

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2014)1

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

02-Jul-2014

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Cancels & replaces the same document of 25 June 2014

**LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA**

**Sesión I - Los Mercados de la Electricidad en América Latina:
Integración Regional y Cuestiones Relativas a la Competencia**

-- Solicitud de contribuciones a los países --

16-17 de septiembre 2014, Montevideo, Uruguay

Se hace circular el documento adjunto para la preparación del debate que tendrá lugar durante la Sesión I del Foro Latinoamericano de Competencia los días 16 y 17 de septiembre de 2014 en Uruguay. Las contribuciones por escrito para dicha sesión deberán llegar a la Secretaría el 21 de agosto de 2014 a más tardar. Les agradeceríamos que avisaran antes del 11 de julio de 2014 si tienen la intención de presentar una contribución.

Contacto: Ania Thiemann, Global Relations Manager, OECD Competition Division,
Tel: +33 1 45 24 98 87, Correo electrónico: Ania.Thiemann@oecd.org

JT03360067

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

DAF/COMP/LACF(2014)1
Unclassified

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA



12º Foro Latinoamericano de Competencia
16-17 de septiembre de 2014 • Montevideo • Uruguay

Sesión I - Los Mercados de la Electricidad en América Latina: Integración Regional y Cuestiones Relativas a la Competencia

SOLICITUD DE CONTRIBUCIONES A LOS PAÍSES

Introducción

1. Esta solicitud de contribuciones se distribuye en preparación de la discusión que se llevará a cabo en la primera sesión del Foro Latinoamericano de competencia 2014. La sesión I se titula: **"Los mercados de la electricidad en América Latina: Integración regional y cuestiones relativas a la competencia"**. Usted está invitado a hacer una contribución por escrito para esta sesión.

2. En esta solicitud de contribuciones identificamos algunos de los temas que se pueden abordar en sus contribuciones escritas y orales. Por favor tenga en cuenta que esta lista no es ni exhaustiva ni prescriptiva. Usted puede plantear libremente otras cuestiones pertinentes que reflejen sus experiencias del sector. Sírvase preparar una contribución concisa y sintética, aunque ignore algunas de las preguntas.

3. Para ayudar al Secretariado de la OCDE en la planificación de las sesiones, por favor infórmenos antes del **11 de Julio de 2014** si tiene la intención de presentar una contribución. Las contribuciones deben ser enviadas por correo electrónico (como documento de Word en formato electrónico, 5 páginas como máximo en español o inglés) a Erica Agostinho [Erica.Agostinho@oecd.org] conocer copia a: Ania Thiemann [Ania.Thiemann@oecd.org] a más tardar el **21 de Agosto de 2014**. Las contribuciones de los países se distribuirán a los participantes a través de la página web del FLAC (www.oecd.org/competition/latinamerica). Por otra parte, si usted tiene algún **reglamento pertinente sobre la integración de los mercados de la electricidad, por favor, envíe una copia al Secretariado antes del 28 de Julio de 2014**.

1. Antecedentes: la competencia en los mercados de la electricidad

4. Las cuestiones relativas a la competencia en las industrias de red en general, y en el sector de la electricidad en particular, tienden a ser bien entendidas. Una gran cantidad de investigaciones y trabajos empíricos discuten este tema, incluso dentro del Secretariado, en donde se han realizado por parte de la OCDE una serie de mesas redondas y debates sobre el tema (todos se enumeran en la bibliografía incluida en el anexo). Además, sírvase consultar el Consejo de la OCDE 2001, *Recommendation Concerning Structural Separation in Regulated Industries* (Recomendación relativa a la separación estructural en sectores regulados), modificado a su vez por el Consejo de la OCDE el 13 diciembre de 2011, para

analizar el papel que los incentivos empresariales a la inversión pueden desempeñar a la hora de evaluar la conveniencia de la separación estructural en sectores regulados.

2. Integración regional en los mercados de la electricidad

5. Teniendo en cuenta el volumen de trabajo existente, el Secretariado no propone reconsiderar nuevamente las características destacadas de la competencia en el sector de la electricidad. La nota de referencia del Secretariado propone más bien centrar la atención en la cuestión de la *integración regional en los mercados de la electricidad* y su aplicación a América Latina y el Caribe (ALC).

6. El crecimiento económico futuro de la región de América Latina y el Caribe dependerá de atender las demandas energéticas entre otros factores. El aumento de las necesidades de energía en la región de ALC requerirá de un desarrollo concomitante del sector energético con el fin de lograr un crecimiento económico suficiente en las próximas dos décadas. Sin embargo, la región enfrenta problemas en el sector eléctrico, como cortes regulares de energía, seguridad energética (garantizar suficiente energía durante los períodos de máxima carga) y eficiencia energética. En particular, la calidad de la oferta y la falta de eficiencia de la electricidad son desiguales en América Latina, y sigue siendo un problema en algunas partes de la región¹.

7. La literatura, así como varios ejemplos internacionales parecen demostrar que la integración de los mercados regionales puede ayudar a resolver algunos o todos estos desafíos, ayudando así a sacar a la región de la trampa de la renta media. La integración de los mercados puede ser una solución eficaz para mejorar tanto la seguridad del suministro como la eficiencia de las redes eléctricas. En este contexto, el término "integración del mercado" debe entenderse como *la interconexión regional o transfronteriza de dos o más redes eléctricas nacionales anteriormente independientes*, a diferencia de la integración vertical (nacional) de diferentes niveles de suministro de electricidad (como la generación, la transmisión y la distribución).

8. Sobre la base de la actual configuración organizativa, varios escenarios parecen probables: (1) las empresas transnacionales privadas toman la iniciativa de este proceso, vinculando a los diferentes países en los que hacen negocios en la actualidad; o (2) las empresas eléctricas de propiedad estatal más grandes se expanden a los países vecinos y/o lanzan nuevas formas de asociación con otras empresas de propiedad estatal; o (3) los gobiernos de países vecinos se ponen de acuerdo para ampliar o crear intersecciones.

9. El documento de referencia del Secretariado sostendrá que avanzar hacia una integración más profunda, en el sentido de la modelo de intercambio nórdico "Nord Pool", por ejemplo, podría ser una herramienta eficaz para prevenir la escasez frecuente de energía², o asegurar un mejor desarrollo de la infraestructura y un mayor bienestar social para los consumidores latinoamericanos, asegurando al mismo tiempo las necesidades de energía para el crecimiento económico a largo plazo.

10. El documento de referencia del Secretariado examinará los principales argumentos a favor y en contra de la integración regional de mercados del sector eléctrico en América Latina desde la perspectiva de la competencia, incluyendo mediante la evaluación de estudios de casos de otras regiones del mundo. Por otra parte, se espera que las contribuciones de los países complementen la información de referencia y constituyan la base para un debate en forma de mesa redonda. El anexo identifica una serie de temas pertinentes para esta discusión.

¹ McDonald, D. A., Ruiters G. (2012) 'Alternatives to Privatization', HSRC Press, Capítulo 16: Chavez, D., Alternatives in the electricity sector in Latin America págs. 453-491.

² McDonald, D. A., Ruiters G. (2012) 'Alternatives to Privatization', HSRC Press, Capítulo 16: Chavez, D., Alternatives in the electricity sector in Latin America págs. 453-491.

ANEXO. PREGUNTAS CONSIDERAR EN LAS CONTRIBUCIONES DE LOS PAÍSES

La mesa redonda sobre electricidad se dedicará principalmente a la cuestión de la integración regional, pero también habrá espacio para un debate más amplio sobre cuestiones de competencia en el sector eléctrico en América Latina, especialmente aquellas que tendrían que abordarse para garantizar una integración regional exitosa. Con el fin de permitir un debate tan útil como sea posible, le invitamos a las jurisdicciones asistentes a atender las siguientes preguntas:

1. Preguntas generales

1.1 Integración Regional

- ¿Cuál es la experiencia de integración de los países miembros de SIEPAC y del CAN y en el Cono Sur? ¿Cómo ha evolucionado el rol de las autoridades de la competencia y/o los demás reguladores, a la luz de la integración regional? ¿La integración fue acompañada de responsabilidades compartidas (transfronterizas) entre organismos reguladores?
- ¿Ha tenido dificultades con la integración del mercado desde el punto de vista de la competencia? Si es así, ¿cuáles fueron y qué soluciones aplicó?
- Si su zona de competencia está fuera de la región de América Latina y el Caribe, ¿ha tenido alguna experiencia de integración de los mercados regionales en el sector de la electricidad? ¿Cuáles han sido los principales problemas desde el punto de vista de la competencia?

2. Cuestiones específicas de interés para la integración de los mercados regionales

2.1 Liberalización

La liberalización, total o parcial, es probablemente uno de los requisitos previos de la integración de mercados regionales. La experiencia de la liberalización es por lo tanto de interés en este contexto. Una cuestión a considerar es el caso de los conflictos de intereses que pueden ocurrir³ cuando el estado se ha mantenido activo en el sector de la electricidad en competencia con el sector privado. Esto puede suceder cuando el regulador 1) favorece a las empresas de propiedad estatal (por ejemplo, en Colombia o Brasil); 2) exige que las compañías de generación atiendan obligaciones sociales no relacionadas con su objetivo principal, sin la correspondiente indemnización por los gastos relacionados (por ejemplo, en El Salvador y Guatemala); o 3) fuerza a los inversionistas privados a participar en empresas conjuntas con el estado (como en Argentina).

En este contexto, nos gustaría preguntar:

- ¿Cuáles han sido sus experiencias con la liberalización del mercado en el sector de la electricidad?
- ¿Llevó a efecto la separación estructural en la cadena vertical (por ejemplo, entre sistemas de generación y de transmisión; de distribución y de venta al por menor)? Si la respuesta es sí, ¿por qué y cómo funcionó?, y si no fue así, ¿cuáles fueron las razones de sus decisiones?
- ¿Cómo hizo frente a las cuestiones de posibles conflictos de interés?

³ Millan, J. (2005), 'Power Sector Reform in Latin America: Accomplishments, Failures and Challenges', *Economic and Political Weekly*, vol. 40, No. 50, págs. 5291-5301.

2.2 *Reglamento*

La función del regulador es un aspecto central de la liberalización, y será primordial en el caso de una integración regional de mercados.

- ¿Qué tipo de relación hay entre la autoridad encargada de la competencia y el regulador nacional de la electricidad? ¿Pueden interactuar con electricidad en cuestiones de competencia? y, en caso afirmativo, ¿los límites de sus respectivas competencias están claramente definidos? Si no interactúan, entonces, ¿por qué no, y podrían hacerlo?
- ¿Tiene la autoridad de competencia el poder de actuar en forma independiente en materia de energía, como por ejemplo haciendo cumplir la legislación en materia de competencia, iniciar estudios de mercado, realizar labores de promoción? ¿Hay una diferencia de trato entre la generación, la transmisión y los segmentos del comercio minorista en este sentido?
- ¿Cómo se puede esperar ver que cambie el papel de la autoridad nacional de competencia en un mercado integrado a nivel regional, en comparación con su papel actual en el mercado nacional de la electricidad?
- ¿Qué modelo de regulación consideraría adecuado para un mercado integrado a nivel regional? ¿Consideraría a la regulación del Mercado Único de la UE en el sector de la energía como un modelo? ⁴
- ¿Tiene actualmente implementado algún instrumento que permita la integración transfronteriza de los mercados de red? ¿La regulación de las telecomunicaciones podría ser un modelo útil?

2.3 *Fijación de precios*

La regulación de precios puede afectar la integración de los mercados entre países. Si los precios difieren significativamente entre países (vecinos), esto puede llevar a subvenciones cruzadas entre países en el mercado regional. La expectativa de las reformas determinadas por el mercado era reducir los precios de la electricidad y reducir las distorsiones históricas en los precios (especialmente las subvenciones cruzadas). Uno de los problemas es que los precios de la electricidad a menudo se han mantenido artificialmente bajos, y no cubren el costo de la generación y distribución de electricidad, por lo que en estos casos las reformas provocarían un alza de los precios, si se permite que los mecanismos de mercado actúen libremente.

Por eso, muchos países todavía aplican una regulación de precios a fin de garantizar la "accesibilidad" de la electricidad. Como consecuencia, en algunos países los precios de la electricidad siguen siendo demasiado bajos para cubrir los costos y para atraer la inversión privada, y el sector sufre aún de constantes subvenciones cruzadas entre los clientes domésticos y los industriales.

Existen diferentes sistemas para velar por la "accesibilidad" de los suministros de electricidad, por ejemplo:

- Regulación de precios : tarifas predeterminadas (Francia), topes de precios (Eslovaquia)
- reglamentación selectiva (el concepto de los consumidores vulnerables, Reino Unido)

⁴ Ver http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm sobre el progreso europeo hacia un mercado único europeo de la electricidad.

- a través de la competencia: sin regulación (República Checa)

Varios países latinoamericanos (Argentina, Chile, El Salvador y Perú) han introducido regulaciones basadas en la calidad de los resultados para establecer tarifas multianuales y evaluar el cumplimiento de las normas de calidad en el servicio brindado por las empresas de distribución.

- Las condiciones y los costos del suministro de electricidad pueden variar también dentro de un mismo país, de manera que aplicar una regulación de precios unificada puede distorsionar las condiciones de suministro entre las distintas regiones de un país. ¿Qué mecanismos de fijación de precios existen actualmente en su mercado doméstico de electricidad? ¿Tiene una fijación de precios a nivel local/regional?
- ¿La autoridad de competencia interviene en las decisiones de fijación de precios?
- ¿Cómo se aseguraría de que la fijación de precios en un mercado integrado sea un buen reflejo de los factores de oferta y demanda?
- ¿Consideraría la posibilidad de introducir mecanismos para asegurar o imponer tarifas "sociales"? ¿Cuáles serían las consecuencias en la competencia de esos mecanismos?

2.4 Relación con el poder de mercado

El poder de mercado es el problema de competencia en los mercados de la electricidad que se menciona con mayor frecuencia en la literatura. En muchos países los establecidos históricamente todavía tienen una posición muy fuerte. En otros, la integración vertical entre generación y suministro al por menor puede ser considerada una respuesta eficaz a las imperfecciones de los mercados al por mayor por el organismo regulador nacional, pero también pueden crear problemas de mercado (y por lo tanto en esos casos las autoridades se enfrentan a una negociación de compromiso).

Las posibles soluciones para tratar el poder de mercado (tanto en el caso de las concentraciones, como en casos de abuso de posición dominante) son remedios conductuales (impedir a las empresas que utilicen su poder de mercado) o remedios estructurales (p. ej. el aumento de la competencia mediante la cesión forzada de activos).⁵

- ¿Ha intervenido anteriormente en casos de poder de mercado o de abuso de posición dominante en su mercado doméstico de electricidad?
- ¿Qué mecanismos tiene operando actualmente para supervisar el mercado y la industria? ¿Serían suficientes en el caso de una integración regional? ¿Qué otros instrumentos necesitaría?
- ¿Ha habido cooperación con los reguladores de los mercados sobre cuestiones de poder de mercado? ¿Se tuvo éxito? ¿Qué problemas se encontraron?
- ¿Podría un mercado integrado tener un regulador lo suficientemente fuerte para hacer frente a esas cuestiones?

⁵ Parece que la Comisión Europea prefiere los remedios conductuales, aunque a veces pueden ser menos eficaces que los estructurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bartl, M. (2009), 'The Affordability of Energy Supply', *Eric Stein Documento de trabajo*, No. 3/2009. <http://www.ericsteinpapers.cz/images/doc/eswp-2009-03-bartl.pdf>
- Brophy Haney, A., Pollitt, M. G. (2011), 'Exploring the determinants of "best practice" benchmarking in electricity network regulation', *Energy Policy*, vol. 39, Número 12, págs. 7739–7746. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421511007075>
- Cubbin, J., Stern, J. (2006), 'The Impact of Regulatory Governance and Privatization on Electricity Industry Generation Capacity in Developing Economies', *The World Bank Economic Review*, vol. 20, No. 1., págs. 115-141. <http://www.jstor.org/stable/40282321>
- Glachant, J-M., Ruester, S. (2013), 'The EU Internal Electricity Market: Done Forever?' *documento de trabajo del IUE RSCAS*, No. 2013/66. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/28123>
- Henriot, A. (2013), 'Financing investment in the European electricity transmission network: Consequences on long-term sustainability of the TSOs financial structure', *documento de trabajo del IUE RSCAS*, No. 2013/66. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030142151300654X>
- Ibarra-Yunez, A. (2012), 'Economic and Regulatory Challenges and Opportunities for US-Mexico Electricity Trade and Cooperation', Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, *Policy Research Project Report*, No.174. http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17560/prp_174-econ_reg_challenges_US_Mex_electricity-2012.pdf?sequence=5
- Joskow, P. L. (2008), 'Lessons Learned from Electricity Market Liberalization', *The Energy Journal*, número especial 2008. <http://economics.mit.edu/files/2093>
- Kury, T. J. (2013), 'Price Effects of Independent Transmission System Operators in the United States Electricity Market', *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 43, No. 2. págs. 147-167., <http://link.springer.com/article/10.1007/s11149-012-9204-5>
- Millan, J. (2005), 'Power Sector Reform in Latin America: Accomplishments, Failures and Challenges', *Economic and Political Weekly*, vol. 40, No. 50. págs. 5291-5301., <http://www.jstor.org/stable/4417521?origin=JSTOR-pdf>
- Mjelde, J. W., Bessler, D. A. (2009), 'Market integration among electricity markets and their major fuel source markets', *Energy Economics*, vol. 31, No. 3., págs. 482–491., <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140988309000310>
- Nagayama, H. (2009), 'Electric power sector reform liberalization models and electric power prices in developing countries: An empirical analysis using international panel data', *Energy Economics*, vol. 31, No. 3. págs. 463–472., <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140988308001916>
- Nepal, R., Jamasb. T. (2013), 'Caught Between Theory and Practice: Government, Market and Regulatory Failures in Electricity Sector Reforms', Heriot-Watt University Department of Economics, Documento de trabajo, No. 2013-01., http://www.sml.hw.ac.uk/documents/HW_DP_2013_01.pdf
- Ochoa, C., Dyner, I., Franco, C. J. (2013), 'Simulating power integration in Latin America to assess challenges, opportunities, and threats', *Energy Policy*, vol. 61, págs. 267–273. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513006721>
- OCDE (1996), Mesas redondas de políticas públicas sobre la política de la competencia en el sector de la electricidad, OCDE, París, 1996, disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/1919993.pdf>

- OCDE (2001), Recomendación del Consejo relativa a la separación estructural en sectores regulados, OCDE, París, 2001, C(2001)78/FINAL, disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/25315195.pdf>
- OCDE (2002), Mesas redondas de políticas públicas sobre la política de la competencia en el sector de la electricidad, OCDE, París, 2002, disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/6095721.pdf>
- OCDE (2007), Mesas redondas sobre seguridad energética y políticas de competencia, DAF/COMP(2007)35, disponible en inglés en: <http://oecd.org/daf/competition/abuse/39897242.pdf>
- OCDE (2010), Mesas Redondas sobre Electricidad: Energías renovables y redes inteligentes, DAF/COMP(2010)10, disponible en inglés en: <http://oecd.org/daf/competition/sectors/46586020.pdf>
- OCDE (2012), Tercer Informe sobre las experiencias de separación estructural, OCDE, París, 2012. Disponible en inglés en: <http://www.oecd.org/daf/competition/50056685.pdf>
- OCDE/Agencia Internacional de Energía (2005) Lecciones de los mercados eléctricos liberalizados, disponible en: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/LessonsNet.pdf>
- Puller, S. L., West, J. (2013), 'Efficient Retail Pricing in Electricity and Natural Gas Markets', *The American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 103, No. 3., págs. 350-355., http://econweb.tamu.edu/jwest/articles/Puller_West_Retail_Energy_2013.pdf
- Sadowska, M., Bert, W (2013), 'Power Markets Shaped by Antitrust', Documento para debate de TILEC, No. 2013-007. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2187765
- Schober, D. (2013), 'Static vs. dynamic impacts of unbundling: Electricity markets in South America', ZEW Documentos para el debate, No. 13-033. <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/74529/1/747299048.pdf>
- Srivastava, A. K., Kamalasadan, S., Patel, D., Sankar, S., Al-Olimat, K. S. (2011), 'Electricity markets: an overview and comparative study', *International Journal of Energy Sector Management*, vol. 5, No. 2, págs. 169-200., <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1938073&show=abstract>
- Supponen, M. (2012), 'Cross-Border Electricity Transmission Investments', *EUI RSCAS Documento de trabajo*, No. 2012/02. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20617/RSCAS_2012_02.pdf?sequence=1
- Vaheesan, S. (2012), 'Market Power in Power Markets: The Filed Rate Doctrine and Competition in Electricity', disponible en inglés en: http://works.bepress.com/sandeep_vaheesan/8/
- Van Koten, S., Ortmann, A. (2013), 'Structural versus behavioral remedies in the deregulation of electricity markets: An experimental investigation motivated by policy concerns', *European Economic Review*, vol. 64, págs. 256-265. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28959/2013_VanKoten_et-al_StructuralVSBehavioral.pdf?sequence=1
- Viljanen, S., Makkonen, M., Annala, S., Kuleshov, D. (2011), 'Vision for European electricity markets in 2030', disponible en inglés en: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/69361/isbn%209789522650740.pdf?sequence=3>
- Yepez-Garcia, R. A. et al: (2010), 'Meeting the Electricity Supply/Demand Balance in Latin America & the Caribbean', Banco Mundial, septiembre de 2010, Washington DC. <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/LACElectricityChallenge.pdf>