya que no tienen obligaciones de inversión en redes de distribución y han establecido penalidades altas por la terminación anticipada de los contratos, aprovechando la demora en el inicio de la operación de Naturgy. De esta manera, la concesionaria pierde el mercado que le garantiza la rentabilidad y deja de funcionar el esquema de subsidio cruzado, lo que encarece la tarifa del gas a los hogares y dificulta más la viabilidad económica del proyecto.

Los reclamos de Naturgy

La decisión de la empresa de resolver el contrato en setiembre de 2020 no llegó de sorpresa, pues venía planteando mejoras en las condiciones de la concesión. En noviembre de 2019 inició la etapa de trato directo (momento previo al arbitraje en el que se buscan fórmulas de solución a la controversia) y en mayo de 2020 comenzó el procedimiento concursal en Indecopi (se declaró insolvente para hacer frente a sus obligaciones o deudas).

En esa ocasión, Naturgy afirmó que el Estado no había cumplido con su deber de proteger la inversión realizada por la empresa en el Perú, la cual valorizaba en más de

107 millones de dólares, cuando la obligación contractual por los primeros siete años era de 46 millones de dólares. Según Naturgy, no se habían respetado las condiciones del contrato de concesión, lo que le había impedido avanzar con la masificación y había puesto a la empresa en una difícil situación financiera. En setiembre reclamó al Estado falta de acciones concretas frente a problemas estructurales, agravados por la emergencia sanitaria.

Si bien se ha criticado la falta de una política firme y coherente de masificación en el país, así como las condiciones que restan competitividad a la concesión Suroeste —tarifas más altas por usar GNL y transporte virtual, competencia del gas comprimido—, lo cierto es que los términos del concurso para la concesión y el contrato que firmó Naturgy son fiel reflejo de las mismas. Es decir, la empresa conocía las reglas de juego y, aunque haya hecho propuestas para ajustar el modelo con el que se gestiona la masificación, no puede argüir que se hayan producido cambios que la han perjudicado.

Naturgy incluye entre los reclamos la ausencia de infraestructura de transporte del gas. Aunque el gasoducto hacia la costa sur del Perú no fue nunca parte de los acuerdos, lo cierto es que la postergación de la construcción del gasoducto surperuano ha impedido que Naturgy pueda abastecer a las centrales térmicas del nodo energético del sur, cuyos elevados consumos hubieran contribuido a dar viabilidad a su operación.

2.2 LA FRUSTRADA CONCESIÓN DE SIETE REGIONES EN EL CENTRO Y SURANDINO

Con el mismo esquema de la fallida concesión Suroeste, Proinversión ha convocado varios concursos desde el año 2014 para masificar el servicio de gas natural en el ámbito denominado Siete Regiones, donde se proyecta abastecer de gas natural a 113 500 hogares y comercios en doce ciudades de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Cusco, Puno y Ucayali. Una cantidad sin duda muy reducida en relación con el número de familias de todo el ámbito, lo que muestra la falta de objetivos ambiciosos en beneficio de la población.

Los concursos han seguido la lógica de una concesión autosostenible, en la cual la empresa financia la inversión en las redes de distribución de gas y corre con el riesgo de crear suficiente demanda como para poder cubrir sus gastos operativos y el servicio de la deuda, además de obtener una rentabilidad. A cambio, el Estado le aprueba una tarifa atractiva por usuario conectado y le otorga un plazo extenso para la concesión.

Con este esquema y los problemas explicados de la concesión Suroeste no es difícil explicarse por qué ninguna de las convocatorias ha tenido éxito. La última adjudicación estaba prevista para el 29 de setiembre de 2020. Solo tres días antes, Proinversión postergó el concurso por seis meses, hasta marzo de 2021. Según explicó, los postores precalificados pidieron ampliar el plazo por los efectos de la pandemia.

Menos de dos semanas antes de la postergación, el exministro de Energía y Minas, Luis Miguel Incháustegui, y el viceministro de Energía, Víctor Murillo, anunciaron cambios que se habían incorporado en las condiciones de la concesión:⁵

- El íntegro del gasto de capital de los primeros ocho años, equivalentes a 200 millones de dólares, estará a cargo del Estado con recursos del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE). De esta manera, se irá reembolsando la inversión al concesionario conforme avance la construcción de las redes de distribución de gas. De acuerdo al Minem, este esquema elimina el riesgo de la empresa de tener que crear suficiente demanda para recuperar su inversión, lo cual permitiría una tarifa de gas natural asequible para los hogares y competitiva respecto del GLP.
- Al cabo de ocho años habrá una red básica de distribución construida y un núcleo asegurado de usuarios (más de cien mil), a partir de lo cual la concesionaria podrá ampliar la cobertura con un esquema de subsidios cruzados, de un número pequeño de grandes consumidores a los miles de clientes domiciliarios.
- Se ha incluido el programa BonoGas Residencial con recursos del FISE para financiar los costos de conexión e instalación en los hogares de menores ingresos, que antes solo se aplicaba en Lima-Callao e Ica, y se ha incrementado de uno a tres el número de puntos de conexión que cada familia podrá instalar para cocina, terma, calefacción, secadora, etcétera.

Estos últimos beneficios forman parte de las propuestas del Minem para promover la masificación del gas natural y están contenidas en un proyecto de decreto supremo publicado en agosto de 2020. Se plantea pasar la administración del FISE de Osinergmin al Minem y se autoriza a cubrir con recursos del FISE parte o el total de las inversiones en bienes de capital de las concesiones de distribución de gas natural con la finalidad de obtener tarifas competitivas. Además, se prioriza el suministro de gas a instituciones de carácter social (asilos, comedores, hospicios), así como a micro y pequeñas empresas, entre otros aspectos.

Los cambios anunciados implican el reconocimiento de que el modelo adoptado en la concesión Suroeste —y en las concesiones Norte y Siete Regiones— era inviable y expresan la intención de corregirlo. Sin embargo, las nuevas reglas no han sido aprobadas, por tanto, no forman parte de las bases ni del contrato de la convocatoria de Siete Regiones. Es decir, si realmente se pretenden cambiar las condiciones de la masificación en el centro y sur del país es indispensable aprobar la legislación y actualizar las condiciones del proceso previsto para marzo. Esto podría ocasionar una nueva postergación.

⁵ Ministerio de Energía y Minas. Webinar: Masificación de gas natural para el crecimiento del país. Lima, 15 de setiembre de 2020.

La modificación más importante sería pasar de una asociación público-privada autofinanciada a una financiada en su totalidad por el Estado durante los primeros ocho años. Un proyecto de este tipo necesitaría ingresar al sistema de Invierte.pe y cumplir con sus requisitos y procedimientos. Además, las nuevas condiciones le quitan todo el riesgo de creación de la demanda a la empresa y lo transfieren al Estado, que debe financiar la inversión. Esta situación se aleja de la lógica de las concesiones mediante asociaciones público-privadas y pone sobre la mesa la necesidad de replantear el rol del Estado en la masificación del gas natural.

2.3 LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE COLOMBIA Y BOLIVIA

Estos dos países tienen características similares al Perú y han logrado resultados muy superiores a nuestro proceso de masificación, que no es otra cosa que el conjunto de inversiones que permite a las familias acceder al servicio de gas natural en sus hogares. En Colombia, la penetración del gas natural en las viviendas alcanza al 68% de la población y en Bolivia al 32%, mientras que en el Perú solo llega al 11% de sus habitantes. Por eso es importante identificar los principales aspectos de sus políticas de masificación del gas natural. Estos países la consideraron como una prioridad nacional y crearon políticas, normativa e instrumentos acordes con ese objetivo.

Algo que diferencia a Colombia y Bolivia del Perú es que entendieron tempranamente que para avanzar en la masificación se requiere invertir en infraestructura de transporte del gas. Los gasoductos virtuales pueden ser una opción para llevar gas natural a centros poblados donde la geografía, la lejanía y la baja densidad incrementan significativamente los costos de construir gasoductos, pero no son una solución para la masificación en centros urbanos.

Otra característica común de ambas experiencias es que constataron que era indispensable la planificación de mediano y largo plazo para dar racionalidad al proceso, y definir prioridades, metas y plazos. La masificación no puede avanzar al ritmo de concesiones aisladas, que no responden a un enfoque integral orientado a cerrar las brechas de acceso a fuentes de energía más modernas, eficientes y con menor impacto ambiental.

En Colombia y Bolivia, el gas natural se considera como un servicio público que requiere la intervención del Estado a través de políticas de precios, subsidios e incentivos que no solo cubran las inversiones iniciales de conexión e instalación domiciliaria del gas —ya que debido a su alto costo son un freno para la ampliación del servicio— sino y, sobre todo, que permitan establecer una tarifa uniforme en las diferentes regiones.

Un componente de sus políticas de masificación ha sido la utilización de la tarifa estampilla para el transporte del gas natural. Este tipo de tarifa es única y no considera las diferentes distancias entre los yacimientos y los centros de consumo. Esto permite que las tarifas de gas se fijen en un rango muy similar en las diversas regiones. La

diferencia entre la tarifa estampilla y el costo real del transporte en que incurren las empresas operadoras de los gasoductos se compensa mediante fondos o subsidios especiales.

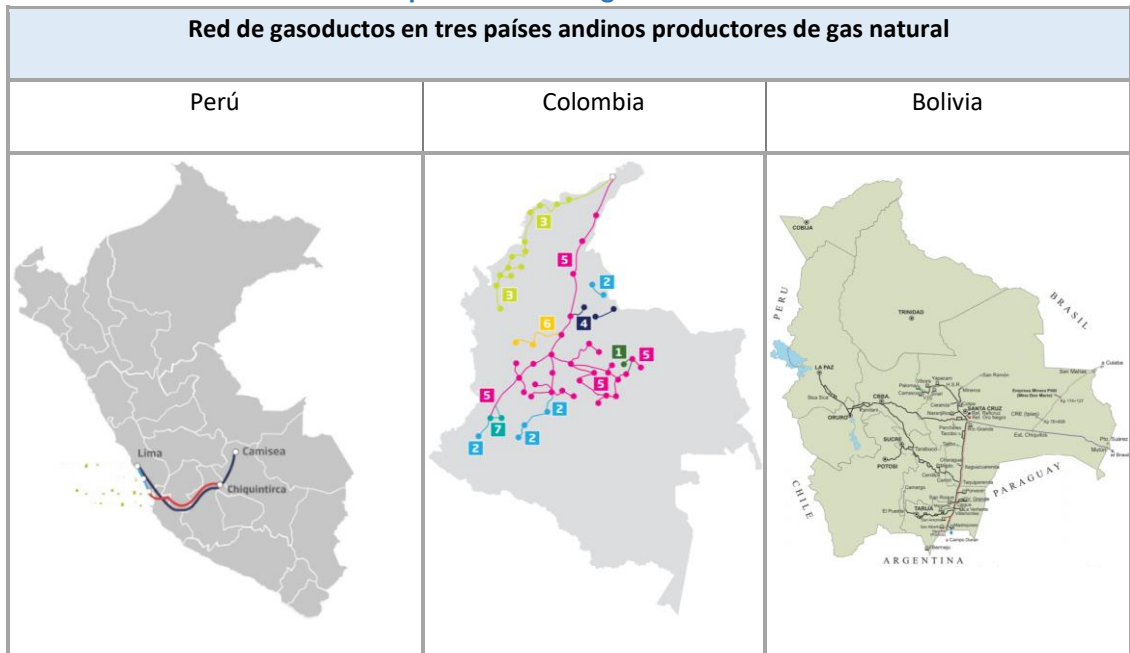
2.4 SIN POLÍTICA DE ESTADO, LA MASIFICACIÓN AVANZA A CUENTAGOTAS Y FAVORECE A LIMA

En el Perú las políticas sobre el gas natural se han enfocado en asegurar la rápida creación del mercado y, por tanto, se ha privilegiado a los grandes consumidores que son la generación de energía y la industria. Los otros dos países andinos han trascendido esta tarea y han actuado de manera expresa para crear la demanda en el sector domiciliario.

El lentísimo proceso de masificación del gas natural en el Perú muestra la ausencia de una política de Estado enfocada en lograr que amplios sectores de la población se beneficien de una fuente de energía eficiente, económica y más limpia para una variedad de usos domésticos que mejoren su calidad de vida. Después de dieciséis años de iniciada la explotación comercial del gas de Camisea, solo 1,1 millón de hogares cuenta con el suministro de gas natural y el 90% de estos se ubica en Lima-Callao e Ica. La meta de abastecer a 1,5 millones de familias el 2021 sigue siendo reducida, pues significará que apenas el 13% de las viviendas del país contará con este servicio y se mantendrá la concentración geográfica.

El Perú lleva mucho atraso en lo que se refiere a la construcción de la infraestructura para el transporte y la distribución del gas. Solo se cuenta con gasoductos en una única ruta Camisea-costa sur de Lima, mientras que Colombia y Bolivia tienen redes mucho más extensas, tal como se aprecia en el gráfico 3. Esto limita enormemente la disponibilidad de gas en otras regiones y obliga a utilizar gas natural licuado y transporte virtual que elevan los costos.

Gráfico 3. Red de gasoductos en tres países andinos productores de gas natural



Fuente: Perú Promigas. Informe del sector gas natural en Perú 2020/Colombia Promigas. Informe del sector gas natural 2020 /Bolivia Agencia Nacional de Hidrocarburos. Mapa general de gasoductos.

No se tiene una política de subsidios para todo el país que haga viable la masificación con la mirada puesta en las regiones de menor desarrollo y en las poblaciones más vulnerables. Desde el 2016, solo las conexiones realizadas en Lima-Callao e Ica han contado con el BonoGas Residencial. A pesar de tener un efecto tan evidente en el aumento de la demanda por el gas natural —en los dos últimos años, más del 97% de las conexiones se han realizado con este mecanismo—, el beneficio no ha estado disponible para otras zonas del país.

De esta manera, se favorece a la población que accede a combustibles modernos, en vez de priorizar las regiones que no acceden a estos. De acuerdo con el Censo Nacional de 2017, en Lima-Callao e Ica, el 94% de los hogares usaba GLP o gas distribuido, mientras que en el ámbito del proyecto Siete Regiones solo el 59% usaba GLP y no disponía de gas natural. Cerca de 700 000 hogares (el 42%) utilizaban combustibles contaminantes e ineficientes para cocinar.

En suma, las reglas de juego establecidas por los distintos Gobiernos favorecen una mayor centralización del país, pues ofrecen condiciones más ventajosas a quienes instalan sus negocios en Lima y Callao, y consolidan la inequidad energética al restringir los incentivos para la conversión al gas natural a la población ubicada en las áreas geográficas menos favorecidas. Sería un avance que el Gobierno de transición aprobara los proyectos del Minem para apoyar la masificación del gas natural y revisara cuanto antes los términos del concurso de Siete Regiones para que no se postergue una vez más.

3. LOS COSTOS DE LA CORRUPCIÓN Y LA INDEFINICIÓN

3.1 UNA NUEVA DECEPCIÓN

Después de décadas de promesas y expectativas frustradas de los pueblos del sur sin beneficiarse del gas natural, en el año 2014 se entregó en concesión la construcción del gasoducto surperuano.

En el 2016 se dio a conocer el entramado de corrupción internacional Lava Jato, en el que la empresa brasileña era la protagonista y se la investigaba en diversos países. En febrero de ese año, la Fiscalía inició una investigación contra catorce personas, entre las que figuraban Nadine Heredia y Jorge Barata, por delitos de colusión agravada y negociación incompatible en agravio del Estado en relación con la concesión del gasoducto surperuano.

En enero de 2017, el proyecto se canceló porque el consorcio integrado por Odebrecht, Enagás y Graña y Montero no pudo conseguir los préstamos para ejecutar la obra, algo casi imposible dadas las graves acusaciones y procesos en contra de la principal empresa del consorcio. Al no haber alcanzado el cierre financiero en el plazo límite, tras dos prórrogas, el Minem terminó el contrato por causa imputable al concesionario (cláusula 6.7) y ejecutó la garantía por 262,5 millones de dólares como compensación por daños y perjuicios.

El expresidente Martín Vizcarra heredó esta situación cuando empezó su mandato en marzo de 2018 y lo terminó dos años y ocho meses después sin haber dado los pasos necesarios para reanudar un proyecto que, debido a su gran impacto económico y social, está priorizado en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad del Perú. Se mostró temeroso de tomar decisiones que desbloquearan el proyecto y, al mismo tiempo, aseguraran que la Fiscalía continuara sus investigaciones, de manera independiente y sin interferencias, sobre las personas y empresas involucradas en los actos ilícitos.

Paralizar de manera indefinida el proyecto tiene costos para la sociedad y la economía del país. Las poblaciones de las regiones del sur no pueden acceder al gas natural y pagan por la energía que consumen precios más altos que los de Lima y Callao. Asimismo, las empresas de la macrorregión pierden competitividad porque carecen de una fuente energética barata, limpia y eficiente, con abastecimiento continuo.

3.2 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN EN EL GASODUCTO

El sistema empleado por Odebrecht en el gasoducto se inscribe en las diversas modalidades de corrupción que afectan al Perú y a la mayoría de los países de América Latina. Diversos estudiosos e instituciones señalan que la corrupción hoy en día no se limita al pago de sobornos, sino que resulta de un complejo entramado que surge de la estrecha relación entre las élites políticas y el poder económico, que da lugar a la captura

del Estado. En esta forma de corrupción, que parece ser la utilizada en relación con el gasoducto, se construye un engranaje que se inicia con el apoyo financiero para que los políticos accedan al Gobierno.

Una vez alcanzado este objetivo se copan posiciones claves en el Estado y se toman decisiones favorables a los intereses económicos del financista. Estas guardan apariencia de legalidad, pero se trata de un ordenamiento construido en favor del beneficio privado a costa del conjunto de la sociedad, en el que la corrupción no tiene como único actor al sector público, sino que es cada vez más evidente que se trata de un diseño pensado para que el sector privado rentista capture el Estado.

Las investigaciones realizadas por la prensa, la Fiscalía y la Contraloría sobre el proceso seguido para adjudicar la concesión del gasoducto surperuano muestran cómo operan estos mecanismos en la práctica.⁶

El punto de partida de la relación que establecieron el expresidente Ollanta Humala y Nadine Heredia con representantes de Odebrecht fue un millonario aporte a la campaña electoral que efectuó la empresa brasileña a favor de los primeros. Así quedó establecida una deuda implícita de quien resultó ganador de las elecciones, que se pagaría en la forma de contratos para grandes proyectos de infraestructura.

En el caso del gasoducto surperuano, la investigación fiscal indica que, una vez en el Gobierno, un acuerdo entre Ollanta Humala, Nadine Heredia y Jorge Barata habría dado lugar al reemplazo del proyecto del gasoducto andino del sur —que ejecutaba Kuntur, propiedad de Odebrecht, como una iniciativa privada, a su propio riesgo— por uno nuevo, el gasoducto sur peruano, que sería convocado mediante un concurso en el que se aseguraría la adjudicación a la empresa brasileña. A diferencia del proyecto de Kuntur, la nueva concesión tendría ingresos garantizados, es decir se trasladaba el riesgo de la inversión al Estado.

Según la Fiscalía, para ejecutar el acuerdo se nombró a un conjunto de personas de confianza en puestos clave, a las cuales ha incluido en la investigación penal, junto a la ex primera dama.⁷ Se trata de cinco exministros que, desde sus altas posiciones y desde el Consejo Directivo de Proinversión, crearon las condiciones para hacer viables los acuerdos con Odebrecht.

De acuerdo a la investigación, el rol de algunos ministros fue promover, entre diciembre de 2011 y diciembre de 2012, las leyes 29817 y 29970 que declararon de necesidad

⁶ Parte del análisis que sigue ha usado información del Observatorio Anticorrupción de Idehpucp. Casos emblemáticos: el Gasoducto Sur Peruano. Reporte actualizado al 27 de mayo del 2020.

⁷ Ollanta Humala no está incluido en la carpeta de investigación porque tiene derecho al antejuicio político debido a que los delitos que se le imputan se habrían cometido durante su periodo presidencial.

pública e interés nacional la mejora de la seguridad energética y el transporte de hidrocarburos desde Camisea hacia el sur del país. A las empresas que construyeran gasoductos en ese ámbito, el Estado les garantizaría ingresos anuales mínimos para recuperar su inversión y pagar los costos de operación y mantenimiento. Estos últimos rubros no son menores, pues más de un tercio del monto referencial del proyecto —que fue de 7800 millones de dólares— correspondieron a estos últimos gastos, que se proyectaron por los treinta años de funcionamiento del gasoducto con una tasa de interés del 12%.

Las posiciones estratégicas en ciertos ministerios habrían permitido que, a pesar de que Kuntur incumplió con los plazos contractuales, no se ejecutase la carta fianza por 67 millones de dólares, los cuales se devolvieron a Odebrecht con la justificación de supuestos inconvenientes ocasionados por el Estado al superponer los dos proyectos y demorar la aprobación de cronogramas y autorizaciones.

Con la nueva normativa y desde ministerios clave, que conforman el Consejo Directivo de Proinversión, la Fiscalía considera que se orientó el concurso de diversas formas. Estas decisiones fueron ejecutadas por funcionarios de la institución, designados para tal fin y que, según el Ministerio Público, formaban parte de la trama de corrupción. Algunos ejemplos:

- En enero de 2013, Proinversión incluyó el nuevo gasoducto en su cartera de promoción de proyectos, aun cuando estaba vigente el contrato con Kuntur por el gasoducto andino del sur en la misma ruta, ya que la empresa renunció a la concesión en noviembre del 2014.
- Se consideró la ejecución del proyecto como una asociación público-privada autosostenible, a pesar de que sería cofinanciada por el Estado. Con esto se la exoneró del sistema de inversión pública Invierte.pe.
- Se creó un comité especial Proseguridad Energética —ya existía un Comité de Hidrocarburos— para llevar adelante el concurso y se ubicó en la presidencia a un ejecutivo de Kuntur.
- A criterio de la Contraloría, se elaboraron bases que carecían de criterios objetivos para evaluar la calidad de la propuesta técnica.
- Se contrató a estudios de abogados que tenían como clientes a empresas concursantes (Enagás, Odebrecht), cuyos informes jurídicos dieron el sustento legal al comité de Proinversión para descalificar al único competidor, el consorcio GDF Suez.

Por eso, la Fiscalía ha incluido en su investigación a varios abogados de esos estudios, quienes habrían recibido sobornos de la empresa brasileña para orientar sus opiniones legales. De acuerdo con el equipo a cargo del caso, Odebrecht habría reconocido los pagos ilícitos, pero considera que, al haberse efectuado entre privados, no constituirían hechos de corrupción.

El engranaje revelado por las investigaciones muestra que sí la hubo, en distintos niveles, y que la trama dio lugar no solo a la adjudicación del proyecto a Odebrecht y sus socios, sino también a elevar los costos de la concesión. Por eso, los delitos imputados por el Ministerio Público al conjunto de personas investigadas incluyen lavado de activos, asociación ilícita para delinquir y colusión simple y agravada.

El equipo de fiscales ha adoptado un criterio amplio, basado en el Código Penal y en instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, que considera como funcionario público —solo para efectos de la responsabilidad penal— a cualquier persona que preste un servicio público o tenga un vínculo laboral o contractual con entidades del Estado, sin importar si este es temporal e incluso no remunerado.⁸ Bajo este concepto ha incluido a los abogados cuyas opiniones fueron determinantes en las decisiones que tomó el comité de Proinversión.

Establecer de manera indudable que hubo corrupción en el gasoducto surperuano es importante para el Perú en relación con los arbitrajes en curso en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi). Uno presentado por la empresa española Enagás (julio de 2018) por 1980 millones de dólares y, el otro, por Odebrecht (febrero de 2019), por 1200 millones de dólares.

Cuando firmaron el contrato, los integrantes del consorcio dejaron constancia de que ninguno de sus accionistas o socios, incluidos funcionarios y asesores, incurrió en pagos o en alguna comisión ilegal en relación con el contrato, la concesión y el concurso (cláusula 5.1.6). Se ha demostrado que esta declaración fue falsa y ese hecho es causal para resolver el contrato (cláusula 20.1 c.6).

Más importante es que diversas entidades multilaterales como el BID, OCDE y Banco Mundial coinciden en señalar que los actos de corrupción son contrarios al principio de buena fe y entran en colisión con cualquier ordenamiento jurídico, porque estos últimos no pueden proteger derechos que provienen de actividades ilícitas. Los organismos de conciliación y arbitraje sobre inversiones no pueden ser ajenos a esta lógica. A los sobrecostos y la pérdida de confianza en las instituciones que ocasiona la corrupción no se le pueden añadir indemnizaciones a empresas que han actuado en abierta contravención a las normas de probidad.

3.3 LAS INDEFINICIONES DEL GOBIERNO

El Gobierno que se inauguró en el 2016 no ha tenido una posición clara para enfrentar las demandas poniendo por delante el hecho irrefutable de que el contrato de concesión procedía de un engranaje de corrupción desde el más alto nivel. La estrategia ha sido confusa.

⁸ Idehpucp: Observatorio Anticorrupción.

En enero de 2017, Osinergmin valorizó la inversión del consorcio en tuberías, equipos, ingeniería y estudios en 1678 millones de dólares, que correspondían a un avance del 38% del proyecto. En febrero de ese año se encargó a la entidad supervisora la contratación de una empresa que administrase los bienes dejados por el consorcio hasta su transferencia al sector privado. Desde junio de 2017 se destinan 47 millones de dólares anuales para pagar a la empresa colombiana Estudios Técnicos SAS (ETSA) con este fin. El Minem ha afirmado que se pedirá al consorcio el reembolso de este gasto, pero sigue programándolo. En el presupuesto público para el 2021 se ha incluido una partida por 150 millones de soles para custodiar la inversión.

Al hacerse cargo de los bienes hasta transferirlos al sector privado, el Gobierno dio pie a que Odebrecht y Enagás reclamaran al Estado que no se hubiera subastado y transferido la concesión en el plazo de un año, para que pudieran recuperar su inversión con los recursos aportados por el nuevo concesionario (cláusula 20). Eso ha dado lugar a las demandas ante el Ciadi.

Esto es contradictorio con la cancelación del contrato por no alcanzar el cierre financiero (cláusula 6). En este caso, la terminación tiene efectos inmediatos porque implica que el concesionario no pudo demostrar que había conseguido los recursos para llevar adelante la inversión comprometida. El cierre financiero es una condición indispensable para iniciar la ejecución del proyecto.

Una vez terminado el contrato de concesión en enero del 2017, el Gobierno debió autorizar un estudio o auditoría independiente que hiciera una evaluación técnica y económica del estudio de factibilidad del proyecto del gasoducto surperuano —en manos del Minem—, de sus condiciones de rentabilidad social y económica, así como de los términos del contrato de concesión para hacer las correcciones y ajustes que fueran necesarios antes de volverlo a licitar. El objetivo debió ser reanudar el proyecto en un plazo corto y eliminar cualquier rastro que la corrupción hubiera tenido sobre las características del diseño y de los términos de la contratación. La investigación penal y las reparaciones continuarían su curso en manos del Ministerio Público y la Procuraduría General del Estado.

En cambio, el Gobierno optó por un camino largo. En febrero del 2017, el Minem incluyó en la cartera de proyectos de asociaciones público-privadas de ese año el Sistema Integrado de Transporte de Gas Zona Sur del Perú (Sitgas) para llevar gas natural al sur del país y encargó a Proinversión la contratación del estudio de preinversión, a nivel de perfil reforzado, para que se formulase como un nuevo proyecto. Tanto así, que se debían analizar diversas alternativas para transportar el gas natural. Es decir, el nuevo diseño podía desechar los más de 1600 millones de dólares invertidos en el gasoducto surperuano —que otra entidad del Estado tenía el encargo de cuidar— y optar por trasladar el gas por el mar o por un ducto costero.

4. PERSPECTIVAS PARA LA REANUDACIÓN DEL GASODUCTO

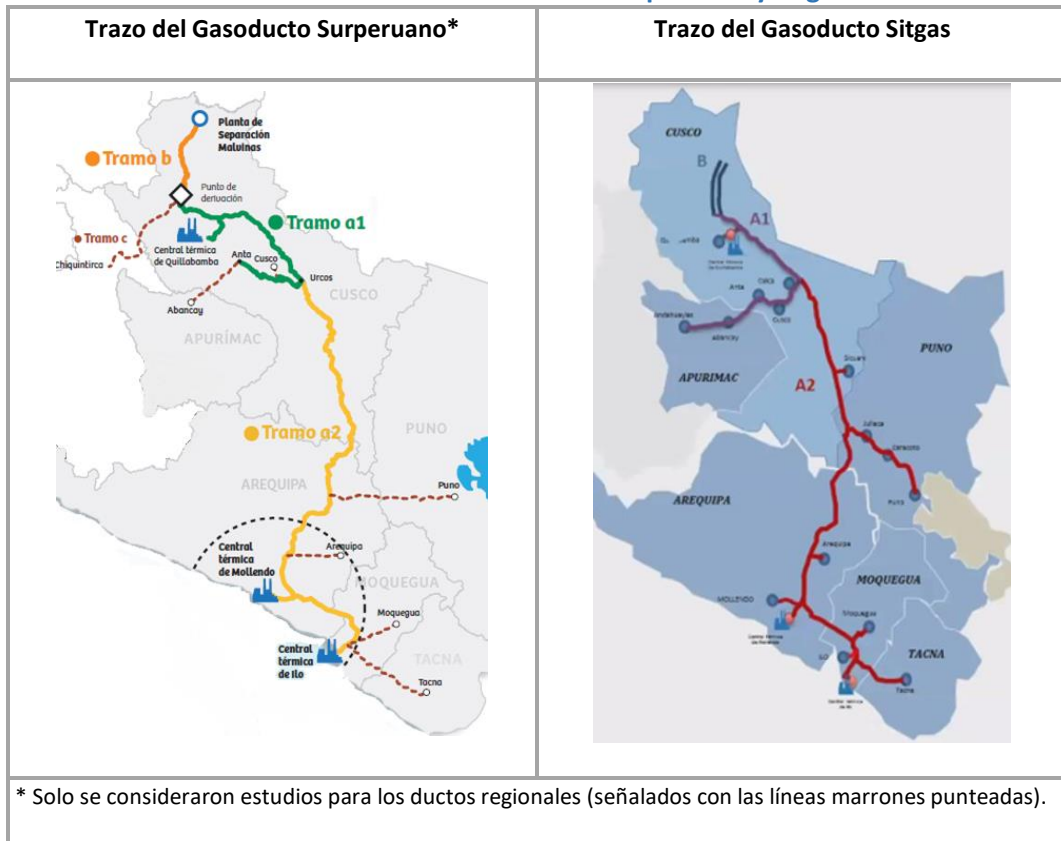
4.1 EL PROYECTO SITGAS

En marzo de 2017, Proinversión contrató a la consultora Mott MacDonald para elaborar el estudio. La empresa entregó tres reportes hasta diciembre de 2018 y hasta diciembre de 2020 no se conocía el último informe. En julio del 2019 se informó que la recomendación de Mott era mantener el trazo general del gasoducto surperuano frente a las otras opciones. A mediados de setiembre de 2020, el exministro Luis Miguel Incháustegui y el viceministro de Hidrocarburos Víctor Murillo dieron a conocer algunas características que tendría el proyecto, pero no hicieron público el documento.

Además del ducto principal que permitirá suministrar gas a las centrales térmicas en la costa sur, el diseño considera la construcción de los ramales regionales que facilitarán la masificación en algunas ciudades de los departamentos de Apurímac, Cusco, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna. Los tres primeros no cuentan con el servicio y los tres últimos se abastecen mediante gasoductos virtuales que encarecen las tarifas. Se ha calculado que el servicio se podría brindar a 900 000 hogares en los seis departamentos.

El suministro de gas provendría de los lotes 58 (donde la titular es la empresa china CNPC) y 88 (Pluspetrol). El gasto de capital se ha calculado en 4500 millones de dólares, cifra muy similar al costo del gasoducto surperuano contratado con el consorcio liderado por Odebrecht en 2014, que fue de 4600 millones de dólares, aunque este no incluía la construcción de los ductos regionales (ver gráfico 4). La diferencia con la cifra total del contrato anterior (7328 millones de dólares) se debe a la inclusión de 2728 millones de dólares por costos de operación y mantenimiento por todo el periodo de la concesión.

Gráfico 4. Trazo del Gasoducto Surperuano y Sitgas



Fuente: Trazo GSP Proinversión (izquierda) y Trazo Sitgas Ministerio de Energía y Minas.

El informe de Mott incluye el estudio de prefactibilidad para la construcción de un gasoducto y un poliducto paralelos a los de Transportadora de Gas del Perú que van de Malvinas a la costa, solo en el tramo de la selva, para dar mayor seguridad al sistema de transporte. Estos ductos forman parte del total de la inversión que demandaría el proyecto Sitgas.

Mott ha calculado que la inversión producirá al país un ahorro de más de cinco mil millones de dólares anuales. El más importante lo estiman como resultado de la sustitución del consumo de diésel por gas natural a partir de 2025 en las centrales térmicas del nodo energético del sur. El Minem evalúa que estas entrarán en plena operación a partir de ese año y, sin el gasoducto, consumirían diésel con el consiguiente incremento de las tarifas a nivel nacional, además de la emisión de mayor cantidad de CO2. El primer año (2025), el ahorro sería de 1408 millones de dólares y llegaría a 2831 millones en el 2028.

Otros montos que completan la suma indicada por Mott se obtendrían por los ductos de seguridad, que reducirían las pérdidas que ocasionan las fallas en el transporte del gas a la costa. Cuando se suspende el suministro a las centrales térmicas ubicadas a la salida del gasoducto en Lima entran en operación las que usan diésel y aumenta el costo de la electricidad producida.

Asimismo, Mott ha calculado los ahorros que se producirían por el abastecimiento de gas natural de manera directa a la concesión Suroeste (Arequipa, Moquegua y Tacna). Con el gasoducto se bajaría el costo del transporte y del uso de gas natural licuado como materia prima, con la consiguiente reducción de las tarifas a los usuarios. Por último, está la economía que generará el gas natural para las industrias, comercios, hogares y transporte en los departamentos de la sierra sur, donde se masificará el uso del gas natural y se podrán sustituir combustibles más caros y contaminantes.

4.2 OTROS ASPECTOS A TENER EN CUENTA

La información disponible sobre el estudio elaborado por Mott MacDonald es muy limitada, pues solo se accede a aquella que las autoridades y funcionarios del Minem difunden. A pesar de haberse realizado con recursos públicos y de no calificar como información secreta, reservada o confidencial, el Minem se ha rehusado a hacer público el documento entregado por la consultora.

La información presentada muestra que se han incluido los ramales regionales como parte del proyecto, que lo hace más coherente con el objetivo de masificar el gas en el país y, en particular, en la región macrosur. El proyecto anterior privilegió excesivamente el abastecimiento del nodo energético y solo consideró los estudios de ingeniería para estos ductos, no su construcción. Esto podía significar que transcurrieran varios años hasta que se lograra contar con esa infraestructura. El cambio es positivo.

Sin embargo, la información difundida no precisa las fases en las que se desarrollará el proyecto. Hace algunos meses se informó sobre su posible división en dos etapas: una primera, que abarcaría el tramo de seguridad para los ductos a la costa y un gasoducto hasta Anta, y una segunda, que comprende el tramo Anta-Ilo. Es fundamental que se apruebe un proyecto que considere desde el inicio la totalidad de las etapas, incluidos los ramales regionales, y defina los plazos y mecanismos de financiamiento.

No se ha explicado aún cómo se va a financiar el proyecto, pero no se ha descartado el empleo del mecanismo de ingresos garantizados: todos los consumidores de electricidad pagan un adicional en sus recibos para garantizar los ingresos mínimos que requiere la empresa que construya y opere el gasoducto para cubrir sus costos y asegurar el retorno de la inversión, mientras se crea un mercado suficiente para el gas en el sur. Un instrumento similar se utilizó cuando se construyó el gasoducto de Camisea a la costa.

No parece haber una fecha definida para convocar el concurso del proyecto. Primero se anunció que la adjudicación sería en 2024, después se adelantó la fecha para el 2021. Lo cierto es que Proinversión no lo ha incluido aún en la cartera de proyectos activos.

Como condición para convocar el concurso se realizará un estudio de certificación de las reservas de gas natural para un horizonte de 35 años. Se ha anunciado que para el proyecto Sitgas se utilizará el gas natural de los lotes 88 (Pluspetrol) y 58 (CNPC de

China), que tenían reservas probadas⁹ de 6,9 billones de pies cúbicos y de 3,5 billones de pies cúbicos, respectivamente, hasta diciembre de 2018.

En relación con estos anuncios adquiere relevancia la necesidad de que el Estado pueda definir las prioridades de uso de sus recursos estratégicos. En el escenario actual cabe la posibilidad de que se considere que no hay reservas suficientes para emprender el proyecto mientras se exporta la mitad de la producción de Camisea con muy poco o ningún beneficio para el país, sin la obligación de abastecer primero la demanda del mercado interno por un horizonte permanente de veinte años. No hay aquí un asunto de rentabilidad, porque las ventas internas se pagan a los precios del mercado internacional. Mientras no se modifique la legislación que entrega a las empresas la propiedad de los recursos extraídos a través de los contratos de licencia, dependeremos de sus decisiones, no importa cuán necesarios sean los proyectos de desarrollo del gas para el Perú.

Se ha señalado la posibilidad de descartar el uso de las tuberías y equipos adquiridos por Odebrecht y sus socios. No se ha precisado si esto respondería a un redimensionamiento de los diámetros que tendría el gasoducto Sitgas o a una estrategia legal relacionada con las demandas ante el Ciadi y el costo que hoy paga el Estado por administrar esos bienes.

4.3 ACCIONES NECESARIAS

Existe suficiente evidencia de que el proyecto del gasoducto surperuano estuvo inmerso en un marco de corrupción que se materializó en el financiamiento de campañas políticas, corrupción de funcionarios y acuerdos irregulares entre empresas. Sin embargo, esto no justifica la demora excesiva e innecesaria de la reanudación del proyecto que tuvieron de manera inexplicable el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra. El Gobierno de transición, con el respaldo del informe de la consultora Mott, está ante la oportunidad y la responsabilidad de encaminar el gasoducto para que el Gobierno que asuma en julio del 2021 pueda convocar el concurso para reactivarlo en un plazo muy corto.

Sobre la base del informe, que ratifica en lo fundamental la pertinencia del gasoducto, el Minem y Proinversión deben elaborar nuevas bases para convocar un concurso internacional. Para ello es indispensable, en un escenario enrarecido por la corrupción, que haya la mayor transparencia posible. Por esta razón, el Minem debe publicar los cuatro reportes entregados por la consultora para que todos los actores puedan conocer y analizar las características del proyecto que ha propuesto, así como los términos de referencia que sirvieron de base para el estudio.

⁹ Las reservas del lote 58 se consideran como reservas contingentes porque no tienen acceso a un medio de transporte que permita su explotación comercial. Si vendieran la producción al gasoducto Sitgas, las reservas se considerarían de inmediato como probadas.

Es fundamental que la manera de financiar el proyecto se defina de manera transparente, sea mediante el mecanismo de ingresos garantizados o el cofinanciamiento. Conviene tener muy presente que ningún proyecto ha estado exento de un apoyo inicial, desde los ductos de Camisea a Lima, el Gasoducto Andino del Sur —que lo terminó solicitando— y el Gasoducto Surperuano.

Es imprescindible que la Contraloría participe mediante el control concurrente en todo el proceso de relanzamiento del proyecto, desde la revisión del estudio y su perfeccionamiento, la elaboración de bases y el proceso de selección y adjudicación. Esta institución tiene hoy la posibilidad de dotarse del personal especializado que esta tarea le pueda demandar.

En este marco debe aclararse la situación jurídica del equipamiento y los estudios que dejó el consorcio a cargo del gasoducto y la conveniencia o no de que el nuevo proyecto cuente con estos. Esto último en la medida que queden claros los mecanismos y pasos a seguir para cautelar las investigaciones sobre corrupción y separarlas de las acciones que se requieren para convocar al nuevo concurso. Es imprescindible que el marco legal diferencie a los accionistas iniciales y su inversión del nuevo proceso.

Finalmente es importante que desde la fase inicial quede claro que el Estado debe tener un rol activo y que el proyecto debe ser tratado como un conjunto, desde el punto de vista de la oferta (las reservas), el transporte (el ducto) y la demanda inicial (la generación de electricidad, las industrias y la minería). Es importante definir una política de precios que favorezca la creación del mercado de gas, al igual que se hizo en el 2004 en Lima, tanto para los principales consumidores, como para asegurar un proceso rápido y sostenido de masificación del uso del gas natural para mejorar calidad de vida de la población.