

REFERENDUM ELECTRICO: ¿QUE ES LO QUE ESTA EN JUEGO?¹

La producción y comercialización de energía eléctrica consta desde el punto de vista tecnológico de tres etapas: generación, transmisión y distribución, las que tradicionalmente mostraban fuertes economías de escala lo que habilitaba su caracterización como monopolio natural. En los últimos veinte años, sin embargo, se han verificado cambios muy importantes en las condiciones básicas de la industria eléctrica, tanto a nivel tecnológico como económico.

A nivel tecnológico, el principal factor de cambio ha sido la reducción del tamaño mínimo económico de las centrales de generación, al desarrollarse e implementarse exitosamente tecnologías eficientes a pequeña escala. En segundo lugar, el avance vertiginoso de la informática y de las telecomunicaciones en sus aplicaciones a la industria eléctrica (programación, control y medición), permiten factibilizar estructuras de mercado segmentadas en generación, transmisión y distribución, que hace unas décadas hubieran mostrado costos de transacción extremadamente altos.

A nivel económico - comercial, la integración e interconexión física de mercados eléctricos nacionales (derivada de la tendencia a la integración y apertura económica a nivel global), con el objetivo de optimizar los recursos disponibles ampliando la dimensión de los mercados, ha sido un fenómeno observado en especial a nivel de la Unión Europea y América Latina.

La reestructura de la industria eléctrica: la experiencia internacional

En ese marco, a lo largo de las últimas dos décadas se han ido verificando cambios estructurales en la industria eléctrica. Los antecedentes internacionales de reestructura del sector eléctrico (Chile, Gran Bretaña, Argentina, Brasil, EEUU, Unión Europea), aún con particularidades asociadas a la realidad de cada país, permiten rescatar como común denominador las pautas siguientes:

- Segmentación de la industria en las tres etapas (generación, transmisión y distribución), con precios de transferencia explícitos entre los agentes. eléctrica la libre contratación de su abastecimiento con el

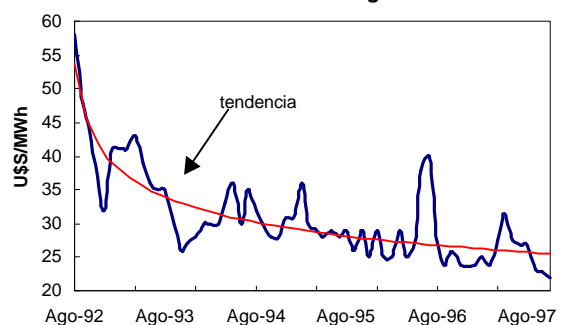
generador generador que se adecue de mejor forma a sus requerimientos de precio y modalidad de suministro de la energía. Se da lugar de esa forma a mercados mayoristas de energía eléctrica, entre los generadores (oferentes) y distribuidores y grandes consumidores (demandantes).

- Libre acceso de terceros a la red de transmisión y distribución, habilitando las instalaciones de transmisión y distribución al pasaje de energía de terceros, previo pago de un "peaje".

Pluralidad de distribuidores, en función de la dimensión de los mercados y de sus características regionales, induciendo procesos de "competencia indirecta" por comparación de sus indicadores de desempeño.

- Separación nítida del "Estado Empresario" y del "Estado Regulador", a los efectos de garantizar a los inversores y agentes del mercado condiciones de competencia claras y equitativas, y a los consumidores un control y un seguimiento de las condiciones de continuidad y calidad del servicio. no de los casos más típicos de efecto positivo de la competencia sobre los precios mayoristas de la electricidad (precio de venta del generador al distribuidor) es el de Argentina, donde luego de la reforma puesta en práctica en 1992, hubo una reducción del 62% en dólares en el período 1992-97, como lo muestra el **Gráfico**.

**Precio Mayorista
Mercado Eléctrico Argentino**



En el caso de Argentina la disminución de precios mayoristas tardó en reflejarse a nivel minorista por las fuertes inversiones hechas por las distribuidoras para la mejora de la calidad del servicio, que derivaron en una marcada mejora de los indicadores de falla, como se observa en el ejemplo de Edenor, empresa distribuidora de la ciudad de Buenos Aires (**Cuadro 1**):

Cuadro 1
Edenor - Evolución de indicadores de falla.

	1992	1993	1994	1995	1996
Interrupciones / cliente	13	13	10,8	3,4	3,1
Duración media (hs.)	22	22	14,7	5,4	5,2

Fuente: Mercado Eléctrico Nos. 14, 20, 24

La ley 16.832: el nuevo marco regulatorio eléctrico

En setiembre de 1997 fue aprobada por el Parlamento la Ley 16.832 de Marco Regulatorio Eléctrico, luego de un prolongado tratamiento del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo en julio de 1995. En la actualidad, la ley enfrenta la eventualidad de ser sometida a referéndum para su derogación.

El nuevo marco regulatorio tiene como objetivo general dar lugar, en el sistema eléctrico uruguayo, a un mercado competitivo en la etapa de generación de energía eléctrica, manteniendo incambiado el monopolio de UTE en las etapas de transmisión y distribución. Este marco es claramente consistente con la evolución internacional y equiparable al que rige actualmente en la región (Argentina y Brasil) lo que habilita al sistema uruguayo a un comercio flexible, en base al concepto de libertad de contratación entre generadores y distribuidores o grandes usuarios de distintos países. Resulta además necesario a la luz del pobre desempeño de la organización monopólica tradicional del sistema eléctrico uruguayo.ⁱⁱ

Las principales modificaciones al marco regulatorio que incorpora la ley 16.832 aprobada abarcan cinco aspectos básicos:

- Habilitación del ingreso libre de nuevos operadores en la actividad de generación de energía eléctrica.
- Creación de un mercado mayorista de energía eléctrica, basado en las tres pautas ya identificadas a nivel internacional: segmentación de la industria en generación, transmisión y distribución; libre contratación entre generadores y distribuidores; libre acceso de terceros a la red de transmisión.
- Flexibilización del comercio con la región (en condición de reciprocidad), habilitando contratos internacionales por ejemplo, entre generadores argentinos y grandes usuarios uruguayos.
- Habilitación a UTE llevar a cabo asociaciones, con otras empresas públicas o privadas dentro del país.
- Separación de los papeles regulador y empresarial del Estado.

El impacto del nuevo marco regulatorio

El principal impacto derivado del nuevo marco regulatorio está relacionado con la flexibilización potencial del comercio con la región.

En el corto plazo ello permitirá ganancias de eficiencia al sistema eléctrico. El nuevo marco facilitará una integración del sistema uruguayo al mercado mayorista argentino (MEM), vendiendo y comprando energía eléctrica al MEM al precio spot, precio superior al que se recibe en la actualidad por las exportaciones e inferior al que se paga por las importaciones (del orden de un 25%).

Estas diferencias se deben a que el acuerdo de interconexión con la Argentina establece precios de exportación e importación de energía eléctrica distintos de aquellos que regirían en un mercado interconectado de manera flexible.

En el largo plazo, la importación de energía eléctrica de una región abundante en recursos hidráulicos y gasíferos, permitirá disponer en el futuro de generación a menor costo que la generación térmica a la que habría que recurrir en caso de mantener el aislamiento del sistema uruguayo. En ese sentido, debe considerarse no sólo la evolución favorable que ha mostrado el precio spot en el mercado argentino ya comentada, sino las posibilidades de acceder a energía hidráulica brasileña en el mediano plazo (a través de una conexión de extra alta tensión).

Claves para su implementación exitosa

La ley aprobada es sólo el comienzo de un proceso de reestructura del sector eléctrico, para cuya implementación exitosa pueden marcarse a priori algunos aspectos clave:

- El desarrollo de la capacidad reguladora del Estado, a través de un órgano regulador independiente y de alta idoneidad técnica, que deberá normar, fiscalizar y coordinar con agentes que en general disponen de mejor información que el regulador.
- La transformación de UTE en una sociedad comercial, regida por la misma normativa jurídica que las demás sociedades anónimas, que garantice los incentivos necesarios para sustentar un proceso continuo de innovación y avance en la eficiencia operativa y la calidad del servicio, y elimine las restricciones y sobrecostos que enfrenta en su carácter de empresa pública.
- Designación profesional y no política del Directorio de la empresa, con objetivos netamente empresariales para su gestión. En ese marco, las inversiones con objetivos sociales deben financiarse con cargo al presupuesto del Estado.

En conclusión...

El nuevo marco regulatorio de la industria eléctrica es un paso en la dirección correcta que debe complementarse para asegurar su éxito, pero del cual sería claramente inconveniente retroceder. Asegurar su éxito, pero del cual sería claramente inconveniente retroceder.

ⁱ El material de respaldo para la elaboración de este enfoque puede encontrarse en Miguez, C., "*Desafíos y Reestructura del Sector Eléctrico Uruguayo: el Nuevo Marco Regulatorio*", Informe de Investigación 004, CERES, 1998.

ⁱⁱ Para un análisis del desempeño de UTE en relación a otras empresas eléctricas de la región, ver *Ideas & Propuestas* No.1.