

DESREGULACIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

RETAIL COMPETITION

Claudio Guidi y Jorge Espain
Hagler Bailly S.A.

ABSTRACT

La reestructuración de los sectores eléctricos en diversos países ha ido ampliando sus objetivos a medida que se adquirió experiencia sobre los éxitos e inconvenientes que han aparecido en procesos similares.

Uno de los aspectos que en las reestructuraciones mas recientes ha sido motivo de particular interés es la conveniencia de permitir a todos los consumidores elegir su suministrador de energía eléctrica (“Retail Access” o “Direct Access”). Esta opción requiere que se analicen y resuelvan una gran cantidad y variedad de problemas. Los objetivos de tales análisis consisten en establecer claramente las relaciones comerciales y responsabilidades de los participantes del mercado, y asegurar que éste funcione de manera eficiente y justa.

La tendencia observada en los distintos países que han iniciado este proceso, indica que los distribuidores dejarían de ser responsables por el abastecimiento de energía eléctrica, aunque por otro lado se ha visto que se requiere mantener un suministrador por defecto o de última instancia, que normalmente es la empresa distribuidora.

Con respecto a la calidad del servicio el concepto dominante es que el mercado establecerá la calidad que esté dispuesto a pagar cada consumidor en términos de un análisis de costo-beneficio en cada caso.

En términos de beneficios y costos se podría decir que los sistemas de acceso libre a comercializadores por parte de los usuarios finales ofrecen a éstos más opciones de combinaciones productos/servicios, ajustados a lo que el cliente desea y necesita. Se trata de una innovación en los productos/servicios ofertados.

En cuanto a los costos del sistema se pueden destacar aquellos en los que debe incurrir el distribuidor para implementar los sistemas de información requeridos. Así mismo, la experiencia internacional mide en millones de dólares el costo de desarrollo y mantenimiento de los perfiles de carga necesarios, y han sido miles las horas hombre necesarias para el desarrollo de las reglas y regulaciones. Todavía no se tiene una idea cierta de los costos asociados a las nuevas transacciones que surgirían como consecuencia del acceso abierto.

Como conclusión general de la experiencia internacional se puede destacar que, en ninguno de los países donde se ha implementado la desregulación de la comercialización a todos los clientes, se ha probado aún que el acceso competitivo para pequeños consumidores provea beneficios al conjunto de la sociedad.

Tampoco existen evidencias que indiquen que el sistema haya provocado un impacto negativo significativo sobre los resultados económicos de las compañías de distribución

INTRODUCCION

Antes de comenzar el desarrollo se impone aclarar los términos que se utilizarán en este trabajo. Debido a las distintas interpretaciones del término "comercializador", la más usual de las cuales es "Comercializador es la entidad que compra energía eléctrica a otros operadores con el objeto de revenderla", surge que un comercializador, puede o no revender energía a usuarios finales.

Por este motivo se introduce el término "suministrador" para hacer referencia a la entidad que provee suministro eléctrico a los usuario final (también llamado "retailing"). Un suministrador usualmente también es un comercializador, y probablemente tiene contratos con otros comercializadores y generadores.

La reestructuración de los sectores eléctricos, y especialmente en su aspecto de permitirle a todos los usuarios finales elegir su suministrador de energía eléctrica ("Retail Access" o "Direct Access"), requiere que se analicen y resuelvan una gran cantidad y variedad de puntos. Los objetivos de tales análisis consisten en establecer claramente las relaciones comerciales y responsabilidades de los participantes del mercado, y asegurar que éste funcione de manera eficiente y justa.

En el caso particular de la Argentina la presentación por parte de la Secretaría de Energía de la propuesta de desregular totalmente el suministro de energía eléctrica generado interrogantes y puesto en evidencia un sinnúmero de problemas, que indudablemente deben ser íntegramente resueltos previo a la puesta en marcha del retail access. Estos problemas e interrogantes abarcan aspectos legales, técnicos, comerciales y regulatorios que en su mayoría no tienen aún respuesta.

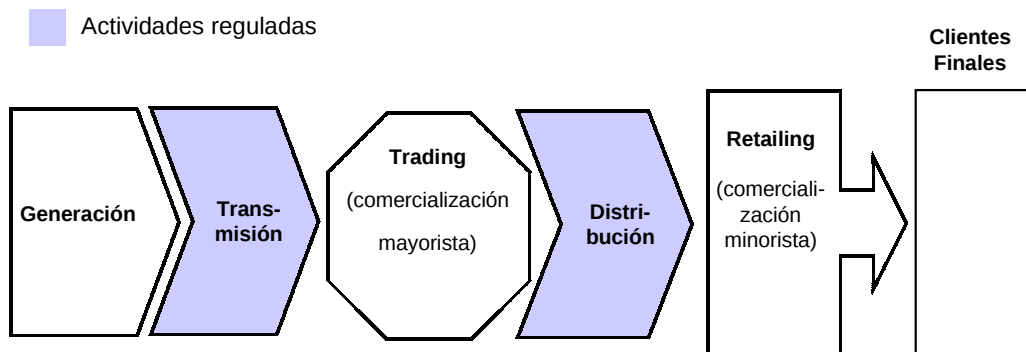
Los diferentes países y estados que han permitido que sus usuarios pequeños y grandes elijan su suministrador, han resuelto los problemas que este acceso origina de diferentes maneras en base a la estructura particular de cada mercado mayorista y a su situación política. Se dan a conocer en este trabajo las experiencias internacionales sobre el retail access y detalles sobre las diferentes implementaciones, con el objetivo de brindar un cuadro comparativo y los antecedentes correspondientes.

Dada la amplitud de la información presentada hemos optado por incluir los aspectos relevantes de cada tema analizado.

Finalmente se efectúa un análisis general de las ventajas e inconvenientes que produce una medida de este tipo, de acuerdo a la experiencia recogida en todos los lugares donde se ha llavado a cabo.

DESARROLLO

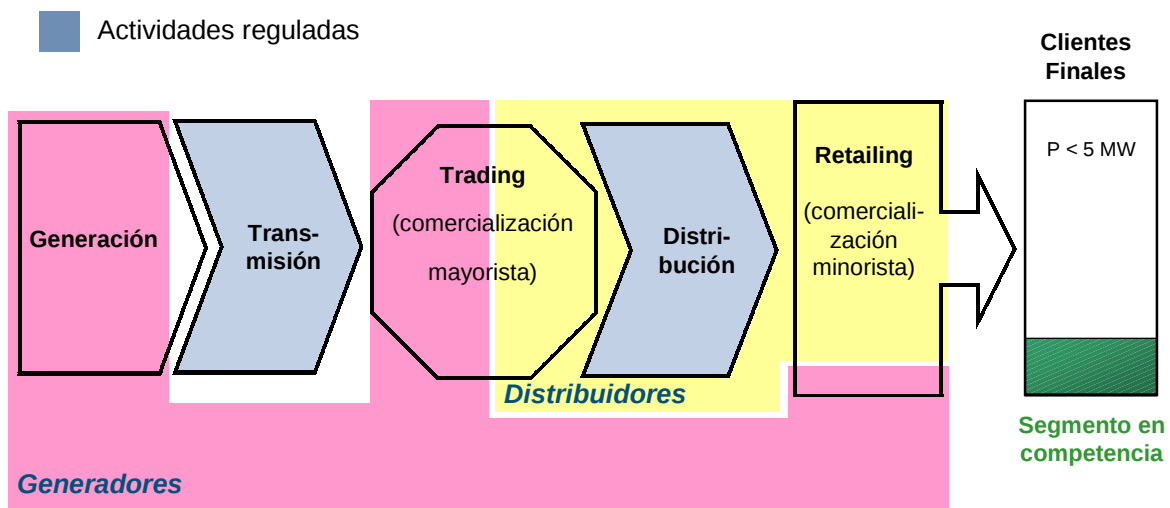
En vista de la experiencia mundial y Argentina puede conceptualizarse la industria eléctrica a partir de la siguiente cadena de actividades:



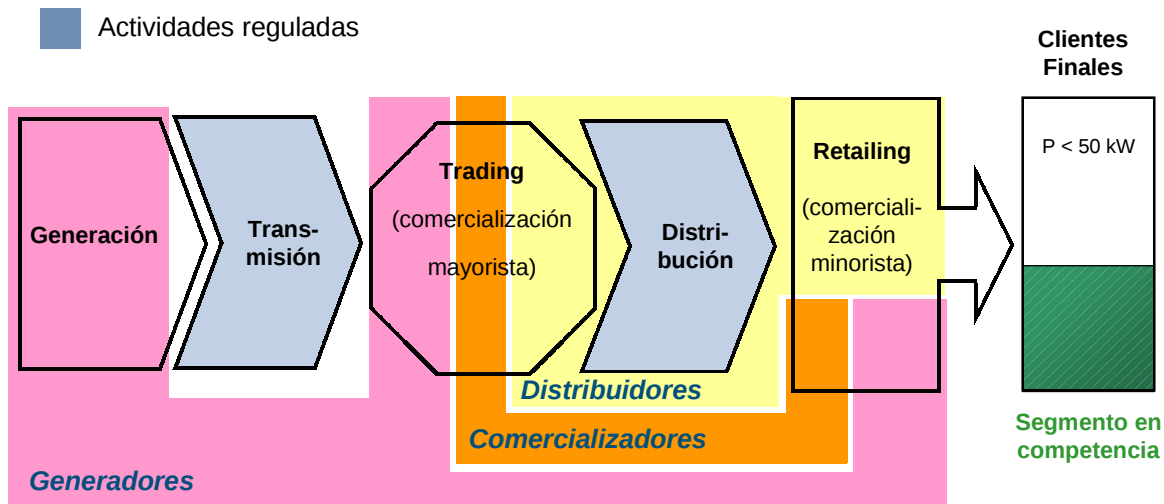
Estas actividades pueden ser desarrolladas por una sola empresa integrada, tendencia más difundida en el pasado, o estar desagregadas y ser prestadas por distintas empresas o entes, cual es la tendencia vigente y futura en la mayoría de los países.

Como se puede observar existen actividades que están reguladas en la mayoría de los sistemas y otras cuya tendencia es la desregulación. En los distintos países del mundo existen además, como se indicó, distintos grados de integración entre las actividades.

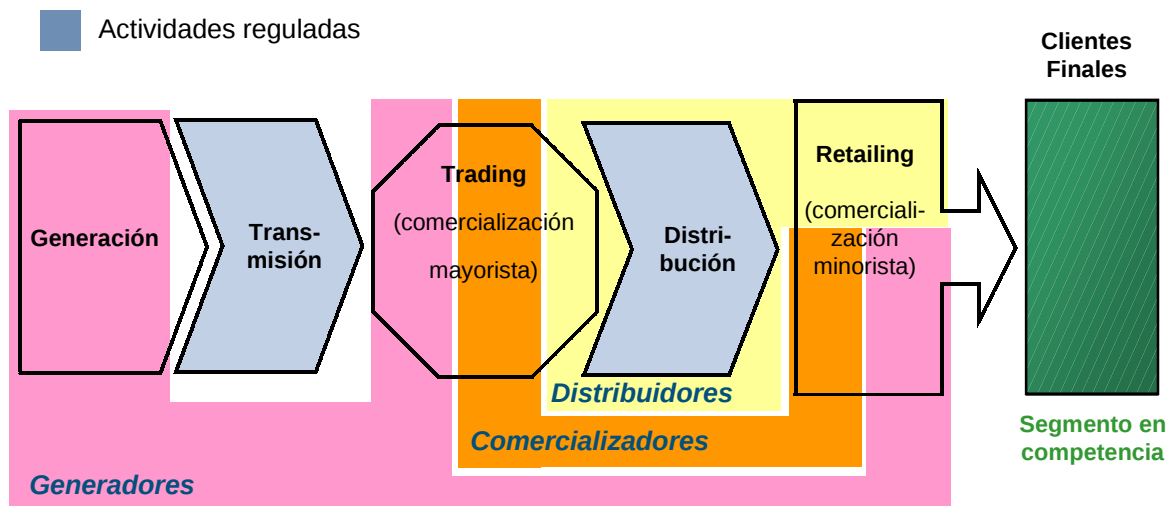
En la Argentina, por ejemplo, se desagregó en un principio la cadena en las tres actividades básicas: Generación, Transmisión y Distribución. La actividad de Generación incluye el Trading (compra-venta de energía en el Mercado Eléctrico Mayorista - MEM -) y parte del Retailing (a grandes usuarios) en competencia con los distribuidores. Por otra parte la Distribución incluye el Trading, como la Generación, y el Retailing (comercialización minorista a todos los clientes).



Con posterioridad se redujo el límite de demanda mínima para el ingreso de los grandes usuarios al MEM, y con la creación de la figura del comercializador apareció un participante en el mercado que efectúa las actividades de Trading y Retailing (a los clientes habilitados como grandes usuarios) en competencia con los generadores y distribuidores.



Finalmente la propuesta de la SE de desregulación total de la comercialización, implica abrir a la competencia toda la actividad de Retailing (hoy monopólica de los distribuidores para clientes con demanda máxima inferior a 50 kW).



Esta situación se presenta, con pocas diferencias, en los países y estados que han optado por introducir la desregulación total en el suministro a los clientes finales (o comercialización minorista o retailing).

RESEÑA DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL. METODOLOGIAS DE IMPLEMENTACION

Las experiencias sobre el retail access son recientes, pudiéndose reconocer diferentes grados y formas de implementación. Se tratarán con detalle los casos de El Salvador, Gran Bretaña, Estado de California (EEUU), Nueva Zelanda y Noruega.

Se analizarán los aspectos que se detallan a continuación:

Orden de implementación de la libre elección

Si se debe generalizar a este respecto, se podría decir que en general la capacidad de los pequeños usuarios para acceder a un suministrador competitivo se ha ido implementando gradualmente, aún en los casos en que la regulación brindó tal acceso a todos, en la práctica y por diferentes razones, la capacidad efectiva de acceso fue gradual. Se trata de un proceso que en general aún no ha finalizado.

Requisitos para ser un suministrador

El problema sobre quién puede ser un ente suministrador comprende dos componentes. Primero, comprende los requisitos con los cuales necesita cumplir un suministrador para calificar como tal inicialmente, y para seguir ejerciendo luego como tal. En varios países hay requisitos especiales que se aplican a suministradores que tienen intención de servir a usuarios residenciales o pequeños establecimientos comerciales, ya que estos pudieran tener menor facultad de evaluar las credenciales de un suministrador, y de protegerse en contratos individuales con ellos. Segundo, comprende las limitaciones establecidas para prevenir que una entidad pueda dominar el mercado de una manera que perjudique a la mayoría de los usuarios, imponer subsidios cruzados, o favorecer inapropiadamente a alguna empresa afiliada. Si bien se entiende que esta situación no sería dable según la normativa actualmente vigente en Argentina, se presenta en este informe el modo en que han tratado ambos componentes Gran Bretaña, California, Nueva Zelandia y Noruega.

Liquidación de los cargos del sistema

Una de las decisiones centrales para implementar la competitividad a nivel minorista consiste en resolver como se han de liquidar los cargos del mercado mayorista para pequeños usuarios finales. Existen dos opciones fundamentales. Estos cargos pueden liquidarse en el ámbito central – es decir a nivel del mercado mayorista-, o bien a nivel distribuidora. En el primer caso se factura al suministrador según la demanda de sus usuarios, haciéndolo la operadora de la red de transmisión en aquellos casos en los cuales el mercado spot es voluntario, o el mercado spot cuando éste es obligatorio. Esto puede ocurrir directamente o por medio de agentes, como en California, donde se usan “Coordinadores de Programas”. En el segundo caso, el mercado mayorista (sea el operador de la red de transmisión o el mercado spot) cobra todos sus cargos a la distribuidora, y luego ella liquida los cargos mayoristas correspondientes a los suministradores que operan en su área de concesión. Dentro de estas categorías generales existen muchas alternativas, inclusive algunas que incluyen elementos de ambas.

Es importante aclarar lo que se entiende por cargos del mercado mayorista. En todos los sistemas implementados hasta la fecha existe algún ente con responsabilidad de programar, despachar el sistema, y mantener su seguridad. Dependiendo de la existencia de un mercado spot obligatorio o no, estos entes liquidan los costos de la energía que se usó en el sistema, los costos por uso de la red (incluyendo pérdidas a nivel de transmisión), servicios auxiliares, cuotas por el servicio de despacho, y por energía de equilibrio (la diferencia entre los programas de despacho considerados por la operadora de la red y los ingresos y egresos efectivos).

En estos mercados además usualmente existen contratos físicos. La liquidación de estos contratos es cuestión privada.

Energía no suministrada

En general en ninguna de las experiencias implementadas se trata la energía no suministrada, salvo en el caso de El Salvador. Allí, la Ley General de Electricidad prevé la compensación por parte del comercializador por energía no entregada, sin embargo las actividades de este último aún no están reglamentadas.

El enfoque generalizado se basa en que, al variar libremente el precio ante situaciones de escasez, la oferta y la demanda se ajustarán para alcanzar un estado de equilibrio.

Medición y facturación

En que forma se lleva a cabo la medición y la facturación son puntos importantes que se tienen que resolver para implementar la libre elección de suministrador por parte de usuarios finales. Algunas de las preguntas fundamentales con relación a la medición incluyen: ¿Qué requisitos se imponen con relación a la medición para usuarios en general, y para usuarios que eligen un suministrador alternativo? ¿Cómo se asignan los costos del mercado mayorista a los usuarios que no tienen medidor con intervalos que corresponden a los del mercado mayorista? ¿Quién tiene la facultad de ofrecer servicios de medición? ¿Cómo se asegura que todas las entidades con necesidad de utilizar la información de los medidores tenga acceso a ella? ¿Cómo se limita el acceso a información confidencial a aquellas entidades que tienen derecho a ella?

Es importante entender que la medición incluye una variedad de servicios diferentes. Por ejemplo, en la mayoría de los lugares donde se ha introducido competitividad a nivel minorista, se han separado los servicios de medición en dos componentes:

1. servicios asociados con proveer, instalar y mantener un medidor, a los cuales se los denomina servicios de medición y
2. servicios asociados con leer un medidor, validar la información y proveerla a las entidades que tienen derecho a ella, a los cuales se denomina servicios informáticos.

Con relación a la facturación también hay una variedad de puntos que atender. ¿Quiénes tienen la responsabilidad de emitir facturas a los usuarios, y cómo se liquidan entre sí las entidades cuyos servicios se han provisto a algún usuario?

Las experiencias internacionales brindan respuestas variadas. A continuación se ofrece un resumen de los mecanismos adoptados (se presentan detalles en los anexos correspondientes):

El Salvador:

La instalación y mantenimiento de los medidores, así como su lectura, son responsabilidad de las distribuidoras.

California:

Existe competencia por los servicios de medición así como por los informáticos. Tanto comercializadores como distribuidoras pueden realizar una o ambas funciones, e inclusive pueden contratar esos servicios a terceras partes, aunque permaneciendo responsables ante los usuarios.

Gran Bretaña:

Existe competencia entre comercializadores y distribuidoras aunque por ahora limitada a la instalación de los medidores horarios. Las suministradoras tienen la obligación de la lectura y de la facturación a sus clientes.

Nueva Zelanda:

La ley impide a las distribuidoras efectuar los servicios de medición e informáticos, con lo cual estas actividades están a cargo de los comercializadores. Pueden intervenir terceras partes, e incluso las distribuidoras pueden ser contratadas para proveer estos servicios.

Noruega:

La facturación es obligación de las suministradoras (que pueden ser tanto comercializadores como distribuidoras). Las distribuidoras tienen la obligación de proveer la información correspondiente a los servicios de liquidación.

Obligación de suministro (“last resort service” o “default supply”)

En los casos implementados no se reconoce una regulación homogénea respecto a la obligatoriedad del suministro al usuario final por parte de alguno de los agentes definidos. En algunos casos incluso, tal regulación no existe.

En El Salvador la obligación de suministro por defecto corresponde a la distribuidora. En California ocurre lo mismo, pero sólo hasta el año 2002. También en Gran Bretaña la obligación es de la distribuidora, salvo que ésta no sea el suministrador dominante en el área de servicio, en cuyo caso le correspondería a éste. En Nueva Zelandia la ley impide a los distribuidores el suministro a usuarios finales; y si bien no existe una regulación explícita, en la práctica es el comercializador del área quien tiene la obligación del suministro por defecto. En Noruega la obligación de suministro tampoco está regulada, aunque se asume que corresponde a las distribuidoras.

RESEÑA DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL. RESULTADOS OBTENIDOS

Impacto en los precios mayoristas y minoristas (evolución registrada y sus causas)

Estados Unidos

En California no se registraron efectos sobre los Precios Mayoristas. A nivel de precios minoristas los comercializadores ofrecen descuentos de alrededor del 5% sobre los precios del mercado spot en el momento de la firma del contrato, por contratos de 4 años de duración a precio fijo. Esto lo realizan como una inversión para ganar mercado y con la esperanza de ganar con la caída de los precios spot a mediano plazo. Debido a la mínima cantidad de clientes que han optado por abastecerse en una comercializadora puede indicarse que el impacto en los precios minoristas también resulta prácticamente nulo.

Gran Bretaña

En Gran Bretaña muchas compañías distribuidoras de gas han ofrecido servicios combinados de electricidad y gas con descuentos de hasta el 10%, basados en la reducción de costos debido a la sinergia de ambas actividades.

Nueva Zelanda

Solamente un comercializador ha efectuado una agresiva campaña de captación de clientes ofrecido reducciones en los precios de hasta el 15%, logrando solamente atraer a 20 000 clientes de un total de 1,6 millones.

Impacto en la Calidad de Servicio

Estados Unidos

En California la Calidad de Servicio a nivel del mercado mayorista es responsabilidad del Operador Independiente del Sistema, y el distribuidor es responsable a nivel de la red de distribución. Esta situación no se modifica con la presencia de un comercializador por lo que no se ha evidenciado hasta el momento ningún impacto sobre la calidad de servicio.

Gran Bretaña

La confiabilidad del suministro a nivel mayorista es responsabilidad del pool. A las distribuidoras se les exige cumplir con determinados requerimientos de calidad y confiabilidad del servicio a los usuarios finales con penalidades económicas por violación de los mismos.

El comercializador dominante, que es aquel de mayor participación en el mercado de la distribuidora y que puede ser o no ella misma, se convierte en el suministrador por defecto. Esta medida está en revisión. Si la distribuidora no es dominante, deja de tener la obligación por defecto para asegurar la continuidad del suministro.

No están resueltos los problemas que ocasionaría la insolvencia o la desaparición de los comercializadores.

Nueva Zelanda

La seguridad del mercado mayorista es responsabilidad de la compañía de transmisión. No existe una regulación ni de calidad ni de precios para las empresas de distribución, que sólo tienen la obligación de publicar su performance. El gobierno incentiva a las distribuidoras a ofrecer distintas opciones de calidad a distintos precios.

Los comercializadores no tienen la obligación de proveer suministro, y están libres para fijar los precios, sujetos sólo a fuerzas competitivas.

Cada usuario tiene el derecho de acudir al Ministerio de Comercio para reclamar ante potenciales abusos de las distribuidoras y comercializadores.

Costos incurridos para implementar el programa de desregulación

En cuanto a los costos del sistema se pueden destacar aquellos en los que debe incurrir el distribuidor para implementar los sistemas de información requeridos. De acuerdo a la experiencia recogida en los países que han llevado a cabo el proceso, se puede concluir que los costos de implementación son considerables.

En Gran Bretaña se estima que las distribuidoras han debido invertir cientos de millones de libras en sistemas de información.

Así mismo, la experiencia internacional indica que se requieren en general de 5 a 10 millones de U\$S para el desarrollo de los perfiles de carga y del orden de 5 millones de U\$S anuales para su mantenimiento. Por otra parte se estiman en decenas de miles las horas-hombre necesarias para el desarrollo de las reglas y regulaciones.

No deben obviarse los costos de implementación de campañas educativas para el público, por ejemplo en California los críticos del sistema alertan sobre la ineficacia de la campaña publicitaria desarrollada al efecto con un costo de unos 80 millones de U\$S.

Reacciones de los consumidores y grado de aceptación de los clientes a la desregulación

Estados Unidos

En un reciente artículo en ocasión de cumplirse un año de la desregulación de la comercialización minorista en California se indica : la competencia en la comercialización minorista ha “mostrado pequeñas, y en muchos casos negativos, beneficios económicos para el usuario residencial promedio. ¿ Esto es un efecto previsible y temporario o se trata de una falla generalizada en la elección de los usuarios ?. Habiendo transcurrido solamente un año es aún muy pronto para responder.”

En California luego de un año de competencia sólo han comprado a comercializadores 97 000 clientes sobre un total de 10 millones.

En Pennsylvania los comercializadores ofrecieron descuentos en compras de artículos diversos a los usuarios que cambiaran de suministrador, logrando que hasta un 25% lo hicieran.

Gran Bretaña

En el transcurso de 8 meses de desregulación de la comercialización para la mayoría de los usuarios (21 millones sobre un total de 26 millones) han optado por cambiar de comercializador 800 000.

Es interesante indicar que en el caso del servicio de gas, también desregulado, el 20% de los usuarios (4 millones) han cambiado de comercializador con descuentos en el precio de hasta el 20%.

Nueva Zelanda

Desde 1994 los usuarios tenían la posibilidad de cambiar de comercializador, pero nadie lo hacía por los altos costos de la medición horaria requerida.

A partir de Abril de 1999 se implementó un sistema de perfil de cargas para reducir los costos de la medición y se estableció la separación obligatoria de las actividades de distribución y comercialización.

Sólo se han cambiado de comercializador 20 000 usuarios sobre un total de 1,6 millones.

Noruega

La competencia en la comercialización estaba establecida desde el año 1990, pero sólo se hizo efectiva para los pequeños usuarios en 1994 cuando se estableció el régimen de los perfiles de carga.

A finales de 1998 alrededor de 90 000 usuarios sobre un total de 2 millones habían cambiado de comercializador.

Impacto en el valor de las empresas distribuidoras, suministradoras y generadores

No existen evidencias a la fecha que el valor de las compañías de distribución haya sido impactado negativamente por la competencia en la comercialización minorista.

Estados Unidos

En los Estados Unidos la amenaza de la competencia en la comercialización minorista ha afectado negativamente el valor de las acciones de las empresas integradas verticalmente, hasta el momento que las mismas lograron asegurar la recuperación de los costos hundidos por inversiones efectuadas en generación (especialmente en plantas nucleares).

Sin embargo, en el caso de las empresas de distribución, sin generación, las ventas recientes registradas en los estados de California y Massachusetts, donde existe la competencia en la comercialización minorista, lograron efectuarse a precios atractivos para los vendedores.

Por otra parte, compañías que decidieron desprenderse de plantas de generación no nucleares, han logrado hacerlo a precios relativamente altos.

Gran Bretaña

En Gran Bretaña las empresas distribuidoras y comercializadoras están muy vinculadas por lo que no se puede estimar por separado el valor de cada negocio. Varias compañías fueron compradas por generadores e inversores internacionales.

Por otra parte en Gran Bretaña los distribuidores han logrado negociar exitosamente la recuperación de los costos de los nuevos sistemas requeridos por la desregulación.

Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda las ventas de las distribuidoras y comercializadoras surgidas de la separación forzosa de las actividades se efectuaron a precios muy atractivos.

Empresas comercializadoras fueron vendidas recientemente por precios que oscilaron entre 150 U\$S y 500 U\$S por usuario.

Distribuidoras han sido vendidas a precio un 50% superiores al valor de reemplazo de sus activos.

Valores de energía no suministrada (ENS)

Como ya se ha indicado, en general en ninguna de las experiencias implementadas se trata la energía no suministrada, salvo en el caso de El Salvador.

En los países nórdicos se utilizan, en ciertas aplicaciones vinculadas al mercado, valores para la energía no suministrada del orden de 3 U\$S/kWh.

En el resto de los países, el enfoque generalizado es que, al variar libremente el precio ante situaciones de escasez, la oferta y la demanda se ajustarán para alcanzar un estado de equilibrio, con el consiguiente incremento de los precios, por lo que no resulta necesario definir un valor determinado para la energía no suministrada. Este ajuste puede efectuarse tanto incrementando la generación hasta llegar a los mayores costos de producción, como logrando el retiro voluntario de demanda al precio que al que cada demandante esté dispuesto a hacerlo.

ANALISIS DE LOS CASOS PARTICULARES

El Salvador

La Ley General de Electricidad y su Reglamento (sancionados en Octubre de 1996) determina que todos los usuarios finales deberán contratar el suministro de energía eléctrica con un comercializador.

En la Ley se define - “Comercializador: es la entidad que compra la energía eléctrica a otros operadores con el objeto de revenderla” -, mientras que “Distribuidor: es la entidad poseedora y operadora de instalaciones cuya finalidad es la entrega de energía eléctrica en redes de bajo voltaje”-.

Descripción del mercado:

Existen en el país cuatro empresas distribuidoras surgidas recientemente tras un proceso de privatización. La Ley determina que estas distribuidoras no tengan exclusividad zonal, y no estén obligadas a expandir sus sistemas.

Los operadores de redes de distribución pueden actuar como comercializadores ante cualquier usuario final del sistema interconectado (aunque se encuentre conectado a la red de otro distribuidor).

Los cargos por peaje por el uso de la red de distribución, y los cargos por suministro de energía a los usuarios finales que se encuentran conectados a la propia red de distribución, son regulados.

Los usuarios finales conectados a la red de un distribuidor pueden exigir el suministro de energía por parte del mismo, de acuerdo a las condiciones previstas en el pliego tarifario regulado.

No obstante lo citado los consumidores pueden negociar con cualquier comercializador, inclusive con su proveedor por defecto, precios y condiciones del suministro de energía eléctrica distintos a los aprobados por la SIGET, y sin intervención de ésta.

Los generadores pueden tener contratos de suministro de energía eléctrica con usuarios finales, para lo cual deben inscribirse en la SIGET como comercializadores.

Medición y Facturación:

Las actividades de distribución de energía eléctrica incluyen el suministro, instalación, mantenimiento y lectura del equipo de medición. Los comercializadores mientras tanto, pueden realizar lecturas de dicho equipo cuando lo consideren necesario.

Entre otras razones, los distribuidores podrán efectuar el corte del servicio a solicitud de los comercializadores, cuando el usuario final tenga pendientes de pagos dos o mas meses, relacionados con el suministro de energía eléctrica.

Provisión de energía – Calidad de servicio:

Se ha normado que todos los contratos efectuados por los usuarios finales con los comercializadores incluyan una compensación por parte de estos por la energía no entregada.

El valor de la compensación no está regulado y surge del acuerdo entre partes. Hay previsto por el organismo regulador un valor de compensación en caso que las partes no incluyan un valor en el contrato de suministro.

Los comercializadores deben tener contratos de distribución con cada uno de los operadores de las redes que utilicen para el suministro de energía eléctrica. En los mismos se estipulan las condiciones por el uso de la red de distribución, las garantías, y las condiciones del intercambio de información operativa y las compensaciones internas por energía no suministrada. Estos contratos son los únicos en el sistema que revisten el carácter de públicos, y cualquier operador tiene el derecho de exigir condiciones similares a las de un contrato existente.

Resultados de la desregulación:

Actualmente la comercialización se desarrolla por parte de los distribuidores, pues la actividad de los comercializadores competitivos independientes aún no está reglamentada.

Estado de california (Estados Unidos)

Características del mercado:

En California existen empresas públicas (municipales) y privadas, algunas de ellas integradas verticalmente.

Existe un Operador Independiente del Sistema (ISO) que tiene la responsabilidad por mantener la seguridad del abastecimiento a nivel mayorista, mientras que las distribuidoras tienen la responsabilidad por mantener la seguridad dentro de sus sistemas.

Al regularse el acceso de los comercializadores a todos los usuarios se inició un período de transición, puesto que las empresas preexistentes reclamaron por sus inversiones ahora no productivas dada la liberalización del mercado. En particular, reclamaron por costos hundidos en el área de generación. Hasta que sean recuperados los costos de la transición (en principio hasta marzo del 2002, pero el reembolso puede cumplirse antes), los usuarios finales pagan la tarifa de 1998 fija, que de otra forma hubiese bajado.

La tarifa al usuario se compone de cargos por transmisión, distribución (uso de red regulado), suministro de energía y recuperación de inversiones no económicas (costos de transición). Al estar fijada la tarifa final, cuánto más barata es la energía más se destina a pagar los costos de la transición.

El usuario final que contrate con un comercializador de todos modos debe pagar los costos de transición, lo que ha limitado las ventajas de precio que podrían haber ofrecido los comercializadores.

Como se dijo, se ha brindado acceso a los comercializadores a todos los usuarios. Los comercializadores compran energía al mercado spot (Power eXchange - PX) y por contratos.

Existe competencia entre los servicios de medición, e informáticos (manejo de los datos y facturación), pero sólo entre distribuidores y comercializadores, no se permiten terceras partes.

Las distribuidoras asumen la obligatoriedad del suministro ante los usuarios de su área que no pacten con un comercializador (default supply), debiendo exhibir tarifas separadas por sus distintos servicios hasta el año 2002. Se desconoce lo que ocurrirá cuando se acabe el período de absorción de los costos de la transición (si existirá una tarifa regulada por la componente de suministro de energía eléctrica).

Medición y Facturación:

La medición y la facturación son servicios competitivos, pero solo pueden ser provistos directamente a los consumidores por los distribuidores o por los comercializadores, y no por terceras partes. Para los clientes de más de 50kW se exige un medidor horario si participan del acceso directo, de otro modo, el medidor que imponga la distribuidora para la categoría tarifaria correspondiente. Los clientes menores participan del mercado con perfiles de carga definidos por la distribuidora, según su clase.

Existen tres alternativas para la facturación:

1. Factura todo el distribuidor
2. Factura todo el comercializador.
3. Factura cada uno por sus servicios.

Si es el comercializador el que factura entonces es responsable por la recaudación ante la distribuidora. El comercializador no puede cortar el suministro por falta de pago, sólo puede informar el cese de su suministro.

Provisión de energía – Calidad de servicio:

Como se dijo, tanto el ISO como las distribuidoras son responsables por la seguridad y confiabilidad de los sistemas de su competencia.

Los comercializadores tienen su oferta y demanda representadas ante un Coordinador de Programas que participa en el ISO. Los comercializadores deben firmar un contrato con la distribuidora por el uso de sus redes para abastecer a sus clientes.

Estrategia de los Comercializadores:

Dado que por cuatro años (o hasta que se recuperen los costos) las tarifas están fijas, los comercializadores especulan con hacer contratos a más de cuatro años a precio fijo, haciendo un descuento de alrededor del 5% sobre el precio spot al día de hoy, para quedarse con la diferencia desde el momento en que se produzca la desregulación de precios. No habría motivos para que el suministrador consiga energía a precios inferiores al precio spot. Están invirtiendo para ganar participación en el mercado.

El mayor éxito lo están alcanzando gracias a la diferenciación de su producto de acuerdo al origen de la generación. Se diseñaron campañas publicitarias promocionando la utilización de energía “verde”, proveniente de centrales no contaminantes tales como las hidráulicas. Como resultado han logrado inclusive pactar a precios superiores a los del mercado. ENRON perdió posición por su imagen de productora de energía convencional, y salió del mercado.

Adicionalmente los comercializadores ofrecen promociones tales como dos semanas de energía gratis después de un año de ser cliente.

Estrategia de los distribuidores:

El diseño de la regulación no incentiva a mantener el suministro de sus clientes, y por lo tanto no han realizado campañas de promoción.

Restricciones para las distribuidoras y comercializadoras afiliadas:

Para estos casos la regulación impone que deben ser sociedades separadas, con libros y registros financieros separados. Deben tener oficinas, sistemas y acceso a los sistemas, personal y equipos separados. Pueden compartir soportes corporativos, siempre y cuando:

- No se transfiera información confidencial
- No se cree oportunidades de trato preferencial o ventaja competitiva.
- No se creen posibilidades de subsidios cruzados.
- No deben hacer publicidad conjunta
- Pueden usar el mismo distintivo (logotipo), siempre y cuando no se cree confusión en los clientes.

Resultados de la desregulación:

Después de un año de competencia sólo 97.000 sobre unos 10 millones de pequeños consumidores han cambiado de suministrador, principalmente por opciones de energía “limpia” o “verde”.

Gran Bretaña

Descripción del mercado:

En Gran Bretaña existe un mercado mayorista que funciona en base a un acuerdo entre sus integrantes (Pool). Para participar en el mismo se debe adherir al acuerdo. Existen catorce distribuidoras privadas (Public Electricity Suppliers - PESs), las cuales también pueden ser comercializadores (suministradores) en su área o en las de otras distribuidoras, si obtienen licencias de segunda instancia. Se otorgan licencias a comercializadores competitivos.

El mercado comenzó su apertura en 1990, y gradualmente se ha brindado acceso a los contratos libres a usuarios de menor demanda. En septiembre de 1998 se permitió el libre acceso a clientes con demandas menores de 100 kW. Actualmente entre 21 y 26 millones de clientes disponen de la opción de elegir suministrador. Para mediados del presente año todos los usuarios tendrán acceso completo.

Se permite que las empresas estén integradas verticalmente (generación, distribución y comercialización), siempre y cuando con su posición no dominen el mercado. Las distribuidoras negociaron con el organismo regulador la total recuperación de los costos de los sistemas requeridos para la competencia minorista.

Es obligatorio para todos los agentes comprar energía en el mercado spot del pool. Se estima que el spot será reemplazado hacia el año 2003 por contratos bilaterales entre generadores y comercializadores, mercado de forward de corto plazo y un mercado de equilibrio.

Los suministradores obtienen su energía en el pool al precio spot, y dado que una vez pactado el precio a los clientes es fijo, el riesgo por volumen y precio puede ser mitigado haciendo contratos por diferencias. Entre el 90% y el 95% del volumen de energía está respaldado por este tipo de contratos.

Las PESs deben ofrecer suministro a todos los usuarios domésticos y pequeños comercios (con consumo menor a los 12.000 kWh/año) a precios fijos y regulados, con obligación de ser publicados, formados por un cargo fijo anual y un cargo por energía. Esta tarifa se liberará cuando el organismo regulador (OFFER) tenga la certeza de que existen condiciones de competencia, pero no antes del año 2000. De todas formas, las PESs pueden pactar con sus clientes por defecto a precios menores que los regulados.

Medición y Facturación:

Los clientes de más de 100 kW deben disponer de un medidor horario. Existe competencia por estas mediciones. A partir del año 2000 la competencia se extenderá a todos los medidores del mercado.

Los suministradores facturan a sus propios clientes y típicamente operan sus propios centros de atención al cliente. Las PESs pueden proveer a los suministradores este último tipo de servicios

Provisión de energía – Calidad de Servicio:

El pool es responsable por mantener la confiabilidad del suministro. Las distribuidoras son responsables por mantener voltaje y frecuencia en sus redes, pero dentro de los límites de precio del pool establecidos. Un requerimiento de calidad y confiabilidad es exigido respecto de los usuarios finales, con penalidades económicas por violaciones, incluido el pago a consumidores en algunos casos.

Desde 1990 la responsabilidad por el suministro por defecto es de la distribuidora de la zona. Si el usuario no elige comercializador la distribuidora asume la responsabilidad por el suministro.

Los nuevos usuarios deben elegir comercializador, inclusive elegir a la distribuidora en forma activa (la distribuidora no es el comercializador por defecto en caso de nuevos usuarios). Si el usuario selecciona a la distribuidora, ésta tiene la obligación de atenderlo. Los comercializadores no tienen esa obligación, pero sí el incentivo. Cualquiera sea el que suministre energía, el cliente puede cambiarlo. El comercializador dominante, que es aquel de mayor participación en el mercado de la distribuidora y que puede ser o no ella misma, se convierte en el suministrador por defecto. Esta medida está en revisión. Si la distribuidora no es dominante, deja de tener la obligación por defecto para asegurar la continuidad del suministro.

No están resueltos los problemas que ocasionaría la insolvencia o la desaparición de los comercializadores.

Estrategia de los comercializadores:

Obtienen ventajas de economía de escala en áreas tales como la facturación y la operación de centros de atención al cliente.

Estrategia de los distribuidores:

Ofrecen descuentos de alrededor del 10% por paquetes conjuntos de venta de energía eléctrica y gas, aprovechando la sinergia entre las dos operaciones. Como información adicional se cita que unos cuatro millones de usuarios de gas (alrededor de un 20% del mercado) cambiaron de abastecedor atraídos por descuentos superiores al 20%.

Restricciones para las distribuidoras y comercializadoras afiliadas:

Las actividades pueden realizarse compartiendo recursos, siempre y cuando la información se mantenga confidencial, la contabilidad se lleve por separado, y no se produzcan subsidios cruzados. Hubo reacción por parte de los comercializadores pues estas reglas no les parecieron suficientes.

Actualmente el regulador esta sugiriendo agregar como requisitos gerencias, personal y lugares de trabajo separados, y fuertes restricciones en cuanto al acceso a la información.

Resultados de la desregulación:

En el mercado de más de 1 MW el 60% de los clientes es abastecido por comercializadores, mientras que el porcentaje alcanza al 40% en los casos entre 1 MW y 100 kW.

En el mercado menor de 100 kW un 3% de los usuarios eligió un proveedor distinto del distribuidor de su zona (alrededor de 800.000 sobre mas de 20 millones de clientes residenciales en seis meses de campaña).

Nueva Zelanda

Descripción del mercado:

Existe un pool mayorista al que los comercializadores deben comprar su energía. Puesto que éstos venden a sus usuarios a un precio fijo (pero no regulado), los contratos con el pool por diferencias juegan un rol fundamental para mitigar los riesgos que los comercializadores enfrentan.

A mediados de 1998 se reformó la legislación, impidiendo a los distribuidores ser generadores o comercializadores. En respuesta la mayoría de los distribuidores vendieron sus “derechos” sobre sus clientes a los comercializadores, dado que previeron que el negocio de la comercialización entraría en una competencia feroz (se vendieron los derechos a NZ\$ 900 por cliente). La opción era vender los activos de la distribuidora. Pequeñas distribuidoras cambiaron de manos a precios muy atractivos. Cuando esto ocurrió el mercado de generación estaba en proceso de privatización, conformándose tres empresas a partir de la estatal.

El comercializador debe formalizar contratos con el distribuidor por el uso de su red para atender a los clientes, y en la práctica funcionan como proveedor por defecto.

Todos los usuarios finales tienen derecho a elegir su comercializador, y éstos actualmente existen en pequeño número. La mayoría de los usuarios se ha quedado con el comercializador que compró los derechos de la distribuidora de su zona. No hubo muchos cambios de suministrador tal vez porque existe la limitación de contar con un medidor horario en caso de optar por un comercializador diferente que el asignado al iniciarse el sistema. Se ha diseñado un sistema basado en perfiles de carga, para permitir hacer efectiva la libre elección sin la barrera de costos del medidor, y se lo espera implementar a mediados del presente año

Medición y Facturación:

Las funciones del distribuidor han sido estrechamente definidas, excluyéndose de sus posibilidades la facturación, lectura de medidores y operación de centros de atención de clientes. Los comercializadores atienden todas las interfaces con los usuarios finales, e incluso pueden intervenir terceras partes.

Provisión de energía – Calidad de servicio:

La seguridad del sistema es responsabilidad de la compañía de transmisión. Las compañías distribuidoras sólo tienen la obligación de publicar su performance. El gobierno incentiva a las distribuidoras a ofrecer opciones de diferentes calidades a diferentes precios.

Los usuarios finales pueden cambiar entre comercializadores sin restricción. Prácticamente no existe regulación. Cada usuario tiene el derecho de acudir al Ministerio de Comercio para reclamar

ante potenciales abusos de las distribuidoras y comercializadores. El sistema funciona con “la amenaza de la regulación”. Los comercializadores no tienen la obligación de proveer suministro, y están libres para fijar los precios, sujetos sólo a fuerzas competitivas.

Estrategia de los comercializadores:

Los comercializadores se han integrado verticalmente con los generadores, y se venden carteras de clientes entre comercializadores. Las ventas de estas características alcanzan valores que van entre los 150 y los 500 us\$ por cliente.

Estrategia de las distribuidoras:

Puesto que no pueden ser comercializadoras optaron por vender sus derechos a otros, o crear compañías que desarrollaran la comercialización.

Restricciones para las distribuidoras y comercializadoras afiliadas:

Ninguna persona relacionada con el negocio de “cables” puede estar relacionada con el negocio del comercializador, y viceversa.

Resultados de la desregulación:

El 1% de los usuarios cambió de comercializador, mientras que se cree que un 10% está en trámites para hacerlo.

Cerca de la mitad del mercado pertenece a una comercializadora desprendida de una distribuidora canadiense.

La empresa First Electric desarrolló una agresiva campaña de captación, ofreciendo una reducción de precios de alrededor del 15%, pero solo atrajo 20.000 entre 1,6 millones de clientes.

Noruega

Descripción del mercado:

La red de interconexión pertenece en un 80% a STATNETT, la cual opera en el mercado mayorista denominado NORDPOOL (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia). Las municipalidades poseen el 55% de la generación y la mayoría de la distribución. El sistema Noruega no se ha privatizado. Existen alrededor de 200 distribuidoras estatales o municipales, en su mayoría pequeñas (unos 5000 clientes).

En 1990 se transformó el sector, estableciéndose que las distribuidoras sean comercializadoras por defecto en sus áreas, y comercializadoras externas en las áreas de otras. Desapareció la obligación del suministro por parte del distribuidor en su área, y se dividieron contablemente las etapas (distribución y comercialización). Si bien la competencia entre comercializadores se estableció en 1990, sólo se tornó efectiva para los pequeños usuarios a partir de 1994, cuando se implementó un régimen basado en perfiles de carga (debido al costo de los medidores horarios).

El servicio de transporte y distribución es regulado, mientras que el precio de la comercialización es libre. La provisión se pacta a través de contratos bilaterales, utilizándose el mercado spot para los saldos. Hasta 1997 existía un cargo a los comercializadores externos (cargo por cambio de comercializador), pero desde entonces se aplica un cargo global a todos los clientes. Los precios al



usuario final sólo están determinados por la competencia y sujetos a “razonabilidad”. Pueden ser cambiados por decisiones judiciales.

Medición y Facturación:

Existe competencia por la medición y la facturación La responsabilidad de informar los cambios es del comercializador que toma el cliente. El operador del sistema verifica y lleva a cabo la operación.

Provisión de energía – Calidad de servicio:

Si bien no está regulado se asume que los distribuidores deben proveer energía por defecto a los clientes que no puedan o no quieran obtener suministro de otra forma. Los usuarios son libres para cambiar de comercializador. Inclusive para volver con su suministrador por defecto.

Estrategia de los distribuidores:

Hasta que se decretó el libre acceso a las redes en 1993, las distribuidoras usaron su control sobre las líneas de transmisión para impedir el acceso a otros comercializadores (distribuidores de otras zonas).

La no separación vertical de actividades trajo subsidios desde los sectores monopólicos a los sectores competitivos.

Restricciones para las distribuidoras y comercializadoras afiliadas:

No han realizado la separación vertical de los activos, manteniendo empresas integradas.

Resultados de la desregulación:

Hacia el final del año 1998 aproximadamente unos 90.000 usuarios sobre un total de unos 2 millones de consumidores, cambiaron de suministrador.

CONCLUSIONES

Se reconocen puntos de partida muy diferentes, con un contexto de altos precios, y empresas estatales o integradas. Las diferentes experiencias son muy recientes, con lo cual alcanzan poca significación cuantitativa hasta el momento.

Del análisis de las experiencias internacionales registrada, se pueden extraer las siguientes conclusiones y tendencias:

1. Aún no han emergido soluciones estandarizadas para la implementación correcta del retail access.
2. La tendencia indica que dejaría de ser necesario hacer responsables a las distribuidoras por el abastecimiento de energía, aunque se requiere la existencia de un suministrador por defecto para asegurar la continuidad de la provisión. El mercado establecería la calidad que esté dispuesto a pagar, en términos de costo-beneficio.
3. Persiste el problema de individualizar a los clientes de un suministrador competitivo al momento de tener que realizar cortes de servicio.
4. Las actividades de transporte y distribución quedan reguladas en la mayoría de los casos. Se requiere la existencia de reglas para asegurar la competencia (condiciones societarias y operativas, y de libre acceso a las redes).
5. La generalización a los pequeños usuarios se realizó en general en base a perfiles de carga típicos, y no recurriendo a mediciones complejas.
6. Se permite al usuario final la movilidad entre comercializadores, sin costo y prácticamente sin restricciones.

En términos de beneficios y costos se podría decir que los sistemas de acceso libre a comercializadores por parte de los usuarios finales ofrecen a éstos más opciones de combinaciones productos/servicios, ajustados a lo que el cliente desea y necesita. Se trata de **una innovación en los productos/servicios ofertados**.

En cuanto a los costos del sistema se pueden destacar aquellos en los que debe incurrir el distribuidor para implementar los sistemas de información requeridos. Así mismo, la experiencia internacional mide en millones de dólares el costo de desarrollo y mantenimiento de los perfiles de carga necesarios, y han sido miles las horas hombre necesarias para el desarrollo de las reglas y regulaciones. No deben obviarse los costos de implementación de campañas educativas para el público, por ejemplo en California los críticos del sistema alertan sobre la ineficacia de la campaña publicitaria desarrollada al efecto con un costo de unos 80 millones de dólares.

En ninguno de los casos internacionales analizados se registra un grado de competencia y de reducción de precios en el mercado mayorista o pool comparable al logrado en la Argentina a través de la desintegración de la oferta y la absoluta libertad de acceso al mercado de generación. Tampoco, en la mayoría de los casos, el mecanismo de traslado de los costos de abastecimiento en el mercado mayorista a los usuarios finales tiene la transparencia y claridad de las tarifas reguladas en base a la Ley 24065 de los distribuidores argentinos.

Aún teniendo en cuenta lo expuesto, **que el acceso competitivo para pequeños consumidores provea beneficios al conjunto no ha sido aún probado en ningún lugar del mundo.**



Tampoco existen evidencias sustanciales que indiquen que el sistema haya provocado un impacto negativo significativo sobre los dividendos de las compañías de distribución.

Se percibe que la introducción de este tipo de competencia en el mercado minorista no se trata de un objetivo tendiente a lograr precios bajos, mas bien se trataría de brindar la posibilidad de opción por nuevos productos/servicios.

Si los precios fuesen el único o el más relevante objetivo buscado por la desregulación del mercado minorista (retail access), entendemos que se lograrían mayores beneficios incrementando la eficiencia de los mercados mayoristas, y optimizando las regulaciones requeridas para implementar los mecanismos de pass-through.

CURRICULAS DE LOS AUTORES

CLAUDIO SILVANO GUIDI

El Ingeniero Claudio Guidi posee más de 10 años de experiencia en el sector eléctrico y ha participado en una variedad de procesos de privatización, evaluación de mercados eléctricos, aspectos técnicos y económicos de generación y suministro de energía, implementación de controles de calidad y determinación de tarifas. Actualmente participa como asesor en procesos de reestructuración del sector eléctrico en varios países latinoamericanos.

El Ing. Guidi se desempeñó entre 1994 y 1997 como responsable del área de contratos de concesión, calidad, tarifas y seguridad del servicio eléctrico en el Ente Nacional Regulador de Electricidad de la República Argentina. Además de su actuación en el Ente Regulador, el Sr. Guidi ha prestado servicios de consultoría en diversas ocasiones en temas relacionados con la reglamentación, modelos y sistemas de precios del sector eléctrico.

Actualmente, se desempeña como Director de Hagler Bailly S.A. y es responsable del área de Mercados Regulados.

JORGE ALEJANDRO ESPAIN

El Ingeniero Espain tiene más de 10 años de experiencia en el sector eléctrico y ha participado en distintos proyectos y estudios relacionados con la distribución de energía eléctrica, en particular en varios procesos de privatización, tanto de empresas de generación como de distribución. En especial ha asesorado a los grupos ganadores de las licitaciones por las empresas Edenor SA y EDEMSA. Se desempeñó en la empresa Edenor SA entre los años 1992 y 1999, ocupando durante los últimos 4 años la subgerencia de tarifas de la empresa.

Ha participado en la elaboración de la Ley Provincial de Energía de la Provincia de Buenos Aires, y del Contrato de Concesión para la venta de ESEBA. Ha efectuado la revisión de cálculos tarifarios presentados por la empresa CRE en Bolivia, y ha realizado una propuesta de tarifas de distribución para la república de Nicaragua.

Actualmente es el responsable del área de Estudios Económicos dentro de la dirección de Mercados Regulados de HBSA donde ha efectuado estudios sobre desregulación de la comercialización de energía eléctrica (para ADEERA), revisiones tarifarias para la SE (Bolivia) y estuvo a cargo del desarrollo de los programas de Benchmarking de Servicios al Cliente y de Subtransmisión y Distribución de Energía Eléctrica.