

ILPES-CEPAL

IV CURSO SOBRE PROVISION Y REGULACION DE
SERVICIOS PUBLICOS DE INFRAESTRUCTURA

2 AL 13 de setiembre de 2002

NUEVOS DESAFIOS REGULATORIOS EN LA
REESTRUCTURACION ENERGETICA DE AMERICA
LATINA

FERNANDO SANCHEZ ALBAVERA

DIRECTOR DEL ILPES
CEPAL - NACIONES UNIDAS

ILPES-CEPAL
IV CURSO SOBRE PROVISION Y REGULACION DE
SERVICIOS PUBLICOS DE INFRAESTRUCTURA
2 AL 13 de setiembre de 2002

NUEVOS DESAFIOS REGULATORIOS EN LA
REESTRUCTURACION ENERGETICA DE AMERICA
LATINA

FERNANDO SANCHEZ ALBAVERA
DIRECTOR DEL ILPES
CEPAL - NACIONES UNIDAS

MODERNIZACIÓN

- Modernización no es sinónimo de privatización, pero es uno de sus componentes fundamentales.
- La modernización implica: uso sustentable de los recursos, uso eficiente de la energía, nuevos actores empresariales y cambios en la organización y en las modalidades de funcionamiento y coordinación.
- Hay varios modelos de modernización

INTERES PUBLICO

- Superar crisis de empresas públicas
- Garantizar calidad, precios y rentabilidad adecuados, seguridad y expansión.
- Transparencia en las transacciones para evitar traslado de ineficiencias
- Garantizar competencia: regulación de monopolios naturales, desintegración vertical y desconcentración
- Neutralidad: no discriminación entre usuarios
- Ampliación de cobertura
- Equidad: subsidiariedad del Estado

NUEVAS RAZONES DE INTERES PUBLICO

- **DERECHO AL USO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS**
- **DERECHO A LA EFICIENCIA ENERGETICA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.**

DERECHO A LA EFICIENCIA ENERGETICA

- **Oferta: uso racional de fuentes y de potencialidades naturales; precios competitivos, seguridad, oportunidad y calidad (ambiental y del servicio), considerando equilibrio entre el proveedor y el usuario**
- **Demanda: Derecho a ser informado y a satisfacer necesidades de acuerdo a técnicas y procedimientos racionales, considerando soberanía del consumidor**

DESAFIOS REGULATORIOS POR EL LADO DE LA OFERTA

- **Clara definición del carácter de servicio público**
- **Barreras de entrada a la generación**
- **Integración de la industria y concentración de propiedad.**
- **Posición dominante en el mercado aunque no necesariamente abuso de dominio.**
- **Reducida competencia en la generación y algunos casos excesiva competencia: pocos estímulos a inversión en generación con riesgo de abastecimiento futuro**
- **Dificultades para garantizar la seguridad del sistema**
- **Disputas en la fijación de tarifas de distribución.**
- **Poca transparencia en tarifas de transmisión y ausencia de regulación.**

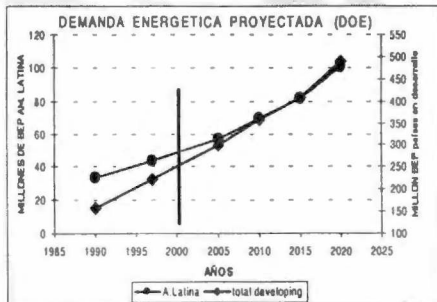
**DESAFIOS REGULATORIOS
POR EL LADO DE LA DEMANDA**

- Participación y fiscalización de los usuarios del proceso regulatorio
- No incorporación del derecho a la eficiencia energética para protección de usuarios.
- Traslado de eficiencia privada a usuarios: información poco transparente de costos de distribución.
- Precios libres con tendencia a la baja y precios regulados con tendencia al alza
- Contratos de adhesión :organización de grandes usy pequeños usuarios
- No compensación en caso de crisis o problemas de interpretación sobre mecánica de las compensaciones

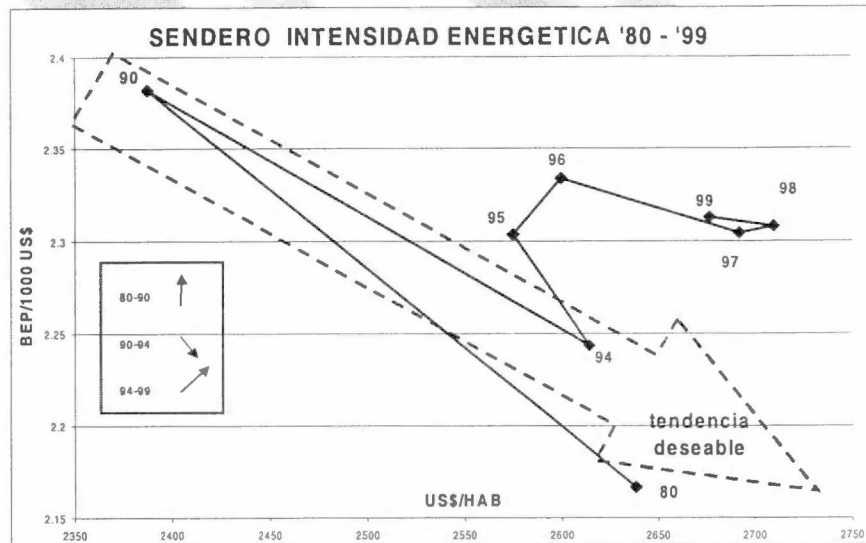
**MARCO INTERNACIONAL
RELACIONADO CON EL MANEJO DEL USO
SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS**

- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985)
- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992)
- Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)
- Plan de Acción de la Cumbre de las Américas (1994)
- Protocolo de Kyoto (1997)

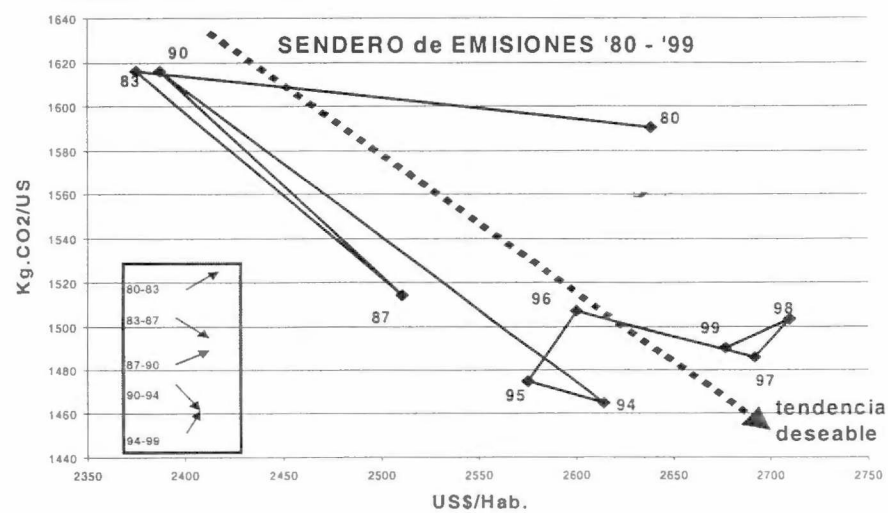
Suplir demanda energética en forma sostenible
cobertura social ↑ intensidad energética ↓



CRECER REDUCIENDO LA INTENSIDAD ENERGETICA



CRECER REDUCIENDO LAS EMISIONES DE EFECTO INVERNADERO



**ESPECIFICIDAD Y DINAMICA DEL
DESARROLLO SUSTENTABLE**

- Sustentabilidad concepto dinámico y relativo en el tiempo
- Relación dialéctica entre conservación y explotación de los recursos naturales.
- Dimensiones de la sustentabilidad: política, económica, de integridad patrimonial y social.
- Contradicción entre precios bajos de la energía y sustentabilidad

**REGULACION EN PAISES DESARROLLADOS
SOBRE USO EFICIENTE DE LA ENERGIA**

- España, Italia, Japón: leyes marco, reglamentos, normas, definición muy precisa de instrumentos
- Alemania: leyes específicas (conservación de energía en edificios), reglamentos descentralizados
- Estados Unidos y Reino Unido: leyes y reglamentos puntuales (ley de conservación de energía en viviendas)
- Países Bajos: Definición de facultades y mandatos generales y reglamentación complementaria (esquema flexible y de consenso)

**FACTORES ESTIMULANTES
EN AMERICA LATINA**

- Reformas energéticas: precios reales; clientes no regulados etc.
- Liberación de mercados: mayor competencia nacional e internacional
- Fuerte crecimiento de la demanda: incremento de población, urbanización, expansión de bienes intensivos en energía.
- Los usuarios van adquiriendo mayor conciencia de sus intereses.

MERCADO Y REGULACION

- Barreras impiden acceso al uso eficiente de la energía.
- Bajo desarrollo de los mercados energéticos: regulación, incentivos, información, compromiso de actores.
- Planeamiento estratégico y políticas expresas de uso eficiente de la energía: acciones legislativas, diseño institucional, concertación público/privada.

BARRERAS

- Coordinación institucional
- Elevada significación de la inversión inicial, ausencia de incentivos (arancelarios, tributarios), líneas de financiamiento disponibles, productos bancarios.
- Larga vida útil de edificaciones, lenta renovación de equipos, reducida oferta de equipos eficientes.
- Educación, información: Difusión, confiabilidad, asistencia técnica
- Ausencia y/o insuficiencia de normas.
- Empresas de suministro de energía no cuentan con suficiente información sobre sus clientes para aplicar programas de gestión de la demanda no basados en las opciones tarifarias.

PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO

- Asignación de recursos a órganos competentes
- Disponibilidad de recursos para planes y programas
- Financiamiento de proyectos de empresas energéticas
- Líneas de crédito para proyectos de uso eficiente de energía
- Servicios de banca comercial para proyectos de uso eficiente de energía

**DETERMINANTES DE LA REGULACION
DEL USO EFICIENTE DE LA ENERGIA**

- Enfoques de las políticas públicas (liberal, de consenso, legalista)
- Grado de desarrollo del mercado energético: regulación y desregulación, competencia, clientes libres, comercializadores
- Vulnerabilidad de la seguridad del abastecimiento energético
- Generación de ventajas competitivas

OBJETIVOS

- Institucionalizar la problemática: definir responsabilidades públicas y privadas
- Ejecutar programas conducentes a un manejo racional
- Establecer mecanismos de información, auditoría y control, asistencia técnica etc
- Promover la emisión de normas de eficiencia energética

RAZONES DE INTERES PUBLICO

- El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables que son patrimonio de la Nación.
- El Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales.
- Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país.

RAZONES DE INTERES PUBLICO

- Las personas tienen derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado.

NECESIDAD DE REGULAR

- Fuentes energéticas son bienes públicos
- Consumo energético incide en patrimonio natural
- Existencia de externalidades negativas: necesidad de armonizar intereses públicos y privados
- Eficiencia energética es un derecho del consumidor
- Desarrollo Sustentable como propósito central: crecimiento, competitividad, protección ambiental y equidad social

NECESIDAD DE REGULAR

- Incorporar la gestión de la demanda como un propósito central de la reforma energética.
- Instaurar la planificación integrada de recursos: UEE es una fuente adicional, reducir la dependencia energética
- Precisar y ampliar las atribuciones de la autoridad energética: coordinación institucional e intersectorial
- Garantizar asignación de recursos humanos y financieros

NECESIDAD DE REGULAR

- Elaborar base de datos para sectores críticos
- Diseñar un sistema normativo.
- Promover la concertación público/privada
- Estimular la gerencia energética para elevar la competitividad
- Proteger derechos de los consumidores
- Adecuar legislación a compromisos internacionales

INTERACCION PUBLICO/PRIVADA

- Regulación surge por un interés compartido
- Consumo energético incide en el gasto siendo por tanto un costo que debería ser administrado racionalmente. Eficiencia energética favorece equidad social y competitividad empresarial
- Sectores público y privado se informan, orientan e interactúan en el problema

PROPOSITOS DE LA REGULACION

- Definición del interés público y mandato al Estado (autoridad pública): armonizar expansión de los sistemas, competitividad y desarrollo sustentable.
- Asignación de responsabilidades del Estado y de los privados (convenios voluntarios, normas obligatorias)
- Definición, coordinación y gestión de instrumentos regulatorios y no regulatorios
- Asignación de recursos humanos y financieros
- Formación y desarrollo del mercado: diagnóstico, información, capacitación, estímulos.
- Protección de los derechos de los consumidores

ÁMBITOS DE LA REGULACIÓN

- Eficiencia de la oferta energética
- Manejo de la demanda: tarifas, información, difusión y capacitación, enfrentamiento de imperfecciones del mercado
- Orientaciones y normas para actividades con elevada intensidad energética
- Normas para equipos e instalaciones: emisión, evaluación y certificación

MODALIDADES DE REGULACIÓN

- Regulación por persuasión: información, difusión, capacitación, auditorías y proyectos demostrativos
- Regulación por incentivos: dispositivos y acciones promocionales, convenios voluntarios
- Regulación compulsiva: normas de cumplimiento obligatorio

ENTIDADES DE FOMENTO DE LA EFICIENCIA ENERGETICA

- Información, educación y capacitación
- Identificación de problemas: auditorías, proyectos demostrativos, asistencia técnica.
- Elaboración de normas
- Intermediar cooperación internacional
- Promover constitución de empresas de servicios energéticos

EMPRESAS/CONSUMIDORES

- Regulación debería estimular a que proveedores negocien con sus clientes formas de reducir el consumo de energía
- Beneficios y costos deberían ser compartidos.
- Deducción de inversiones y costos de programas de uso eficiente de la energía

NORMAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

- Métodos de cálculo y de ensayo uniformes diseñados para definir el nivel de consumo y la eficiencia de bienes insumidores de energía

RAZONES PARA REGULAR

- La normalización es un instrumento esencial para el uso eficiente de la energía
- La normalización es un instrumento para promover flujos sustentables de comercio
- La normalización permite la superación de barreras técnicas al comercio
- La normalización permite incrementar la incorporación del progreso técnico y elevar la competitividad.
- La normalización protege los intereses del consumidor

OBJETIVOS

- **Objetivo general:** Reducir al mínimo el costo del consumo de energía generando el máximo rendimiento
- **Objetivos específicos :** renovación tecnológica, mayor competitividad y protección del consumidor

CONDICION BÁSICA

- La elaboración y aplicación de normas de eficiencia energética requiere la colaboración de una variedad de actores: instituciones gubernamentales; institutos de normalización; asociaciones de industriales; asociaciones de consumidores etc.
- Deben estar enmarcadas dentro de un sólido consenso para lograr una política energética sostenible.

OPCIONES NORMATIVAS

- **Nacionales**
- **De terceros:** American National Standards Institute (ANSI) ; British Standards Institute (BSI); Deutsches Institut fur Normung (DIN).
- **Subregionales:** Sistema Andino de Normalización.
- **Regionales:** Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT)
- **Normas internacionales:** International Standards Organisation (ISO)

DIMENSIONES DEL PROCESO DE NORMALIZACIÓN

- Política: factores de interés público
- Legal: forma de aplicación
- Institucional: interacción entre actores públicos y privados
- Técnica : Diseño y tipo de equipos, acreditación y certificación.
- Económica : competitividad, calidad de los equipos de uso final, beneficio al consumidor
- Comercial: flujos sustentables de intercambio

MECANISMOS DEL SISTEMA NORMATIVO

- Información al consumidor mediante el etiquetado energético y el sello de conformidad.
- Instrumentos regulatorios para alcanzar mínimos obligatorios
- Convenios voluntarios sobre objetivos de eficiencia energética.

OBJETIVOS

- Definir responsabilidades públicas y privadas
- Ejecutar programas conducentes a un manejo racional
- Establecer mecanismos de información, auditoría y control, asistencia técnica etc
- Promover la emisión de normas de eficiencia energética
- Elaborar base de datos para sectores críticos
- Diseñar un sistema normativo y mecanismos para emisión de normas eficiencia energética.
- Promover la concertación pública/privada
- Estimular la gerencia energética para elevar la competitividad
- Proteger derechos de los consumidores
- Adecuar legislación a compromisos internacionales

DESARROLLO LEGISLATIVO
EN AMERICA LATINA

- Costa Rica: Ley marco, muy intervencionista, incapacidad de ejecución
- Perú: Ley marco indicativa y promotora
- Colombia: ley marco, incluye energías alternati
- Argentina: Ley marco, proyecto se encuentra en el Senado.
- Brasil: promoción del uso eficiente es atribución de entidad regulatoria (ANEEL)
- Venezuela: ley marco, proyecto está en el Ministerio de Energía y Minas
- Chile: se han elaborado los fundamentos y orientaciones para legislar.
