

# Hacia la sustentabilidad de la industria energética

*Por Ernesto Badaraco, presidente de AGEERA*

Las conclusiones de este seminario sobre regulación en el London Business School 2005 pueden resultar un aporte valioso en la actual evolución del mercado de gas y energía eléctrica tanto de la Argentina como de la región sur de América latina.

**H**ace aproximadamente tres meses se realizó en el London Business School un seminario sobre regulación de los mercados de servicios públicos, en el cual participaron integrantes de los entes reguladores de las naciones de la Comunidad Europea y también otros pertenecientes a la administración de la Comunidad Europea en Bruselas.

Diferentes participantes expusieron, en lo relativo al mercado eléctrico mayorista, su punto de vista y las experiencias que recogieron a lo largo de los últimos años de progresiva desregulación, privatización y apertura de sus respectivos mercados.

Por último, un académico inglés especializado en regulación tomó a su cargo la presentación de las conclusiones del seminario y afirmó que, en vista de las experiencias y opiniones vertidas durante los días de duración del seminario, parecía posible concluir que el mercado eléctrico mayorista *spot* no podía funcionar excepto en condiciones de oligopolio o con un adecuado pago por capacidad.

Si procuramos interpretar el significado de esta síntesis según los comentarios de los reguladores presentes, por nuestra parte podemos concluir lo siguiente:

### La conformación de un oligopolio

En primer término, una posibilidad para hacer sustentable a largo plazo un mercado eléctrico mayorista –en el cual se forman precios en base a la utilización de costos marginales– es que, debido a la existencia de muy pocas empresas generadoras, cada una de ellas tenga por sí sola la capacidad de elevar los precios hasta niveles rentables mediante el retiro de oferta. Este retiro de oferta, al igual que en muchos otros mercados, puede ser en cada caso consecuencia de una decisión empresarial comercial de no poner a operar algunos de los equipos disponibles si produce pérdidas económicas a la empresa o, simplemente, de no invertir en el mantenimiento de aquellas máquinas que no están rindiendo en el aspecto económico y para las que no se justifica mantenerlas operativas con alta disponibilidad. En cualquiera de las alternativas que se analicen, esto implica que queda en manos de cada una de las empresas que operan en ese mercado procurar influir para alcanzar el nivel de precios necesario para contrarrestar el riesgo del *spot* y, en valores medios a largo plazo, hacer rentable la inversión. Esto también implica evitar atraer una cantidad excesiva de competidores a ese mercado; los cuales, por otra parte, tampoco pueden ingresar con tanta rapidez y además conocen *a priori* el riesgo que, por su ingreso, el mercado se convierta en un mal negocio para todas las empresas.

Pero debe tenerse presente que la sola existencia de un mercado *spot*, con elevado riesgo de no recuperar la inversión en el largo plazo, frena el ingreso de nuevos competidores, que acentúa la existencia del oligopolio. Para que el mercado sea “desafiable”, es decir, para que muchos quieran ingresar, deben poder hacerlo en condiciones de rentabilidad mediana pero con alguna seguridad. Esta incertidumbre con respecto a los ingresos durante el período de repago de una nueva inversión frena el ingreso de otros inversores dispuestos a “desafiar” a los existentes y acentúa las características oligopólicas de un mercado cuando ya lo es.

### Rentabilidad a través del pago por capacidad

La segunda alternativa, la de utilizar el *capacity payment* para hacer sustentable el mercado de generación, implica aceptar que en realidad un mercado *spot* cuyos precios se forman con criterios marginalistas, en condiciones transparentes de competencia y con libre acceso, tiende a evolucionar hacia un parque de máquinas con baja dispersión de costos variables de producción (se unifica la tecnología más competitiva). En esas condiciones, el mecanismo marginalista de formación de precios no permite generar fondos suficientes para asegurar nuevas inversiones proporcionales al crecimiento de la demanda a largo plazo. Por esa razón, el regulador interviene y fija un pago por capacidad suficientemente elevado como para que incluso, con un factor de utilización reducido o muy aleatorio, sea rentable invertir y mantener una máquina operando.

Existen distintas variantes para mantener características de mercado libre en un mercado *spot* con *capacity payment*: es posible que el regulador decida aceptar sólo un determinado volumen de capacidad en el mercado –regular el acceso– y de esa forma evite pagar remuneraciones excesivas por capacidad. También es posible que se asigne un monto total por capacidad proporcional al volumen total de demanda y se admita a través del libre acceso que el pago neto por capacidad por cada kilowatt instalado se reduzca a medida que ingresan competidores nuevos hasta un punto en el cual nadie quiera ingresar porque su propio ingreso conduce a una reducción del pago por capacidad y el mercado, de esa forma, se autoregula.

Pero lo cierto es que también en este caso se requiere la intervención del regulador, al decidir un volumen de pago de capacidad que *a priori* debe hacer rentable el mercado para un volumen de potencia suficiente para abastecer la demanda y configurar una cantidad de potencia de reserva apta para impedir el desabastecimiento o, por lo menos, para asegurar que la probabilidad de desabastecimiento sea muy reducida.

Una vez más, estamos frente a un caso en el cual los riesgos para un inversor prudente son elevados en todo el período de repago, lo cual puede inducir la colocación de equipos de baja disponibilidad o de bajo costo de inversión con el único objetivo de cobrar la capacidad, que conduce a la necesidad de imponer penalidades y, por lo tanto, a nuevas regulaciones.

En las dos alternativas expuestas, la competencia interviene en forma imperfecta para regular el precio. En realidad, los precios son “influidos” en un caso por los generadores que participan en el mercado y, en el otro, por las autoridades del sector. Desde nuestro punto de vista, en ninguno de los dos casos se forman precios en base a la competencia de un mercado con libre acceso y desafiable de manera genuina.

Respecto de nuestro mercado argentino de generación eléctrica, cabe preguntarse si la experiencia acumulada por todas las naciones de la Comunidad Europea puede transmitirnos alguna enseñanza que valga la pena tener en cuenta durante los próximos años para asegurar su sustentabilidad a largo plazo; entendiendo por “sustentabilidad” la certeza con respecto a que los clientes podrán, en todo momento, percibir que la combinación de calidad y precio que reciben del mercado mayorista de energía eléctrica será



comparable en forma permanente a las mejores conocidas. En tanto que los potenciales inversores estarán interesados permanentemente en incorporar, siempre en condiciones de competencia y libre acceso, nueva capacidad en forma proporcional a la tasa de expansión de la demanda.

Es posible afirmar que estas dos alternativas presentadas como conclusión del debate en el London Business School respecto del mercado mayorista muestran las limitaciones del mercado *spot*. Parecería que la postura presentada como conclusión refuerza la elección correcta que hicieron las autoridades de Brasil, Chile y Perú recientemente, al establecer como obligatorias distintas formas de contratación a largo plazo para asegurar que la demanda estará abastecida en condiciones favorables para los clientes.

Con distintas variantes, los reguladores de estos países de la región habrían comprendido, luego de aproximarse a potenciales crisis de abastecimiento, que los inversores y, fundamentalmente, todos los que aportan financiación para nuevas centrales de generación, no están en condiciones de convencer a sus directivos y accionistas respecto a la conveniencia de ofertar nuevas inversiones, nuevos equipos u ofertar financiación de bajo costo, a menos que un contrato a un plazo suficientemente largo –como para permitir una financiación que haga competitiva a la nueva central– pueda repagar el costo inicial de la misma. La experiencia de estos países, al igual que la realizada luego de 1998 en la Argentina, indica que cuando esa situación no se da, los inversores se retraen y un mercado que muestra tasas de crecimiento sostenidas enfrenta rápidamente situaciones con riesgo de desabastecimiento.

Estas situaciones tienen que ser previstas con mucha anticipación y por esa razón es importante tener en cuenta esta experiencia de las naciones vecinas y también las conclusiones que, en un ámbito estrictamente académico, nos estaría mostrando la mencionada reunión del London Business School.

El formato definitivo de la regulación destinada a impulsar la contratación a largo plazo no tiene por qué ser igual

en cada mercado. Si bien aún no existe suficiente experiencia acumulada, se sabe que dependerá de distintos aspectos como las tecnologías preponderantes –hidráulica o térmica–, el abastecimiento de combustible, la fluctuación en las condiciones climáticas o la hidrología que alimenta a las centrales hidroeléctricas, etc. Si bien con prudencia, para evitar variaciones bruscas en los precios de un insumo esencial para las familias y el desarrollo industrial de cualquier nación, los mercados de la región evolucionaron hacia esta regulación que hace previsible, en un extenso horizonte y para todas partes, incluyendo el gobierno, la evolución del abastecimiento eléctrico y su precio.

Afortunadamente la Argentina desarrolló su mercado mayorista sin la existencia de un oligopolio. Es probable que las condiciones de libre acceso no tengan igual en ningún otro mercado conocido. Por esa razón, la primera de las alternativas mencionadas para hacer sustentable el mercado mayorista –el oligopolio– ni siquiera puede considerarse porque no tiene condiciones para su establecimiento.

La segunda alternativa –un pago por capacidad realmente atractivo– exigiría compromisos por parte del Estado que no parece sensato solicitar. Algunas naciones como Colombia, en la actualidad estarían reconsiderando su pago de capacidad por creer que finalmente será preferible pasar a la obligatoriedad de la contratación a largo plazo, porque tendría menos compromiso político para el gobierno que la determinación arbitraria de un pago elevado por capacidad –Colombia hoy estaría pagando en concepto de capacidad aproximadamente cinco veces más que la Argentina–.

Por otra parte, la forma en que evoluciona la regulación del mercado de gas en la Argentina requeriría, como complemento adecuado, el establecimiento de contratación también para el mercado mayorista eléctrico, en condiciones alineadas con las del mercado de gas. Tanto dentro del mercado argentino como en las interconexiones que, sin ninguna duda, se seguirán incrementando durante los próximos años con las naciones vecinas, la existencia de un mercado de contratos permitirá, a su vez, el desarrollo de un mercado secundario de producción, transporte de gas y producción de energía eléctrica que hará más flexibles estos mercados y beneficiará a los clientes de toda la región.

Por esa razón, las conclusiones de este Seminario pueden ser un aporte valioso en la actual evolución del mercado de gas y energía eléctrica tanto de la Argentina como de la región sur de América latina.

Cabe recordar que Paul Joskow, académico que también participó en este Seminario, destacaba hace casi diez años, en el inicio de esta transformación de los mercados eléctricos, que ya existía en ese momento un fuerte debate teórico sobre las alternativas regulatorias que podrían asegurar el objetivo de “mantener la eficiencia asociada a la integración vertical, al mismo tiempo que se impulsa una reducción de los costos –hasta hoy derivados de la regulación monopólica– a través de la introducción de competencia en el ámbito de a generación eléctrica”. La competencia hoy podría estar mejor expresada por la “desafiabilidad” que induciría un mercado de contratos y libre acceso para equipos nuevos que la competencia *spot* horaria, que debería reservarse sólo para decidir el despacho.

Aprovechar la experiencia de los demás podría permitirnos alcanzar rápidamente una situación sustentable luego de esta transición. ■