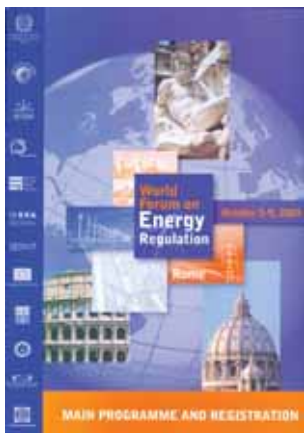




La independencia regulatoria: ¿es factible?

Otra de las sesiones plenarias del *World Forum on Energy Regulation* que tuvo lugar en Roma estuvo referida a “La independencia regulatoria: ¿es factible?”



y sirvió para analizar e intercambiar ideas sobre el tema.

Uno de sus expositores fue Jorge Vasconcelos –presidente del Consejo de Reguladores Europeos de la Energía y, su vez, de la Entidad Reguladora de Servicios Energéticos de Portugal– quien, a la luz de su experiencia, dio una visión europea interesante para tener en cuenta. Por otra parte, Bernard Tenenbaum, *Lead Energy Specialist* del Banco Mundial expuso sobre “Regulación por contrato: ¿una alternativa en lugar de la independencia regulatoria?”

A continuación, una síntesis y adaptación de las presentaciones.

Los límites de la independencia


Por *Jorge Vasconcelos*

Necesitamos un regulador independiente? Evidentemente esta no puede ser la pregunta porque un ente regulador o es independiente o no puede ser un ente regulador. En consecuencia, si eliminamos la palabra “independiente” la pregunta sería: ¿nosotros necesitamos un regulador? Cuando decimos “nosotros”, ¿de qué estamos hablando? Estamos hablando de los países desarrollados o de países en desarrollo y si así fuera, ¿a qué países en desarrollo nos referimos? ¿A los países con un grado de desarrollo socioeconómico considerable o aquellos donde la mayor parte de la población no tiene acceso a la electricidad y en los que la pobreza extrema de los pobladores impide que puedan pagar tarifas que reflejen costos reales?

Los problemas son diferentes en las distintas partes del mundo. En consecuencia, es probable que necesitemos

diversas respuestas. Mi opinión personal es que cuando hablamos de los países desarrollados, sin lugar a dudas necesitamos entes reguladores. Lo que sucedió en California demuestra que las intervenciones políticas en los mercados energéticos pueden ser extremadamente costosas, no sólo para los contribuyentes sino para los políticos y considero que se trata de una advertencia. En los países en desarrollo, como la Argentina, Brasil, México y otros en los que el grado de electrificación es muy alto, y donde existen instituciones en funcionamiento, francamente considero que es posible y positivo tener entes reguladores y, además, pienso que es factible introducir cierto grado de competencia. El problema es que con mucha frecuencia en estos países, el proceso y la secuencia de las diferentes fases han sido erróneas y, en consecuencia, la falla de la implementación del proceso de reestructuración no es tanto regulatoria sino política.

En los otros países, aquellos en los que el objetivo prin-



cial es que la población tenga acceso a la energía y en especial a la electricidad, probablemente no exista la necesidad de contar con un ente regulador y quizás podría resultar útil algún tipo de contrato de concesión. No obstante, quisiera destacar que debemos aprender de varias décadas de experiencia con contratos y leyes contractuales de manera de no repetir los mismos errores, como hicimos en Europa y en otras partes del mundo.

Ahora quiero hacer cuatro comentarios. Ante todo, en lo que respecta a las concesiones y a la teoría de las concesiones. Como ustedes saben, esta es una filosofía muy francesa, italiana y alemana. Pero el de las concesiones es un tema europeo de larga data; hay libros muy interesantes que explican cómo, aquí en Europa, se superó la idea de los contratos de concesión.

Mi segundo comentario se refiere al concepto de regulación sin regulador. Después de pasar cinco años imaginando cómo podía funcionar, el pasado mes de agosto Alemania adoptó la decisión de introducir un ente regulador de la energía. Fin de la historia.

El tercer comentario: me gustaría hacer una distinción más clara entre contrato de concesión y contrato regulatorio y, definitivamente, no creo que los contratos de concesión resulten de gran utilidad hoy en día, al menos en Europa. Por otra parte, considero que esclarecer el concepto de contrato regulatorio –que no es un contrato en términos legales sino que implica básicamente una serie de reglas claras y transparentes que establecen la relación entre el regulador y el regulado (las compañías reguladas)– y aportarle un enfoque más consis-

te y más sistemático es muy útil y representa, sin lugar a dudas, un área en la que deberían implementarse mejoras.

El cuarto comentario es que en ciertas áreas, en ciertas regiones, por ejemplo en el sudeste de Europa o en América Central, donde hay muchos países pequeños interconectados, donde el país es muy pequeño y el consumo de energía *per cápita* es muy bajo, cuando no hay masa crítica para introducir un mercado energético y donde cabe explotar la complementariedad de los países vecinos, deberíamos adoptar un enfoque regional, más que nacional.

Las pautas para los entes reguladores se refieren a tres aspectos. El primer aspecto es cómo encuadrar el ente regulador en el contexto legal e institucional de un Estado moderno. Y ese es un primer punto, aunque no resulta obvio y, por ejemplo, en los países del sur de Europa no resulta de ningún modo claro cómo definir y cómo introducir estos nuevos entes reguladores en el marco legal e institucional.

El segundo aspecto es cómo estructurar el ente regulador, cómo debería funcionar. El tercer aspecto, muy importante, es cómo evaluar, cómo medir el desempeño de los entes reguladores.

Creo que necesitamos cierto grado de armonización en todos estos aspectos. Dentro de un mismo país es necesario cierto grado de armonización entre los entes reguladores que cubren diferentes sectores. La armonización de las competencias y las características de los entes reguladores que actúan en el mismo sector; por ejemplo, en el sector de la energía en diferentes países y también es necesaria cuando consideramos espacios más grandes ▶

como la Unión Europea.

Como conclusión, considero que cuando hablamos de regulación es necesario que exista independencia. La pregunta es, entonces, cuáles son los límites de la independencia; es decir, la clásica pregunta: ¿quién regula al regulador? Considero que la respuesta es que el límite de la dependencia es la interdependencia en el espacio público y creo que la mejor definición de este problema fue formulada por el profesor Gian Doménico Majoni cuando planteó la siguiente pregunta: ¿cómo asegurar que nadie controle al regulador y que, sin embargo, esté controlado?

Regulación por contrato: ¿una alternativa en lugar de la independencia regulatoria?

Por *Bernard Tenenbaum*, *Banco Mundial*

Los elementos formales de la independencia regulatoria se inscriben en los estatutos regulatorios del sector energético de la mayoría de los países con economías en desarrollo y en transición. Pese a ello, de hecho, en muchas economías en desarrollo y en transición no se ha logrado una independencia regulatoria importante. Tal vez fue *naïve* considerar que era posible lograr independencia regulatoria en países cuyo sector eléctrico es económicamente viable (es decir, las entradas no cubren los costos), los cambios en el sector estructura y patrimonio insuven más tiempo que el esperado y el organismo regulador generalmente no suscita el interés o la atención de ministros clave salvo cuando se propone un aumento de tarifas. Esta experiencia del mundo real sugiere que la independencia en cuanto a regulación no producirá por sí sola un sistema que brinde confianza a los inversores ni protección (a largo plazo) a los consumidores. Por lo tanto, es justificable “respaldar” la independencia regulatoria con una especie de contrato regulador, especialmente cuando se privatiza en la distribución de electricidad.

Un contrato regulatorio no constituye un reemplazo para el organismo regulador. En lugar de ello, fundamentalmente limita al regulador y también limita el criterio

que el gobierno aplica en regular las entidades de distribución durante un período de transición. Los elementos clave son los siguientes: contiene un sistema de fijación de tarifas que rige por varios años, bien especificado, que distingue entre costos controlables y no controlables; tiene una duración indefinida pero con revisiones programadas que se efectúan con una frecuencia de cuatro a ocho años; especifica un proceso para abordar hechos imprevistos; está inserto en –o se deriva de– un proceso de privatización, regulaciones secundarias o la ley de reforma del sector energético; y especifica que las disputas entre el regulador y la empresa regulada se tratarán a través de un canal extrajudicial especializado, como el arbitraje, o de un tribunal de apelación especializado.

Como ocurre con todos los contratos, el “diablo está en los detalles”. Para un contrato regulatorio, las cuestiones esenciales clave se refieren a los detalles de la fijación de tarifas. Cuando hay discrepancias, suelen referirse a la cuestión de si la empresa energética, sus clientes o el gobierno deben correr con algún riesgo en particular. Para las compañías de distribución, en las economías en desarrollo y en transición, las cinco decisiones de diseño clave se refieren a: transferencia de costos de compra de energía, objetivos de reducción de pérdidas, tratamiento de nuevas inversiones, fluctuaciones cambiarias y la índole de la obligación de servicio público. Sería tonto pensar que la regulación por contrato es una “solución mágica”. Un contrato regulatorio no crea por sí solo compromiso del gobierno. Sin embargo, es más fácil juzgar si un gobierno ha respetado sus compromisos cuando existe un contrato regulatorio bien especificado y no una ley que establece que las tarifas deben ser “justas y razonables y no indebidamente discriminatorias”. Es evidente que un contrato regulatorio no constituye la solución para todos los problemas. Como cualquier sistema normativo, un contrato regulatorio se derrumbará si las economías subyacentes no son operables, existe una importante crisis macroeconómica, los consumidores no ven mejoras en el suministro de electricidad o el gobierno no tiene intenciones reales de cumplir con el contrato. Empero, es probable crear un sistema regulatorio que sea más robusto que aquél que sólo se basa en la independencia regulatoria. ■