

Crisis eléctrica de California: enseñanzas y advertencias

Por Daniel Gustavo Montamat



Daniel Gustavo Montamat

El sector eléctrico de California está en crisis. El suministro ha dejado de ser confiable, hay cortes sorpresivos y programados y los precios del megavatio hora en el mercado mayorista saltaron de alrededor de 40 dólares a principios del 2000 a más de 300 dólares en enero del corriente año. Empeorando la situación, la Southern California Edison, una de las grandes distribuidoras eléctricas americanas, dejó de honrar sus compromisos financieros, está al borde de la bancarrota, y su incumplimiento ha disparado una desconfianza generalizada en las expectativas sobre el futuro económico de California, el estado estrella de la nueva economía.

California lideró a partir de 1996 la desregulación eléctrica entre los estados de la Unión y su modelo de organización fue presentado en más de un foro como superador del modelo inglés, su precursor, y antecedente también de la transformación eléctrica argentina. ¿Es su fracaso premonitorio de lo que puede suceder en la Argentina de acá a un tiempo?

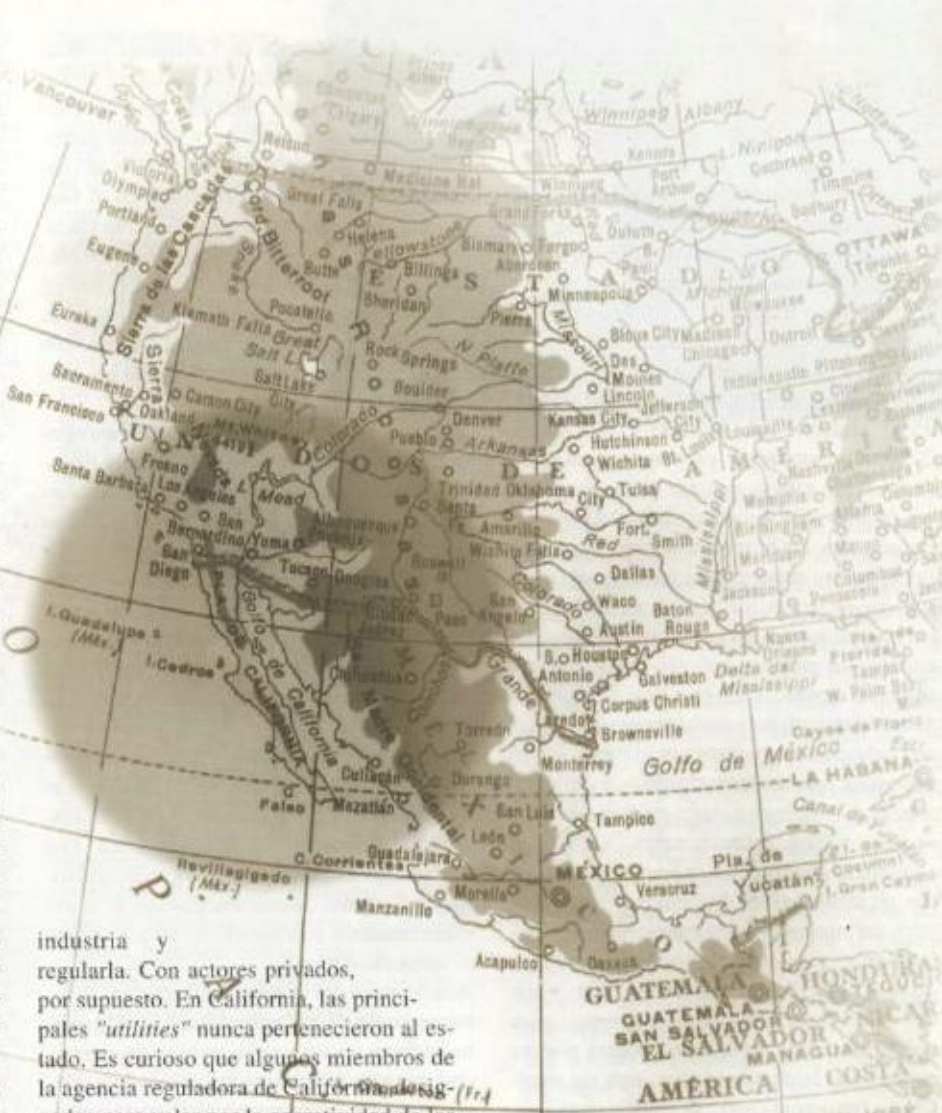
Es útil establecer el diagnóstico de la crisis eléctrica californiana para hacer comparaciones relevantes con la realidad argentina y agilizar la agenda de algunas rectificaciones oportunas.

A priori, evaluando signos y resultados, muchos analistas han diagnosticado el fracaso de la desregulación eléctrica y en consecuencia la necesidad de cambiar las reglas de juego y volver a un esquema intervencionista de operación del sistema eléctrico en California. En síntesis: fracasó el mercado, hay que volver a integrar la

industria y regularla. Con actores privados, por supuesto. En California, las principales "utilities" nunca pertenecieron al estado. Es curioso que algunos miembros de la agencia reguladora de California designados para velar por la operatividad de las nuevas reglas y con autonomía para preservarse de interferencias políticas, primero hayan cedido a demandas políticas de cambios regulatorios que profundizaron la crisis y ahora se unan a la causa de muchos políticos planteando la necesidad de

El sector eléctrico del estado de California en Estados Unidos está en crisis. El suministro de energía eléctrica ha dejado de ser confiable, hay cortes sorpresivos y programados y los precios del megavatio hora en el mercado mayorista saltaron de alrededor de 40 dólares a principios del 2000 a más de 300 dólares en enero de este año.

Entonces, es útil establecer un diagnóstico de esta crisis que nos permita hacer comparaciones relevantes con la realidad argentina y agilizar la agenda de algunas rectificaciones oportunas.



otras reglas que sustituyan la operación del mercado.

En el otro extremo, la otra visión simplificada de la crisis descarga responsabilidades en la clase política. Interfirieron en el funcionamiento de las reglas de mercado.

La interferencia frustró la adecuada operación del mercado. Los culpables son los políticos. Con excesiva reglamentación los políticos californianos han complicado la instalación de nuevas centrales eléctricas. A su vez, cuando el exceso de demanda elevó los precios de la electricidad, los políticos asustados forzaron a los reguladores a fijar topes tarifarios para diferentes consumidores, desalentando nueva inversión e insensibilizando el consumo al alza de precios. Frente a tales intromisiones era obvio para los potenciales inversores en nueva generación que sin posibilidad de *pass through* (traslado a tarifa de los precios de compra mayorista) y obligados a servir consumos crecientes, las distribuidoras estaban condenadas a una crisis de pagos. ¿Solución?: permitir que el mercado opere sin interferencias. También es curioso en este enfoque que no se advierta que el "mercado político", maximizador de votos de corto plazo, esté impedido de racionalizar aumentos astronómicos del precio de la electricidad en aras de la lógica que impone el mecanismo de oferta y demanda.

Cuando se desreguló el mercado eléctrico de California, a diferencia de lo que sucedía en Inglaterra, se operaba un sistema al borde de la saturación. Había que hacer nuevas inversiones cualquiera fueran las reglas de juego. La demanda eléctrica fruto de la expansión económica de California crecía a ritmo acelerado. De 240.000 GW/hora en 1990 alcanzó los 300.000 GW/hora en 2000. Sin embargo, el parque generador central del estado que en 1996 alcanzaba los 56.000 MW se redujo a 54.000 MW el pasado año. La remuneración a los generadores por un sistema estricto de costos marginales de corto plazo que no incluía un cargo por reserva de capacidad eliminó del sistema los equipos más obsoletos. Sin capacidad ociosa, con grandes dificultades administrativas para instalar nuevas plantas (servidumbres, régimen ambiental) y sin estímulos para mantener plantas en reserva, sólo podía esperarse algún oxígeno de mercados vecinos sobreofertados. California avanzó rápidamente en la apertura de las redes de transporte y distribución a terceros para dar opciones a los consumidores finales y ampliar el espectro de oferta facilitando el acceso de nuevos actores al mercado de comercialización. Sin embargo, para compensar a los antiguos jugadores por las inversiones hechas bajo otro esquema regulatorio (*stranded costs*) se convino una costosa recuperación de las mismas a través de los peajes para acceder al acceso de las redes. Los peajes caros se constituyeron en una barrera de entrada que desalentó la presencia de nuevos comercializadores y la articulación más efectiva del mercado cali-

forniano al mercado regional. También se impidió a las distribuidoras cubrirse de los riesgos de la volatilidad de los precios *spot* a través de compromisos contractuales de largo plazo. Con estas señales de demanda y estos condicionamientos de oferta, el precio *spot* de la electricidad en el mercado mayorista de California saltó por las nubes. A partir de esas subas, vino la fijación de techos tarifarios a las distribuidoras, el ahogo financiero de éstas y la subsecuente intervención de las autoridades del estado y federales para socorrer financieramente a las empresas con problemas y concertar con oferentes locales y de otros estados compra de energía a largo plazo. Los contratos que negocia el gobierno del estado (para estabilizar los precios) y que serán transferidos a las empresas dentro de la operación de rescate cotizan el megavatio hora entre 65 y 70 dólares.

En la crisis eléctrica de California confluyen errores de apreciación de cierta visión fundamentalista del mercado, que subestima sensibilidades sociales y tiempos políticos, y mecanismos de intervención desnaturalizantes de quienes no creen en el funcionamiento de las nuevas reglas. No fracasó la desregulación. Su deficiente implementación ha generado problemas evitables y descrédito frente al consumidor final, que vía mayores precios o mayores impuestos va a terminar pagando los costos de las nuevas inversiones requeridas.

La experiencia argentina con la desregulación eléctrica ya lleva más de una década. Las nuevas reglas fueron ganando consenso porque alentaron importantes inversiones en generación (ciclos combinados) y heredaron aportes significativos de obras hidroeléctricas del pasado (Piedra del Aguila, Yacuyetá). El sistema de transporte, también heredado, tenía suficiente capacidad ociosa al momento de la privatización. A su vez, se privatizaron centrales generadoras con precios garantizados y contratos de largo plazo. Todo esto generó un círculo virtuoso que facilitó el encuentro de la operación del mercado y la lógica política. Los precios del mercado mayorista *spot*, que toman en cuenta costos marginales de corto plazo, bajaron a la mitad (de 40 a 20 pesos el megavatio hora).

A diferencia del sistema californiano, la remuneración de los generadores en Argentina incluye un cargo por reserva de capacidad, pero en la práctica los generadores declaran como costo marginal el costo variable del combustible que utilizan a los efectos de mantener sus unidades en operación. A semejanza del sistema californiano, el mecanismo de traslado a tarifas de los precios mayoristas a los que adquieren la electricidad las distribuidoras también dificulta

operaciones contractuales de largo plazo (el último contrato atado de la Central de San Nicolás vence este año). El sistema argentino todavía tiene sobreoferta de generación pero ya presenta restricciones en el sistema de transporte. La demanda del mercado regional y un despegue económico acelerado y deseable nos pueden acercar precipitadamente a un escenario de volatilidad y alza de precios en el mercado *spot* y consiguiente desencuentro entre la lógica de operación del mercado, la sensibilidad social y las demandas políticas. Por definición un sistema de formación de precios basado en la competencia es variable. La variabilidad de precios está implícita en un esquema desregulado (de ella depende su eficiencia), pero hay que aceptar que en bienes básicos como la electricidad tiene poco margen de tolerancia social y, por ende, política. Son bienvenidas las variaciones a la baja, pero tienen resistencia e incompreensión las subas, incluso cuando no está en duda la transparencia y la competencia del mercado. Ni qué hablar de los saltos bruscos: generan conmoción social y desbordan los andari-veles del análisis y la solución racional.

Hay cuatro acciones de política energética para prevenir esta situación y preservar las reglas de juego profundizando la competencia y las opciones del consumidor cautivo: 1) acelerar la ejecución del Plan Federal de Transporte, corrigiendo algunas distorsiones introducidas a su concepción original; 2) promover el desarrollo del mercado de contratos modificando la definición del precio estacional de la electricidad. Para eso hay que cambiar el decreto 1398/92 y definir un nuevo precio estacional que resulte de la media ponderada del precio *spot* histórico y del precio de contratos acordados mediante mecanismos que aseguren la competencia. El mercado de contratos promoverá el desarrollo de un mercado de futuros y opciones (derivados financieros); 3) acelerar las interconexiones regionales que permitan flujos eléctricos de ida y vuelta; 4) facilitar el acceso de nuevos actores al mercado de comercialización. ●

Daniel Gustavo Montamat es Doctor en Economía de la Universidad Católica de Córdoba y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Además, es Master en Economía de la Universidad de Michigan de los Estados Unidos. Egresó con medalla de oro y fue elegido entre los Diez Jóvenes Sobresalientes. El Banco Mundial lo ha contratado como consultor de distintos proyectos en el área petrolera y gasífera en Argentina y en distintos países latinoamericanos. Fue Presidente de YPF entre 1987 y 1989 y Secretario de Energía durante el año pasado.