



# El rol de la regulación en los mercados energéticos reformados

En octubre de 2003 tuvo lugar en Roma el *World Forum on Energy Regulation*, donde se analizaron las ideas sobre la regulación energética y su impacto sobre la liberalización de los procesos de privatización.

Una de las sesiones plenarias estuvo referida a la "Regulación y competencia de los mercados energéticos: promoción y protección de los derechos de los grupos de interés en los mercados energéticos competitivos" y expuso el director ejecutivo de la Agencia Internacional de Energía (AIE), Claude Mandil, sobre "El rol de la regulación en los mercados energéticos reformados".

Durante la sesión se revisaron las razones por las que se iniciaron las reformas de los mercados energéticos, los beneficios obtenidos y las dudas surgidas a partir de los episodios de falta de abastecimiento energético de California, Italia, Francia, etcétera. Además, se analizó si los mercados competitivos satisfacen o no los estándares de confiabilidad, seguridad energética y protección ambiental o si lo harán en el futuro. Finalmente, se refirió a los roles que aún deben desempeñar los gobiernos en los mercados liberalizados aunque su intervención deba ser cuidadosamente dirigida para no socavar los beneficios de los mercados.

A continuación, una síntesis y adaptación de su presentación.



Por **Claude Mandil**,  
Director Ejecutivo, Agencia Internacional de la Energía

La seguridad y la predecibilidad del suministro de electricidad y gas han sido puestas a prueba recientemente como resultado de varios incidentes de magnitud diversa. Los precios del gas natural en los Estados Unidos alcanzaron niveles sin precedentes en dos oportunidades a lo largo de los últimos dos años. El sector energético de Francia y Alemania debió afrontar distintas dificultades durante la ola de calor que afectó a estos países en el verano; Noruega experimentó problemas relacionados con su estrecha dependencia con respecto a la energía

hidroeléctrica y muchas de las centrales nucleares de Japón cerraron por refacciones destinadas a aumentar la seguridad. En los últimos dos meses, se produjeron numerosos cortes de energía en varios países miembro de la AIE, incluyendo Italia, Dinamarca, Suecia y el Reino Unido, por no mencionar el grave apagón ocurrido en el mes de agosto en los Estados Unidos y Canadá, lo que llevó a este tema al primer lugar en el orden del día de los debates sobre política energética nacional con la consiguiente formulación de interrogantes complejos. ¿Los problemas recientes son el resultado de la liberalización del mercado? ¿Deberían suspenderse o abandonarse las reformas? ¿Cuál es el rol del regulador en los mercados reformados?

Permítanme comenzar con una advertencia: los responsables de establecer las normas no deben reaccionar en forma tan precipitada o irreflexiva. Reaccionar contra la reforma podría retrotraernos a los mismos problemas que enfrentamos antes de la desregulación. No debemos olvidar que la apertura de los mercados energéticos arrojó beneficios tangibles... tenemos que esforzarnos por conservarlos. Dicho esto, debemos aprender de la experiencia de aquellos países que implementaron procesos de reforma. Considero que existen ciertos objetivos en términos de normativas que los mercados libres no pueden asegurar solos. Esto incluye la diversificación de las fuentes de energía primaria, el acceso permanente a fuentes de energía confiables y la protección del medio ambiente. Para alcanzar estos objetivos, los gobiernos deben identificar las medidas regulatorias más efectivas a fin de garantizar un incentivo de mercado que permita lograr estas metas de un modo compatible con la operación eficaz de los mercados energéticos. Pero esto debería lograrse, y de hecho es factible hacerlo, sin necesidad de volver a los viejos días de los monopolios verticalmente integrados.

## Reformas de los mercados energéticos: los beneficios de la liberalización de los mercados y la reforma reguladora

¿Por qué se implementaron las reformas? Las expectativas en lo referente a los resultados potenciales eran considerables, extremadamente optimistas y, en cierto modo, irreales. A la luz de los episodios recientes, los beneficios resultantes de la desregulación de los mercados y la reforma regulatoria quizás no reciban un reconocimiento adecuado. En primer lugar, existe un beneficio económico. Si bien la reforma quizás no debería promocionarse sobre la base de la promesa de lograr precios más bajos, las fuerzas del mercado generalmente se traducen en opciones menos costosas que, a su vez, generan una mayor eficiencia económica. En muchos casos, la competencia ha producido precios mayoristas más bajos. Al relajarse los subsidios cruzados aparecen ganadores y perdedores. Los pequeños consumidores no han tendido a beneficiarse en la misma medida que los usuarios industriales debido a la existencia de arreglos transicionales que tienden a demorar la elección de los proveedores en el caso de los pequeños consumidores y, además, porque muchos han gozado de subsi-

dios cruzados ocultos que ahora han desaparecido. Los beneficios de la eficiencia económica son difusos y difíciles de comercializar políticamente... pero existen.

En segundo lugar, se percibe un beneficio para todos los consumidores. Los mercados más abiertos estimulan la competencia ofreciendo a los consumidores más opciones en lo que respecta a suministro. En consecuencia, los consumidores tendrán el poder para elegir entre varios proveedores creando un mayor apalancamiento para demandar mejores productos y servicios.

En tercer lugar, existe un beneficio político. La reforma efectiva genera una división clara en lo que respecta a responsabilidad entre el gobierno, el ente regulador y los operadores del mercado. Cada protagonista tiene obligaciones claramente establecidas por las cuales se lo considera responsable. Este tipo de arreglo apunta a minimizar la necesidad de la intervención disgregadora del gobierno en el mercado cada vez que existe un problema.

Por último, está el beneficio filosófico. La reforma proporciona la libertad de elegir un proveedor entre varios, conservando un ideal democrático al ser factible la determinación del rumbo a seguir. Aunque los consumidores no cambien de proveedor, en general están más satisfechos con un servicio si saben que existe esta opción.

En resumen, la reforma de los mercados energéticos está produciendo resultados positivos.

## Reforma de los mercados energéticos: expectativas que los mercados no pueden satisfacer

La experiencia reciente ha demostrado los desafíos que implica la implementación de la reforma de los mercados de la electricidad de manera que les permita arrojar resultados confiables, sostenibles y competitivos. La reforma del mercado recién está comenzando a cambiar el paradigma de poder centralizado que perduró durante sesenta años. Resulta claro que la transición hacia un sector más competitivo llevará cierto tiempo y, que si bien existen ciertos principios genéricos tales como “toda la competencia que sea posible y la menor regulación que sea necesaria” y “la regulación debe estar a cargo de instituciones independientes y neutrales”, un mismo concepto no se ajusta a todos los escenarios. Los desafíos de implementar la reforma del mercado son específicos y están sujetos a los errores propios de cada país. Uno de los errores consiste en creer que el mercado puede entregar todo: hay fallas, tales como factores externos y bienes públicos de los cuales, por principio, no pueden hacerse cargo los mercados. Dos ejemplos: al abrir las puertas a la competencia se esperaba que la reforma de los mercados energéticos aumentara la seguridad energética a través de la creación de un abanico de proveedores más numeroso y diverso. Si bien se amplía la gama de elección, la proliferación de proveedores no necesariamente se traduce en mayor confiabilidad o mayor acceso. En realidad, en ciertas instancias ha sucedido lo contrario, tal fue el caso que experimentaron recientemente algunos consumidores en Italia. Los merca-

dos no fomentan la producción excesiva de capacidad de generación y transmisión por tierra, pero cómo sabemos si están aportando esta capacidad en cantidad suficiente.

Otra expectativa era que la reforma de los mercados promovería objetivos ambientales más vastos al alentar el reemplazo de los combustibles fósiles “más sucios” por gas natural en la producción de electricidad. Esto, en efecto, implica atribuir la causalidad a una coincidencia. La reforma de los mercados impulsa al crecimiento del gas natural por motivos más financieros que ambientales.

Sencillamente porque la generación de gas de ciclo combinado requiere menos inversiones que las fuentes de generación alternativas. Además, el reemplazo o la expansión de la generación existente por gas natural no siempre se traducirá en una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> donde la carga base es nuclear o hidráulica. En resumen, la reforma de los mercados no logró satisfacer todas las grandes expectativas que muchos albergaron. Esto se debe simplemente a que no siempre hemos manejado en forma correcta todos los aspectos de este cambio.

## Desafíos: ¿cómo asegurar los objetivos normativos en un mercado competitivo?

La apertura de los mercados energéticos para alentar la competencia y la mayor eficiencia constituye un objetivo digno pero debe complementar otros intereses fundamentales. Las experiencias recientes han demostrado que las fuerzas del mercado no siempre logran los objetivos de seguridad energética y protección ambiental de la política pública. Esto no significa que los gobiernos necesiten retornar a las regulaciones estrictas. Por el contrario, creemos que es posible que los gobiernos alcancen muchos de los objetivos planteados en forma compatible con las reformas de los mercados competitivos.

Permítanme explicar este concepto. No hay necesidad de volver a los días de los servicios públicos integrados verticalmente y a las regulaciones preceptivas. Por el contrario, los gobiernos deberían adoptar un enfoque regulador que se base más en los objetivos. En un régimen basado en objetivos, los gobiernos deberían estipular los objetivos normativos pero permitiendo que el regulador decida cómo producirlos a partir del mercado, otorgando a los mercados la máxima flexibilidad para satisfacer esos objetivos en la forma más innovadora y eficaz posible.

Un arreglo adecuado para los mercados reformados de la electricidad consistiría en la presencia de gobiernos que establezcan los objetivos normativos, las reglas y las estructuras del mercado permitiendo a los reguladores, como instituciones independientes, administrar las normas y las regulaciones a fin de que satisfagan esos objetivos normativos con sujeción a las responsabilidades que corresponda.

No obstante, esto conlleva dos riesgos. En primer lugar, los gobiernos y los reguladores pueden tender a desempeñar el rol del otro. Por ejemplo, al fijar una tarifa, un gobierno se involucra innecesariamente en la implementación de las normas, que es el rol que corresponde al regulador. Esta duplicación genera ineficiencia y confusión. En segundo lugar, tanto los gobiernos como los reguladores se

enfrentan a la tentación de tratar de generar certidumbre administrativa a través de una regulación más amplia y más detallada. Esto sólo creará mayor incertidumbre y pondrá en peligro las consecuencias, restringiendo las respuestas eficientes de los mercados. Por el contrario, los gobiernos deberían establecer los objetivos: por ejemplo, una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y luego facultar a los reguladores para que los alcancen. Los mecanismos de mercado deberían ser facilitados toda vez que fuera posible. Por ejemplo, los permisos de emisiones negociables o “certificados verdes” son soluciones con base en el mercado que se traducen en una mayor eficiencia general.

La AIE ha trabajado mucho en el análisis del impacto de la reforma de los mercados energéticos y en la identificación de las mejores prácticas y las dificultades potenciales. Basándonos en la experiencia de los países de la AIE, hemos compartido esta información entre nuestros países miembro y no miembro de todo el mundo que están desarrollando actualmente sus políticas energéticas, reformando o reestructurando sus sectores energéticos.

En noviembre vamos a publicar un libro sobre inversión de la generación de energía en los mercados de la electricidad, que examina la experiencia de los países de la AIE que han experimentado picos recientes en los precios de la electricidad, señalando la necesidad de disponer de capacidad de generación nueva. El informe advierte contra la ex postintervención de los gobiernos en los mercados de la electricidad como fuente de creación de riesgos sustanciales para la inversión. Además, proporciona recomendaciones para el rol del gobierno en lo que respecta a alentar la inversión en la generación eficaz de la energía. Esta publicación se centra en la generación pero, ante los recientes apagones producidos en numerosos países de la AIE, espero que en el futuro centremos más nuestra atención en otras dimensiones del sector, la transmisión y la distribución.

La AIE publicará también el *Panorama mundial de inversiones energéticas 2003*, un estudio sin precedentes que analizará la naturaleza y la necesidad de contar con inversiones en petróleo, gas, electricidad, carbón y otras fuentes de energía en los próximos treinta años, junto con los obstáculos planteados. Nuestros resultados iniciales indican que se requerirá una cantidad de capital extraordinaria, especialmente en el sector energético.

## Conclusión

En consecuencia, no podemos atribuir a la reforma los problemas que han afectado recientemente a los mercados del gas y la electricidad. Ni tampoco debería sorprendernos el hecho de que la reforma no haya satisfecho las grandes expectativas que albergábamos. La reforma ha arrojado numerosos beneficios y esos beneficios tienen que mantenerse. Deberíamos preguntarnos si la reforma puede garantizar por sí sola la seguridad energética y los objetivos normativos en términos de medio ambiente que pueden ser ignorados por un mercado libre. Los gobiernos deben asumir la responsabilidad de identificar estos objetivos y los reguladores deben tener el poder y los medios para producirlos. Y todos seremos evaluados en base al hecho de que “las luces sigan encendidas”.