

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.389
12 de febrero de 1993

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**REFLEXIONES SOBRE LA PRIVATIZACION DEL SUBSECTOR
ELECTRICO EN AMERICA CENTRAL**

(Versión preliminar)

INDICE

	<u>Página</u>
I. MARCO CONCEPTUAL	1
II. ALGUNOS PROS Y CONTRAS DE LA PRIVATIZACION DEL SUBSECTOR ELECTRICO	5
1. Necesidad de movilizar recursos financieros	5
2. Importancia del desarrollo del mercado de capitales nacionales	6
3. Problemas institucionales que ha enfrentado el subsector eléctrico	6
4. Papel del Estado en la definición de la estrategia y política energética	8
5. Impacto de la privatización sobre la integración	10
<u>Anexo:</u> Resumen sobre la privatización del subsector eléctrico en Inglaterra y Gales	12

I. MARCO CONCEPTUAL

Muchos argumentos se han esgrimido para justificar la salida del Estado de las actividades productivas, especialmente para impulsar la liberalización, la desreglamentación y la privatización ^{1/} de las empresas públicas del sector eléctrico: asignación inadecuada de los recursos nacionales, aumento del costo de los servicios, desplazamiento de la inversión privada, disminución de los ingresos en divisas y merma de la capacidad a resistir presiones políticas. Asimismo, se dice que en un ambiente de globalización y mundialización, las restricciones del mercado ya no son eficientes para cubrir la brecha entre las metas comerciales y las metas sociopolíticas. Los costos finales de esas medidas son empleos que no se crean, bienes que no se producen, servicios que no se ofrecen e inversiones en nuevas instalaciones y equipos que no se hacen.

Si bien esos argumentos son importantes, cabe plantear la pregunta: ¿la regulación vía los mecanismos del mercado y el desarrollo del sector, gracias a la iniciativa privada son por sí solos capaces de revertir esa situación? Algunos responderán que sí, otros afirmarán lo contrario. En todo caso, la razón fundamental de la participación de la iniciativa privada en el sector energético en otro tiempo considerado como estratégico, y en las empresas públicas que ahí operan, sería la creación de una base para expandir la infraestructura, reducir los costos, mejorar la eficiencia y la calidad de los bienes y servicios, reducir las cargas administrativas y financieras del Estado, todo ello gracias a una gestión comercial de las empresas, porque bajo el nuevo paradigma económico los objetivos a lograr son comerciales más que sociales.

^{1/} Desreglamentación: proceso que abarca la eliminación de las restricciones impuestas por el gobierno a la interacción de las fuerzas del mercado con respecto a las actividades económicas de los sectores público y privado. Privatización: traslado total o parcial, al sector privado, de las empresas que son manejadas por el gobierno y que han mostrado ineficiencia administrativa, improvisación y, en el peor de los casos, corrupción. Modalidades: venta total o parcial, formación de empresas mixtas, concesión o usufructo, fideicomiso, etc. Liberalización: eliminación de los controles gubernamentales sobre los precios y la importación de los bienes que se comercializan. La fijación de los precios es dejada al libre juego de la oferta y la demanda.

Teóricamente, la libre competencia lograría esos objetivos, obligando a las empresas a encarar riesgos, la posibilidad de pérdidas financieras y la amenaza de la bancarrota. Porque sin competencia la privatización no sería más que un simple traspaso de las instalaciones y servicios, desde una situación de control por el Estado a otra de un grado similar de control por el sector privado. Este último podría entonces aumentar las utilidades sin aplicar progresos técnicos, innovaciones en los servicios, o mejoras en la productividad y eficiencia. ¿Se puede lograr establecer condiciones reales de competencia en el sector eléctrico?; ¿la desreglamentación y la privatización son dos condiciones necesarias y suficientes para generar una competencia importante en un sector considerado desde siempre como un monopolio natural?

Difícilmente la respuesta sería afirmativa. La electricidad no es una mercancía como las otras. Dada la naturaleza de este bien, que necesita *a fortiori* de una red de transmisión y distribución, la competencia es y será siempre esencialmente limitada. Las condiciones paretianas de competencia pura y perfecta no tienen ninguna posibilidad de establecerse en esta industria. Por ejemplo, en los Estados Unidos, a pesar que existe una multitud de productores independientes, la generación, transmisión y distribución regional de electricidad son efectuadas por una gran compañía privada que controla prácticamente todo; el gobierno sólo regula las actividades de esta última y su relación con las empresas pequeñas. Esta razón, técnica, no significa por lo tanto que el Estado debe adueñarse de ese monopolio natural; la participación del sector privado puede ser viable y en ciertas situaciones deseable.

El punto clave es establecer un equilibrio entre la participación pública y privada, que sea estable, equitativo y conlleve a la realización de objetivos claros y avalados por toda la población. ¿Debe el Estado continuar asumiendo el papel de empresario pero desde ahora con metas comerciales? O por el contrario, ¿qué debe hacer para desligarse "racionalmente" de esta industria? ¿Qué hacer para que no se socialicen las pérdidas y se privaticen las ganancias?

Dado que garantizar la libre competencia en el sector eléctrico es deseable pero prácticamente imposible, el Estado debe reforzar la regulación estatal a través de un entidad con gran capacidad técnica, autonomía presupuestal, independencia frente a las compañías privadas y que resista a las presiones políticas. De igual modo, debe establecer un sólido marco regulador que, permitiendo a los inversionistas una recuperación del capital con una rentabilidad

adecuada, proteja los intereses de los usuarios del servicio y de la sociedad en general contra las prácticas monopólicas y las consecuencias de la privatización.

Sin embargo, ¿los gobiernos actuales o futuros tienen o tendrán la capacidad técnica, organizativa, política suficiente para hacer respetar las leyes, los reglamentos, las normas a las cuales quedará sujeta la participación de la iniciativa privada? ¿Los gobiernos de América Latina, especialmente los de América Central podrán resistir institucional y políticamente a las presiones de grupos, nacionales o extranjeros, económica y políticamente poderosos una vez que estén sólidamente establecidos en el sector y en otros ámbitos de la economía? Hay que recordar que muchas de las nacionalizaciones efectuadas en Latinoamérica en los años cuarenta, cincuenta y sesenta fueron motivadas por la incapacidad del Estado de controlar a las poderosas compañías privadas. ¿La posición de fuerza de los gobiernos es actualmente mucho más grande que en el pasado? ¿Esta capacidad se mejorará o se deteriorará en el futuro?

Es claro que la redistribución de poder político que resulte después de la privatización, sobre todo si ésta es demasiado radical, puede, en el caso de los países en vías de desarrollo débiles, erosionar la capacidad del organismo regulador, haciéndolo inoperante o en el peor de los casos coaligado a los intereses de las empresas. Asimismo, la experiencia de los países industrializados muestra que la intervención de las autoridades públicas es necesaria pero no suficiente para controlar, encauzar u orientar a las compañías eléctricas ya sean éstas públicas, semipúblicas o privadas. La participación activa de los ciudadanos a través de comités y asociaciones (de protección de la naturaleza, de los derechos del consumidor, de las libertades individuales...) es una condición *sine qua non* para lograrlo. Dicha participación presupone un libre ejercicio de la democracia y un alto nivel de organización social. En ese ámbito, América Latina tiene mucho camino por recorrer.

En resumen, las condiciones para establecer en el sector eléctrico un nivel adecuado de competencia y un sólido marco regulador son difíciles de cumplir. Sin embargo, es claro que se deben tomar medidas efectivas y rápidas para mejorar la crisis por la que se atraviesa. Por convicción o por necesidad, los países latinoamericanos, presionados además por los organismos de ayuda bilateral y multilateral, han encontrado en la privatización un medio ideal para paliar la crisis. Es tiempo de privatización se grita en los foros internacionales. Sin ser la panacea, esta decisión de política económica presenta, en efecto, ciertas ventajas que hay que aprovechar,

pero también ciertas desventajas con fuertes implicaciones económicas, políticas y sociales, que hay que saber medir para prever las medidas correctivas necesarias.

Antes de decidir entrar en un proceso de privatización del subsector eléctrico, extensivo o restringido, abierto o cerrado, es conveniente responder a preguntas simples pero de respuesta compleja: ¿Por qué privatizar? ¿Cómo privatizar? ¿Hasta dónde? ¿Con qué rapidez? ¿A quién ceder el control técnico, operativo, financiero de las empresas públicas? ¿Cuáles son las implicaciones en términos de seguridad, autonomía, y autosuficiencia energética? ¿Cuáles son sus costos sociales?. Ya existen experiencias en varios países del mundo, desarrollados y en vías de desarrollo; sería prudente, antes de tomar decisiones radicales e irreversibles, observar crítica y realistamente los resultados que se han obtenido, teniendo presente que no hay una receta válida universalmente, dado que en la práctica existen tantas opciones como países.

La decisión de privatizar es eminentemente política. En función de su estrategia global de desarrollo, cada gobierno decide el grado y forma de participación de la iniciativa privada. El subsector eléctrico ofrece múltiples modalidades y plazos para lograr esta participación, cada una de ellas con características y expectativas particulares. En el caso de los países centroamericanos, que cuentan con Estados débiles, resultado de procesos democráticos en gestación, y características y situaciones muy particulares, no puede hablarse simplemente de imitar experiencias de otros países. Difícilmente podrían crear, en el corto plazo, organismos con la fuerza suficiente para regular al sector eléctrico en el caso de implantar un plan agresivo de privatización. La apertura del mercado eléctrico dentro de marcos regulatorios débiles representará inevitablemente soluciones costosas.

II. ALGUNOS PROS Y CONTRAS DE LA PRIVATIZACION DEL SUBSECTOR ELECTRICO

1. Necesidad de movilizar recursos financieros

Las empresas eléctricas nacionales de América Central enfrentan en la actualidad las consecuencias de la aguda crisis económica que ha afectado a la región por más de una década. Una de tales consecuencias ha sido la falta de inversiones en el desarrollo y aun en el mantenimiento de la infraestructura energética. La falta de inversiones es manifiesta tanto en el subsector petrolero (fundamentalmente en manos privadas) como en el subsector eléctrico, mayormente propiedad del Estado. De hecho, en este último subsector hay un rezago tan grave que ya se ha reflejado en desabastecimiento de energía eléctrica en cuatro países.

Continuamente los planes de expansión son reducidos y postergados, lo que ha conducido a incorporar tecnologías de rápida maduración y en plan emergente (turbinas de gas y máquinas de combustión interna que utilizan diesel). Al menos en dos países los racionamientos también condujeron a la compra masiva de pequeños grupos electrógenos, con los consiguientes efectos nocivos para las economías, tanto por la inversión inicial como por la producción más cara de electricidad.

Se vislumbra que, al menos en los próximos cinco años, el crecimiento de la demanda dependerá fundamentalmente de la producción de electricidad con base en productos derivados del petróleo, lo que redundará en un incremento significativo de la ya de por sí abultada factura petrolera. Con excepción de Costa Rica, en los otros países las adiciones de generación para los próximos cinco años consisten principalmente en pequeñas plantas térmicas. Pese a ello, en la mayoría de los países, es necesario movilizar recursos de la iniciativa privada para desarrollar las plantas generadoras futuras. Los planes de expansión actuales demandan más de 800 millones de dólares anuales. Sumando los montos factibles de conseguir de la banca multilateral internacional y regional, más la generación interna de recursos financieros, vía tarifas basadas en criterios económicos, aún habría una brecha financiera muy importante; se estima que supera los 400 millones de dólares al año. Mediante el establecimiento de marcos legales y regulatorios claros y estables, así como la definición de tarifas basadas en costos económicos reales, la participación privada tendría un campo amplio para el desarrollo de la

generación futura. De esta manera, se podría subsanar, al menos en parte, la importante brecha financiera que prevalece para poder concretar los planes de expansión de la generación en la mayoría de los países del área.

La falta de recursos financieros para construir las plantas futuras en el Istmo Centroamericano podría conducir a que el suministro sea inadecuado y limite el crecimiento económico que se vislumbra para los próximos años.

2. Importancia del desarrollo del mercado de capitales nacionales

El inversionista extranjero normalmente establece un equilibrio entre riesgo y beneficio. En los países con mayores riesgos políticos y económicos busca maximizar beneficios, con lo cual se encarece el financiamiento. En los países del Istmo Centroamericano existe una diversidad de condiciones, siendo las más críticas para los que recientemente superaron situaciones bélicas (El Salvador y Nicaragua). Por ejemplo, la situación actual de Nicaragua la hace poco atractiva para que el inversionista extranjero aporte recursos para el desarrollo del subsector eléctrico o, en el último de los casos, que lo haga con costos onerosos para el país. Ello en virtud de la situación política que prevalece, la participación --según un acuerdo de concertación social reciente-- de los trabajadores en la inversión privada, a la oposición obrera, lo que en resumen equivaldría a violentar el delicado equilibrio político y económico existente.

Una opción viable, y que tendría la virtud de romper el efecto degenerativo de la inversión externa: inversión para maximizar utilidades que deben ser extraídas y, en su defecto, gran acumulación de deuda externa, consiste en fomentar el desarrollo de los mercados de capital nacional. Mediante condiciones atractivas se podría repatriar capital. También resulta muy recomendable movilizar, a actividades productivas, por medio de esquemas financieros creativos, los fondos de seguros y pensiones.

3. Problemas institucionales que ha enfrentado el subsector eléctrico

En la mayoría de los países de América Latina, las empresas eléctricas nacionales se desarrollaron con el propósito de explotar los recursos naturales propios y ampliar la cobertura del servicio a los estratos de menores ingresos y dispersos en el espacio, lo que hacía que fuera

poco atractivo, desde el punto de vista rentable, para las empresas privadas que antecieron a las estatales.

Por otra parte, por ser empresas del Estado, fueron sujetas a una excesiva centralización en la toma de decisiones; se les quitó autonomía para ejercer la gestión empresarial, y se les manejó como apéndices de algún ministerio, sujetas a reglamentaciones civiles que les impedía seleccionar a los profesionales y administradores idóneos, así como definir las tarifas sobre la base de los costos económicos reales. Además, se les utilizó como fuentes de trabajo, lo que condujo a exceso de personal de baja preparación, recursos humanos calificados reducidos y muy propensos a la fuga en busca de mejores salarios. En la actualidad, estos problemas se esgrimen como una de las razones fundamentales para justificar la privatización de las empresas eléctricas nacionales. En general, en las empresas eléctricas y en los gobiernos de América Latina se ha reconocido la necesidad de realizar reestructuraciones institucionales para sanear técnica y financieramente a las empresas eléctricas, y hacerlas más eficientes. Sin embargo, también existe un amplio consenso en que mediante el establecimiento de reglas claras de juego (marcos legales y regulatorios adecuados) es posible lograr que el Estado participe de manera eficiente en el doble papel de empresario y regulador, en la operación y el desempeño del sector energético de los países en desarrollo.

Como parte de la corriente avasalladora neoliberal, se ha citado, como una de las principales razones para privatizar el subsector eléctrico, aun en países desarrollados, la mejora en la eficiencia del desempeño (por ejemplo, el caso de Inglaterra y Gales, del cual se presenta un resumen en el apéndice de esta nota). Sin embargo, incluso en el caso inglés, la decisión fue más bien de índole política que económica. Otra razón ha sido promover la competencia, planteamiento que también ha suscitado serias dudas y controversias sobre su factibilidad y eventuales beneficios. 2/

2/ Por ejemplo, en los Estados Unidos existe una iniciativa de ley para abrir el uso de la red de transmisión, con miras a promover la competencia. Líderes técnicos reconocidos mundialmente han cuestionado esta propuesta, recomendando al Senado de los Estados Unidos que antes de aprobarla es necesario evaluar el impacto que tal medida tendría sobre la confiabilidad, economía, el medio ambiente y el nivel de cooperación/coordiación existente entre las empresas eléctricas (privadas y públicas), de ese país.

4. Papel del Estado en la definición de la estrategia y política energética

Por mandato constitucional, es obligación de los gobiernos velar por el bienestar de sus ciudadanos, proveerlos de servicios básicos y fomentar el desarrollo de las naciones.

Dentro de esta línea, las empresas eléctricas nacionales del Istmo Centroamericano fueron creadas para promover el desarrollo de los países por medio de la electrificación, llevando la energía eléctrica tanto a las áreas urbanas como a las rurales. Debe destacarse la gran labor realizada sobre estos aspectos; así por ejemplo, en 1950, el índice de electrificación en el Istmo Centroamericano era de apenas 14% (aproximadamente 1.2 millones de habitantes), alcanzando en 1990 49% (13 millones de habitantes).

No obstante, el esfuerzo llevado a cabo por los gobiernos, se estima que a 1990, un 48% (13.3 millones de habitantes) de la población del Istmo Centroamericano viven en condiciones de extrema pobreza. Desde el punto de vista energético, dicha situación se manifiesta en un consumo de energía anual por habitante de 1.4 BEP y un producto interno bruto (PIB) por habitante de 838 dólares.

Es evidente el bajo nivel de desarrollo existente en casi todos los países de la región, y por lo tanto debe ponerse mucha atención en las estrategias y políticas de desarrollo nacionales. Independientemente de los medios que cada Estado elija para lograr hacer más eficiente la gestión de los distintos sectores, es innegable que los Estados no pueden abandonar su función de desarrollo.

Para el caso del subsector eléctrico, los cambios y reestructuraciones que se están dando en ese subsector deben enmarcarse dentro de las estrategias y políticas energéticas nacionales. El financiamiento y desarrollo de programas de electrificación deberá seguir siendo prioritario, por lo menos en cinco países de la región.

En cuanto al desarrollo de los recursos naturales, debe considerarse el largo tiempo de maduración, riesgos y altas inversiones que éstos representan. Se deberá poner especial atención a las condiciones bajo las cuales se permitiría la participación privada en proyectos hidroeléctricos y geotérmicos, y las implicaciones que para los países de la región representará continuar soportando el crecimiento de la demanda con base en centrales termoeléctricas.

Como es conocido, los países de América Central son importadores de petróleo y la factura que pagan cada año (del orden de 1,200 millones de dólares) es un grave y permanente lastre sobre su balanza comercial. Un sector que pesa mucho en el uso de los hidrocarburos es el del transporte y no se vislumbran cambios tecnológicos que permitan predecir un cambio de uso y de costumbres, por lo que seguirá creciendo el consumo de hidrocarburos. Adicionalmente, debido a los rezagos en el desarrollo de plantas generadoras basadas en recursos naturales, el subsector eléctrico incidirá de manera muy importante en el incremento del uso de productos petrolíferos.

En el mercado mundial se prevé que el precio del petróleo permanecerá estable, en términos reales, por el resto de la década. Sin embargo, no hay que olvidar que es un producto finito y que, a medida que transcurra el tiempo (después del año 2000), será más vulnerable a los altibajos de los equilibrios de oferta-demanda en el mundo. También es oportuno señalar que una planta hidroeléctrica, cuya vida útil se ubica en los 50 años, requiere de 10 a 12 años para su desarrollo. Las plantas hidroeléctricas de tamaño mediano y grande, identificadas en la región, podrían entrar después del año 2003, si desde ahora se empezara a actuar para construirlas.

Por ser el sector energético tan estratégico para el futuro económico, se considera indispensable el papel del Estado para definir la estrategia y política energética que debería seguir cada país. Se vislumbra que el inversionista privado, particularmente en los países en desarrollo, vería poco atractivo embarcarse en un proyecto de gran envergadura con tasas de rentabilidad modestas y períodos de recuperación de largo plazo; en su defecto, al pretender recuperar el capital en muy corto plazo, dichos proyectos no podrían desarrollarse. Muy posiblemente el inversionista privado tendería a construir plantas de rápida maduración y con costos superiores a los del mercado, con el propósito de recuperar su capital en el menor tiempo posible. Un ejemplo concreto de esta tendencia ya ha ocurrido en Guatemala, donde se ha instalado una planta con capital extranjero basada en pequeñas máquinas de combustión interna (22 unidades de 5 MW cada una), que operarán contractualmente durante 15 años a factor de planta de 85%. No obstante, es muy importante destacar que este tipo de soluciones, enmarcadas en una política energética nacional en manos del Estado, podría representar la holgura necesaria para resolver --a pesar de los costos superiores-- los problemas urgentes

inmediatos, y lograr el margen de maniobra suficiente para desarrollar una política energética más independiente de los riesgos del petróleo, así como aprovechar de manera más integral los grandes recursos naturales disponibles en la región.

Es importante que la energía eléctrica se produzca a costos razonables, ya que se convertirá en insumo básico de los productos fabricados en Centroamérica que participarán en el mercado regional y mundial, por lo que será necesario hacerlos competitivos. Un factor adicional al costo del capital, que cobrará cada vez mayor preponderancia en el Istmo Centroamericano, es el precio al que adquieran las empresas eléctricas los productos petrolíferos, quedando explícita, de nuevo, la importancia del Estado como ente articulador de la estrategia y política energética en cada país.

Para establecer la estrategia y la política energética en cada país, se requiere que exista un ente regulador técnicamente preparado y funcionalmente independiente de las empresas, ya sean estatales o privadas, el que se encargaría también de formular un plan indicativo de la expansión de la generación y transmisión nacionales.

5. Impacto de la privatización sobre la integración

Los mercados eléctricos de Centroamérica a nivel nacional son relativamente pequeños. Lo mismo ocurre con los mercados nacionales petroleros. Esto último, aunado a la falta de integración en la adquisición y comercialización de los productos derivados del petróleo, ha provocado que los países, en mayor o menor grado, paguen más caros los hidrocarburos y los servicios complementarios (fletes y seguros). Por ejemplo, para el caso del diesel, el producto de mayor importación, se observa que sólo Costa Rica, El Salvador y Nicaragua compraron a un precio fob más bajo que el promedio centroamericano, y muy cerca al precio PLATT's para la costa del Golfo de los Estados Unidos. Los demás países generalmente se ubican bastante por encima de este índice, debido a que las empresas importadoras de productos terminados facturan con precios basados en el reporte PLATT's para el Caribe (mercado que actualmente es casi inexistente y con niveles de precios significativamente más altos), a pesar de que los embarques provienen principalmente de Houston y puertos aledaños. En consecuencia, entre 1989 y 1991, Guatemala, Honduras y Panamá importaron 14 millones de barriles de diesel, a un precio

promedio superior en 2.55 dólares por barril (10.5% mayor) al precio PLATT's de la costa del Golfo, es decir, se pagaron 35.7 millones de dólares adicionales --por países, este total se desagrega en 19.7, 11.4 y 4.6 millones de dólares, respectivamente--, en relación directa con el volumen importado por cada uno.

Por la parte eléctrica, aún existe mucho margen para aprovechar las economías de escala. Como es conocido, una unidad generadora basada en carbón, para que sea económica, debe ser al menos de 150 MW. Este tamaño resulta muy grande para un solo país. Si se llegaran a desintegrar las empresas eléctricas nacionales, con una estructura netamente vertical en la actualidad, a un conjunto de empresas, y sobre todo si fuesen privadas, se vislumbra que sería mucho más difícil lograr acciones concertadas entre dos o más países, para construir centrales generadoras que aprovechen las economías de escala, ya sea basadas en combustibles fósiles o en recursos naturales. A manera de ejemplo, en Inglaterra y Gales, a raíz de la privatización, las empresas generadoras privadas han optado por construir pequeñas centrales térmicas (del tipo ciclo combinado), a pesar del sobreequipamiento de generación que se reconoce en esos países (véase en el apéndice un resumen de lo que ha ocurrido en el subsector eléctrico de Inglaterra y Gales después de la privatización).

Los gobiernos de los seis países han expresado de manera reiterada su voluntad política de profundizar la integración, convirtiéndola en acciones pragmáticas, como una de las armas del desarrollo. En el sector energético se presenta un campo muy amplio de posibilidades. Existen grandes y atractivos proyectos hidroeléctricos (por ejemplo, Boruca en Costa Rica, Brito o Copalar en Nicaragua, El Tigre en El Salvador-Honduras). En el subsector eléctrico se dispone de una larga historia integracionista; se encuentran interconectados los sistemas eléctricos de El Salvador y Guatemala, por una parte, y los de Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, por la otra. Desde finales de 1987 se viene estudiando la posibilidad de construir un Sistema de Interconexión Eléctrica para los países de América Central (proyecto SIPAC) con el auspicio del Gobierno de España.

Se puede asegurar que si se fragmenta demasiado la propiedad y, sobre todo, si el Estado no permanece como el principal responsable de articular la política energética nacional, de fijar los objetivos y prioridades del desarrollo del sector, las acciones y proyectos de integración actualmente en estudio se verían seriamente afectados.

Anexo**RESUMEN SOBRE LA PRIVATIZACION DEL SUBSECTOR ELECTRICO
EN INGLATERRA Y GALES**

El caso de Inglaterra y Gales representa el experimento más audaz de privatización de la industria eléctrica en el mundo. La decisión fue más bien política que económica. El monopolio estatal se desintegró en tres principales empresas generadoras: National Power (NP, 30 GW), PowerGen (PG, 19 GW) y Nuclear Electric (8 GW); las primeras dos son privadas y la tercera estatal; en 12 compañías distribuidoras regionales privadas (REC: Regional Electricity Companies), y en una empresa encargada de la red y de la coordinación del sistema eléctrico interconectado (NGC: National Grid Company), la cual es propiedad de las 12 REC, pero mediante una estructura (holding company) que la hace independiente en sus decisiones.

Las premisas fundamentales de la privatización fue introducir la competencia, además de aumentar la eficiencia operacional del subsector eléctrico. Inicialmente, se decidió introducir la competencia sólo en la generación eléctrica y en el suministro a clientes con demandas máximas superiores a 1 MW. Además se establecieron una serie de medidas transitorias: a) contratos para que las dos grandes empresas generadoras compren el carbón nacional (más caro que el del mercado internacional); b) contratos entre las compañías generadoras y las REC (comprenden aproximadamente el 85% de la producción de NP y PG), y c) franquicias para conservar un mercado cautivo a las REC. Existen dos mecanismos para concretar los arreglos comerciales: el mercado con un día de antelación, conocido como el Pool, y los contratos.

De acuerdo con la teoría económica se esperaba que las fuerzas del mercado condujeran a una auténtica competencia entre las empresas generadoras; sin embargo, las transacciones que han dominado son de índole comercial, buscando el máximo beneficio económico. Más del 90% de las transacciones se rige por contratos comerciales de índole confidencial entre las grandes empresas generadoras y las REC, y no a través del Pool. Se había pronosticado que las empresas generadoras venderían alrededor de 2 p/kWh; sin embargo, a pesar de ser confidenciales, ha trascendido que supera los 3 p/kWh.

Las 12 REC disponen de una franquicia que obliga a los usuarios, con demanda máxima inferior a 1 MW, a contratar el servicio con la REC que le corresponde por su localización. Esto representa aproximadamente el 70% del mercado. Este mercado cautivo se reducirá en 1994, cubriendo sólo usuarios con una demanda máxima menor a 100 kW y, a partir de 1998, cualquier usuario podrá contratar el suministro con cualquier empresa suministradora (ya sea REC o generadora). Esta franquicia se justificó sobre la base de los contratos obligados por el gobierno entre las compañías generadoras y la Compañía Británica de Carbón (British Coal Company). Adicionalmente, existe un subsidio para la generación nuclear (de alrededor de 1,000 millones de libras anuales), el que se traslada a los usuarios mediante un impuesto. En conclusión, hasta ahora se puede afirmar que la reestructuración del subsector eléctrico en Inglaterra y Gales no ha producido los resultados esperados, que las reglas transitorias han favorecido mucho a las empresas generadoras y que existe una serie de interrogantes que tendrán respuesta sólo con el paso de los años, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

1. ¿Se desarrollará la competencia? Hasta ahora no hay señales claras y, si esto no sucede, la responsabilidad del Regulador de evitar la explotación de los consumidores será más compleja.
2. ¿Bajarán los precios? Hasta ahora no; de hecho, un grupo de los consumidores más grandes han acudido al Comisionado Europeo de Energía (European Energy Commissioner) para que intervenga en la manera en que los precios son determinados. Se ha dicho que tal vez la forma más fácil de resolver este conflicto sería exonerar a los grandes consumidores del impuesto nuclear. Por otro lado, si se obtuvieran beneficios de mejor productividad y eficiencia, el que éstos sean pasados a los consumidores dependerá del Regulador. Cabe mencionar que aun si las fuerzas del mercado produjeran un precio más bajo, no se podrá garantizar que se está haciendo un uso eficiente de los combustibles disponibles.
3. ¿Qué ocurrirá con la industria eléctrica nuclear, actualmente subsidiada?, ¿Qué con la industria del carbón?
4. ¿Funcionará LOLP (VOLL-SMP) como mensaje para construir plantas nuevas? La oficina de regulación OFFER ha recomendado a los miembros del Pool que consideren los méritos de mecanismos alternativos.

5. ¿Se podrá ofrecer seguridad? Los optimistas consideran que si otros "mercados libres" ofrecen un nivel adecuado de seguridad de suministro, no hay razón aparente para que lo mismo no suceda en la industria eléctrica. Hasta ahora la seguridad se ha mantenido, pues se tiene una sobrecapacidad de generación (que aumentará aún más en los años futuros); sin embargo, la seguridad no puede garantizarse ya que las actividades de expansión, mantenimiento y operación (oferta) no están coordinadas.
6. ¿Las estrategias de oferta reflejarán los costos marginales? Los que desarrollaron el mecanismo existente obviamente creen que el sistema está diseñado para incentivar a los generadores a adoptar dicha estrategia. Hasta ahora, esto no ha sucedido y habrá que esperar a que el mercado "madure".