

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2014)27

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

12-Sep-2014

Spanish - Or. English

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

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

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

-- Contribución de Uruguay --

16-17 de septiembre 2014, Montevideo, Uruguay

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Uruguay PARA SU DEBATE en la Sesión II del Foro Latinoamericano de Competencia que se llevará a cabo los días 16 y 17 de septiembre de 2014 en Uruguay.

Contacto: Ania Thiemann, Gerente de relaciones globales, División de la Competencia de l'OCDE
Tel: +33 1 45 24 98 87, Correo electrónico: Ania.Thiemann@oecd.org.

JT03361875

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)27
Unclassified

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA



16-17 de septiembre de 2014 • Montevideo • Uruguay

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

-- CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY --

1. Integración y Competencia

1. Sin duda la integración a nivel regional de sistemas energéticos nacionales brinda oportunidades para el aprovechamiento de escala y de respaldo gracias a la compensación de variaciones tanto a nivel de la oferta como de la demanda de energía. Varios estudios de la CIER lo demuestran y cuantifican en la región.
2. El aprovechamiento de estas ventajas requiere como primera condición necesaria la existencia de infraestructuras de integración física como un requerimiento tecnológico imprescindible, pero fácilmente alcanzable con recursos financieros que demuestren las ventajas obtenibles. Más allá de eso, se requieren además de condicionantes políticas y económicas que hagan a la integración energética viable, y son éstas las que determinan en definitiva el grado y la calidad de esta integración en la práctica. Es la realidad la que demuestra en este caso el grado de intercambio e integración logrado, y su resultado medible evidencia los grados de acuerdo político y económico alcanzados y las restricciones existentes.
3. Por otra parte la integración energética parece una alternativa interesante a efectos de ofrecer soluciones alternativas e introducir competencia en el suministro de energía, para una economía de pequeña escala como la de Uruguay, con una población de aproximadamente 3 millones de habitantes, en el que además los servicios asociados a la energía lo prestan históricamente empresas de carácter monopólico, aunque de propiedad estatal.
4. Para visualizar los resultados y relacionar las causas involucradas, es necesario repasar las distintas etapas de desarrollo alcanzadas para luego sacar algunas conclusiones.

2. Antecedentes

5. El desarrollo del país se caracterizó históricamente por la fuerte presencia de empresas públicas centralizadas para la prestación de los servicios públicos, que brindaron los servicios de manera monopólica a través de grandes empresas integradas verticalmente, con muy buenos niveles de cobertura y calidad. En el sector de la energía eléctrica, la UTE toma los servicios en 1912, y ANCAP asume la importación, refinación y distribución en 1931.

6. En la década del 90, en un marco de liberalización y promoción de la participación privada, en toda Latinoamérica, se aprueba en 1997, la reforma del marco regulatorio del sector, profundiza la posibilidad de competencia en la generación de energía tal como lo establecía la Ley Nacional del año 1977, mientras mantiene a UTE como empresa monopólica estatal en la transmisión y distribución de la energía eléctrica, y avanza en la separación del rol regulatorio en una unidad reguladora independiente (Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica, UREE), en la separación contable de la empresa integrada verticalmente, y promueve la creación de un mercado de contratos y de oportunidad, con precios spot para la comercialización de los grandes consumidores, creando a la ADME como organismo administrador del mercado.

7. La UREE comienza a funcionar en el año 2000, desarrollando propuestas tendientes al incremento de la competencia en este sector. Las mismas se aprueban mediante Decretos en el año 2002, que definen las reglas de funcionamiento del mercado mayorista, y de las actividades de transmisión y distribución. En ese año, y en un contexto de fuerte crisis económica se le asignan a dicha unidad reguladora, competencias en el sector de los combustibles líquidos y gases, así como en los servicios de agua potable y saneamiento, pasando a constituirse como Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).

3. Integración energética con Argentina

8. La concepción de dicho mercado de energía, estaba fuertemente influenciada por la posibilidad de su integración al mercado energético argentino, posibilitado por la importante interconexión eléctrica de 2.000 MW que representa la usina hidroeléctrica binacional de Salto Grande, inaugurada en 1979.

9. Además Uruguay mantiene una interconexión pequeña con Brasil, de 70MW en la ciudad fronteriza de Rivera y Livramento, con una convertidora de 50/60 Hz.

10. Es necesario considerar la importante componente hidráulica en la matriz energética nacional, a partir de las tres usinas del Rio Negro y de la usina binacional de Salto Grande que aportan en media más del 60% de la generación, contribuyendo fuertemente al precio a la baja de la misma, aunque generando una fuerte variabilidad de las condiciones climáticas.

11. La crisis económica generalizada en la región, así como los cambios de política económica en los distintos países hicieron que fuera prácticamente imposible la compatibilización de precios de intercambio energético, limitado además por restricciones de exportación por razones de necesidad, o distorsión por fuertes subsidios reservados al consumo interno, llegando al incumplimiento de contratos pactados. De todas maneras los intercambios de energía fueron frecuentes pero limitados a situaciones de emergencia, o de sobreproducción, y no como parte de una lógica de mercados integrados.

4. Política energética

12. En la mayoría de los países de la región se produjeron procesos de privatización de las empresas estatales que operaban en diferentes mercados. En Uruguay ese proceso fue resistido a través de movilizaciones y plebiscitos que limitaron su alcance a algunos casos aislados. De todas maneras las

reformas en el sector energético siguieron adelante, y si bien la empresa pública asumió cambios y mejoras de gestión necesarias en la distribución y comercialización, relegó inversiones necesarias en la generación a la espera de que el mercado o la integración energética al mercado argentino las resolviera, lo que llevó al sistema eléctrico a un estado de vulnerabilidad crítico en el año 2004 producto de la sequía, cuando la demanda luego de la crisis comienza a recuperarse.

13. A partir del año 2005, luego del cambio de gobierno, y en un escenario de crecimiento económico marcado, se retoma el rol directriz de la política energética por parte del Estado, y se le asigna a la empresa pública la responsabilidad de planificar y ejecutar la inversión necesaria en generación eléctrica faltante, respetando el marco regulatorio vigente.

14. En ese contexto y hasta la fecha se continúa desarrollando el sector energético, a partir de una política energética elaborada en el año 2008, por el ministerio de industria energía y minería (MIEM), y avalada por los 4 partidos políticos con representación parlamentaria como Política de Estado con un horizonte de 30 años. En la misma se consideran la participación de los actores privados en la generación y la demanda, y se asigna un rol clave a la empresa estatal como ejecutor de políticas de promoción de energías renovables y autóctonas para la diversificación de la matriz energética, la garantía de suministro, y la soberanía energética, así como a la unidad reguladora para regular el sector y promover la competencia donde corresponda.

15. En este marco la generación de energía renovable y eólica en particular ha sido uno de los pilares de la política energética, por la cual se han firmado contratos de suministro de energía a 20 años con esta fuente por parte de la UTE, con el sector privado por cerca de 1.000 MW, de los que se llevan instalados a la fecha cerca de 300 MW.

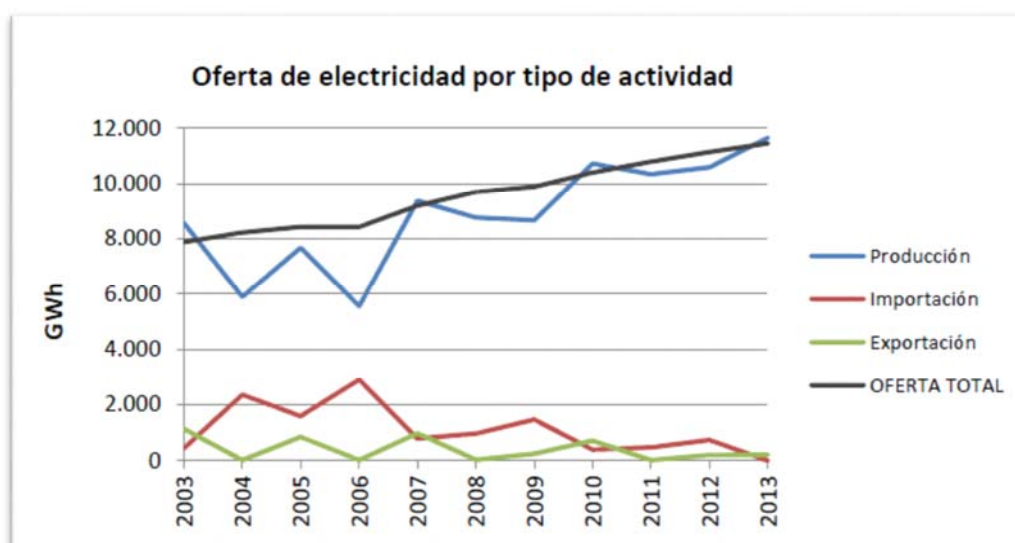
5. Integración gasífera

16. La integración energética con Argentina se dio además a través de un gasoducto que une la ciudad de Buenos Aires con Montevideo, construido a través de una concesión por 30 años, que comienza a operar en el año 2002, con la expectativa de abastecer y desarrollar el mercado de gas natural a partir de la producción argentina, lo que luego se frustra por la escasez del combustible y funciona exclusivamente para el consumo residencial, y para abastecer contratos interrumpibles puntuales.

17. A efectos de desarrollar entonces este energético como parte de la matriz energética primaria, se decide como parte de la política energética la instalación de una planta regasificadora flotante próxima a Montevideo, que abastezca al mercado residencial e industrial, y fundamentalmente al sector eléctrico con energía firme, permitiendo además enviar excedentes al sistema argentino, ahora en el sentido inverso al previsto originalmente.

6. Intercambios de energía con la región

18. En la gráfica siguiente se aprecia la evolución de los intercambios de energía de Uruguay con los países vecinos. Se aprecia la variabilidad importante de la producción nacional, fruto de la variabilidad climática, que se ve compensada con volúmenes importantes de energía importada, en el período 2003-06, y que luego decrece en la última década producto de la política de inversión en generación local, y de la mayor escasez en el sistema argentino.



Fuente: Estudio de la matriz energética, MIEM 2013

7. Replanteo de la Integración energética con Brasil

19. Como parte de la política energética se ha incluido entre las líneas de acción desarrolladas, la construcción de una línea de interconexión y convertidora de 500 MW con el sistema eléctrico brasileiro, a efectos de potenciar las alternativas y oportunidades de interconexión adicionales al sistema eléctrico argentino.

20. Esta integración física se justifica en la posibilidad de aumentar las alternativas de intercambio con la región, y permitir soportar eventuales déficit de generación, o enviar sobrantes al sistema brasileiro, producto de la variabilidad climática, y el aumento de la generación eólica, así como también aprovechar eventuales economías de recursos en función de un despacho conjunto más eficiente.

8. Competencia e Integración

21. Luego de presentada la evolución de la integración energética con los países vecinos, y el desarrollo del propio sistema nacional, es posible analizar la competencia como un instrumento de mejora de eficiencia asignativa en el contexto de un mercado integrado, como se propuso al inicio a modo de oportunidad.

22. Parece claro que para aprovechar las ventajas de la competencia a nivel regional deben existir obviamente las infraestructuras que permitan los intercambios, pero además deben darse condiciones de intercambio estables, que incluyen aspectos políticos y económicos, reglas de juego estables y equilibradas, creíbles por los distintos actores, que den la confianza necesaria para sostener las decisiones cuyo plazo será la variable de ajuste de dicha credibilidad.

23. En definitiva los tipos de intercambio energético que se realicen estarán dados por la estabilidad temporal de las reglas de juego que se espera que se mantengan. Si se trata de reglas de juego de corto plazo, los intercambios serán de oportunidad, con energías sobrantes, o por emergencias como lo son actualmente. En este escenario prima la cooperación, más que la competencia.

24. Si se logran reglas más estables, con mayores niveles de confianza se pueden alcanzar intercambios a costos de energía más eficientes, y en un escenario más integrado podrían considerarse decisiones de inversión de más largo plazo vinculadas a la provisión de energía firme. En este caso parece necesaria además de las reglas de operación adecuadas, la existencia de un organismo superior encargado del despacho del sistema integrado.

25. En la medida que existan reglas estables, también la competencia entre los distintos actores se puede desarrollar como mecanismo de asignación más eficiente, aunque en la medida que los distintos tipos de fuentes tienen características, ventajas y desventajas propias, dicha competencia difícilmente será plena.

26. El grado de integración dependerá de la estabilidad de las reglas de juego planteadas. Desde una integración simplemente física con intercambios puntuales de oportunidad, a una integración plena como un único mercado integrado, ninguna barrera al intercambio, despacho único y precios arbitrados.

27. La integración puede visualizarse también como un conjunto de reglas de juego que determinan el mercado relevante donde puede haber actores en competencia. Implica menores “reservas de mercado” para la generación local, especialmente en el caso de una integración total.

28. Por otra parte, implica mayores oportunidades para colocar “excedentes” de generación (aunque ya no se hablaría de excedentes porque habría un solo mercado). Para los consumidores debería significar posibilidades de acceso a generación quizá más barata.

29. La integración también tiene un componente de reasignación de riesgos. En un mercado totalmente integrado el riesgo de abastecimiento sería un único riesgo a gestionar conjuntamente en los países integrados (por ejemplo a decidir racionamiento), por lo que la integración también es un riesgo para la propagación de la escasez, que debe amortiguarse.

30. Estas cuestiones particularmente relevantes en el sector eléctrico, con inversiones específicas, de largo plazo, en varios usos sin energéticos sustitutivos, con grandes impactos ambientales y sociales, con necesidad de tomar decisiones centralizadas de despacho de oferta en cada instante, lo hacen un mercado particularmente sensible, estratégico y no deslindable de la agenda política de las naciones involucradas. Este aspecto puede resultar relevante en el caso de una asimetría de escala importante entre los países como la que aparece entre Uruguay y sus dos vecinos.

31. En definitiva, la integración de los mercados presenta oportunidades y ventajas pero también implica riesgos y costos de adaptación y de salida que crecen con la profundidad de esta integración. La integración debe verse como un proceso de largo plazo, en el que los resultados que se logren son producto además del comportamiento de cada actor en el respeto de las reglas de juego que se vayan generando.

32. Como mínimo la existencia de interconexiones físicas entre los sistemas regionales, permite mayor aprovechamiento de las infraestructuras construidas, habilitando oportunidades de colocación de la energía excedente.

33. En este escenario es fundamental el rol de la regulación para la armonización y elaboración normativa, así como para la resolución de arbitrajes.

9. Competencia por el mercado

34. Las posibilidades de competencia en el sector energético, se mantienen de todas maneras dentro de cada sistema, como lo demuestra la experiencia desarrollada para la instalación de generación eólica mediante contratos de suministro de energía a 20 años, en procesos competitivos, mediante licitaciones públicas internacionales, realizadas por la empresa pública con buenos resultados obteniendo precios competitivos, del orden de 64 U\$/MWh.

35. El desafío regulatorio lo constituye en este caso la defensa y promoción de la competencia a través de la revisión de los contratos evitando cláusulas limitantes de potenciales competidores, y garantizando el libre acceso a las redes, a costos eficientes reconocidos.

36. Es importante en este marco, a efectos de promover la eficiencia, ver además de la integración de los mercados regionales, la integración de los mercados que constituyen el sector eléctrico y gasífero entre sí.