

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2014)4

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

29-Jul-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 Colombia --

16-17 de septiembre 2014, Montevideo, Uruguay

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Colombia 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

JT03360783

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)4
Unclassified

Spanish - Or. English

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

LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL: UNA FUENTE DE PRESIÓN COMPETITIVA QUE NECESITA EL MERCADO ELÉCTRICO COLOMBIANO

-- CONTRIBUCIÓN DE COLOMBIA --

1. La Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, “SIC”) desea contribuir al Foro Latinoamericano de Competencia con el presente escrito, el cual tiene un doble propósito: i) Resaltar la importancia de avanzar en la integración energética regional, con el fin de introducir una fuente de presión competitiva en el mercado de generación de energía eléctrica colombiano; y ii) Compartir los avances doctrinales desarrollados por la SIC en materia de concentraciones empresariales, a raíz de la decisión del Gobierno Nacional en el 2013 de subastar su participación mayoritaria en la empresa generadora de energía eléctrica, ISAGEN.

2. Los análisis económicos realizados por la SIC le permitieron identificar la importancia de que Colombia avance en la integración energética regional, como contrapeso a la dinámica de concentración de la oferta de generación de energía en Colombia.

1. Sobre los precios de la energía eléctrica en Colombia, la concentración de la oferta y la ausencia de presión competitiva por importaciones

3. En agosto de 2013 el Gobierno Nacional publicó los resultados del estudio sobre la competitividad de los precios de la energía eléctrica en Colombia. Este estudio fue motivado por los incrementos que se han presentado en Colombia a partir de 2008, hasta el punto en que el índice de precios de la electricidad aumentó un 35% entre 2008 y 2012, en comparación con el índice de precios al consumidor que aumentó en 14% para el mismo período¹.

¹ Centro de Estudios de Economía Sistémica, Consultoría sobre la competitividad en la cadena de prestación del servicio de energía eléctrica – Generación, transmisión, distribución y comercialización, Resumen ejecutivo, p. 6.

4. En el mismo estudio se realizó un ejercicio comparativo sobre los precios de la energía eléctrica en Colombia en relación con los países miembros de la OECD y con países de América. El resultado de este análisis para el año 2012 ubicó a Colombia en la mitad de la muestra².

5. Sin embargo, al comparar Colombia con los países de América considerados en la muestra (i.e. Brasil, Chile, Estados Unidos, México y Perú), el estudio concluye que: i) Colombia tiene los precios a usuarios residenciales más altos; y ii) en cuanto a usuarios industriales, los precios de la energía eléctrica en Brasil, Estados Unidos y Perú son más bajos que en Colombia, lo cual reduce la competitividad de nuestra industria frente a tales países³.

6. En cuanto a la composición del mercado de generación de energía eléctrica, es preciso mencionar que la oferta se encuentra concentrada en pocos oferentes. Así, el mercado se caracteriza por su naturaleza oligopólica, toda vez que los cinco grupos empresariales líderes representan alrededor del 80% de la participación del mercado⁴, como se puede observar en la siguiente tabla⁵:

Agentes	Participación
GRUPO EPM	22,9%
EMGESA S.A. E.S.P.	18,67%
GECELCA S.A. E.S.P.	14,29%
GRUPO ARGOS	11,38%
ISAGEN S.A. E.S.P.	11,03%
Total	78,27%

7. Colombia ha avanzado en la integración energética regional con Venezuela y Ecuador, sin embargo, ninguno de estos avances representa una presión competitiva significativa a los líderes del mercado. En el primer caso, existe un acuerdo bilateral de venta de energía entre ISAGEN y Venezuela, en virtud del cual ISAGEN se compromete a despachar energía a ese país bajo un mecanismo prepago⁶. En consecuencia, el intercambio de energía entre Colombia y Venezuela únicamente implica exportaciones para Colombia.

8. El caso de Ecuador es diferente debido a que existe un sistema de intercambio acordado entre ambos países en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, conocido como el esquema de Transacciones Internacionales de Energía – TIE⁷. Sin embargo, el flujo de energía que importa Colombia de Ecuador, a través de este esquema, representa una presión competitiva marginal.

² Ibid. pp. 8-9.

³ Ibid.

⁴ Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 525 del 10 de enero de 2014, pág. 26.

⁵ Ver: <http://www.xm.com.co/Pages/VerificaciondeEnergiaFirme.aspx> <última visita, 23 de julio de 2014>

⁶ Ver: http://www.isagen.com.co/PregFrecuentes_inversionistas.jsp <última visita, 23 de julio de 2014>

⁷ “El esquema TIE es el mecanismo de intercambio de energía utilizado desde el 1 de marzo de 2003 entre Colombia y Ecuador, mecanismo que fue reglamentado por la CREG (Res. 004 de 2003) y el CONELEC (Res. 002 de 2003) amparados en la Decisión 536 del 2002 de la Comunidad Andina de Naciones - CAN; ésta decisión establece el marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad (...)”. Carlos A. Cano Isaza, Análisis de escenarios para los intercambios de electricidad entre Colombia y Latinoamérica, Proyecto Final de Monografía del Curso de Pós-Graduação Lato Sensu Análise Econômica do Setor Elétrico – Integração Energética da América Latina Instituto de Economia Universidade Federal do Rio de Janeiro, Junio de 2011, p. 16.

9. La siguiente tabla⁸ evidencia que la integración energética regional no se ha traducido en una presión competitiva importante vía importaciones para Colombia:

	Demanda Comercial Total (GWH)	Importaciones Ecuador (GWH)	Importaciones Venezuela	Importaciones Ecuador Vs. Demanda Comercial
2011	57.085,4	8,2	0	0,0144%
2012	59.277,6	6,6	0	0,0111%
2013	60.855,1	28,5	0	0,0468%
ene-jun 2014	31.162,4	8,6	0	0,0276%

10. En suma, los precios de la energía eléctrica en Colombia se han incrementado significativamente en los últimos años, en detrimento del bienestar de los consumidores residenciales e industriales. Por su parte, la concentración del mercado de generación en 5 grupos empresariales, acompañado de la ausencia de presión competitiva vía importaciones, evidencia que los consumidores colombianos podrían beneficiarse de medidas que aumenten la oferta, como es el caso de la integración energética regional.

2. Sobre la dinámica de concentración de la oferta y los avances de la SIC en materia de control a la concentraciones empresariales

11. Como consecuencia del proceso de venta de ISAGEN, tres firmas líderes del mercado de generación presentaron solicitud de pre-evaluación ante la SIC, debido a su interés en participar en la subasta por la mayoría accionaria de dicha firma. El análisis de los riesgos derivados de las transacciones proyectadas tuvo como base el riesgo de que los precios aumentaran como consecuencia de la transacción proyectada. Así mismo, el ejercicio realizado por la SIC le permitió desarrollar doctrina en cuanto a: i) la utilización de modelos cuantitativos para estimar poderes de mercado; y ii) control por parte de accionistas minoritarios y efectos anticompetitivos derivados de los vínculos estructurales entre competidores. A continuación se incluye un resumen de los tres casos⁹:

2.1 ARGOS - ISAGEN¹⁰

12. La concentración empresarial entre ARGOS e ISAGEN conllevaría a que el ente integrado pasara a tener el 23% del mercado. De acuerdo con la regulación expedida por el regulador energético, una concentración entre generadores es permitida siempre y cuando la cuota resultante no exceda del 25%¹¹. Si bien es cierto que la transacción estaba permitida por la regulación, la Superintendencia evaluó mediante el modelo cuantitativo propuesto por McRae & Wolak, si el ente integrado fortalecería su poder de mercado como resultado de la integración.

13. Este modelo analiza el comportamiento de oferta de los agentes para maximizar el beneficio esperado en un mercado de subasta de energía. El punto central es estimar la elasticidad de la curva de demanda residual, toda vez que dicha elasticidad permite determinar si una firma tiene la habilidad de subir

⁸ Ver: <http://www.xm.com.co/Pages/Informes.aspx> <última visita, 23 de julio de 2014>

⁹ Teniendo en cuenta que el procedimiento para la venta de ISAGEN no ha culminado para la fecha del presente escrito, se omitió cualquier mención a los condicionamientos impuestos por la SIC por su carácter reservado.

¹⁰ Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 525 del 10 de enero de 2014.

¹¹ Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, Resolución No. 060 del 28 de junio 2007.

el precio de mercado mediante cambios en sus cantidades ofertadas¹². Una vez obtenida la elasticidad de la curva de demanda residual, la SIC calculó el poder de mercado de acuerdo con la fórmula derivada del índice de Lerner:

$$L = \frac{P - Mc}{Mc} = -\frac{1}{\varepsilon}.$$

14. De acuerdo con los resultados obtenidos, la SIC demostró que la transacción implicaba un potencial riesgo de efectos unilaterales debido a que el ente resultante adquiriría un poder de mercado superior al que tenían las intervinientes en el escenario pre-integración.

2.2 *Empresa de Energía de Bogotá (EEB) - ISAGEN*¹³

15. La particularidad de este caso radica en que la EEB es el propietario del 51,5% de los derechos económicos de EMGESA y del 43,6% de los derechos políticos. De acuerdo con la transacción proyectada, la EEB estaba interesada en adquirir la mayoría accionaria de ISAGEN, lo cual demandó de esta Superintendencia un análisis detallado sobre control por parte de accionistas minoritarios y sobre los riesgos derivados de los vínculos estructurales entre competidores.

16. Debido a la novedad de estas problemáticas, la SIC acudió a la doctrina desarrollada por la OECD y las autoridades de competencia extranjeras sobre la materia¹⁴. Tres elementos fueron determinantes para concluir que la EEB tiene control sobre EMGESA a pesar de su participación minoritaria en derechos políticos: i) la existencia de poderes de veto de la EEB en EMGESA, a nivel de junta directiva y asamblea de accionistas, en asuntos que afectan el desempeño competitivo de EMGESA (e.g. nuevas inversiones, desarrollo de nuevas líneas de negocio, otorgamiento de garantías para el giro ordinario de los negocios, entre otras); ii) la injerencia de la EEB en la elección de cuatro de los siete miembros de junta; y iii) la existencia de un derecho de inspección exorbitante sobre asuntos financieros en cabeza de la EEB.

17. En cuanto a las potenciales distorsiones ocasionadas por la creación de vínculos estructurales entre competidores, la SIC introdujo el IHH modificado propuesto por Breshahan, O'Brien y Salop¹⁵ y encontró una variación preocupante en el índice de 348 puntos. Adicionalmente, la SIC identificó que el ente integrado tendría incentivos para adoptar estrategias de maximización conjunta de utilidades, afectando la rivalidad entre EMGESA e ISAGEN. En cuanto a efectos coordinados, la SIC concluyó que la

¹² Shaun D. McRae & Frank A. Wolak, How Do Firms Exercise Unilateral Market Power? - Evidence from a Bid-Based Wholesale Electricity Market, 2009; Frank A. Wolak, Report on Market Performance and Market Monitoring in the Colombian Electricity Supply Industry, 2009.

¹³ Superintendencia de Industria y Comercio, Resoluciones 5545 del 6 de febrero de 2014 y 32184 del 19 de mayo de 2014.

¹⁴ Organization for Economic Co-operation and Development – Competition Committee, “Antitrust Issues Involving Minority Shareholding and Interlocking Directorates”, DAF/COM(2208) 30, 23 de junio de 2009; U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, “Horizontal Merger Guidelines”, agosto 2010, pp.33-34; Comisión Europea, “Commission Staff Working Document: Towards more effective EU merger control”, SWD(2013) 239 final Brussels 2013.

¹⁵ Timothy F. Bresnahan & Steven Salop, “Quantifying the competitive effects of production joint ventures”, Volume 4, Issue 2, Pages 123-235 (June 1986), p. 155-175; Daniel P. O'Brien, & Steven Salop, “Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control”, Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. Paper 209 (2000).

creación de vasos comunicantes entre competidores a través de un accionista común, en un mercado colmado de elementos facilitadores como es el de energía eléctrica, reforzaría este riesgo.

2.3 *EPM - ISAGEN*¹⁶

18. En este caso, EPM (actual propietario del 13% de las acciones de ISAGEN) pretendía participar en la subasta por ISAGEN a través de un consorcio con la sociedad brasileira CEMIG. En caso de que el consorcio EPM – CEMIG resultare adjudicatario de la subasta, EPM aumentaría su participación al 20% y adquiriría la propiedad de la planta hidroeléctrica Jaguas, actualmente de ISAGEN. Por su parte, CEMIG quedaría con la operación del parque de generación de ISAGEN.

19. La SIC determinó que EPM adquiriría control sobre ISAGEN en caso de perfeccionarse la transacción, debido a que EPM pasaría a tener dos miembros de junta directiva, lo cual, según los estatutos, le otorgaría poderes de veto sobre decisiones trascendentales relacionadas con el desempeño competitivo de ISAGEN. Adicionalmente, la transacción proyectada incluía un acuerdo de accionistas que le permitía a EPM influenciar en la toma de decisiones sobre nuevas inversiones, capitalización y celebración de contratos relacionados con la política empresarial de ISAGEN.

20. En cuanto al análisis de los riesgos derivados del fortalecimiento de los vínculos estructurales entre competidores, la SIC utilizó nuevamente el IHH modificado y evaluó el riesgo de efectos coordinados. Por último, se estimó el aumento en el poder de mercado derivado de la adquisición de la planta Jaguas por parte de EPM, a través del modelo de McRae & Wolak.

21. El análisis de los riesgos derivados de las tres transacciones explicadas anteriormente, le permitió a esta Superintendencia identificar que la tendencia creciente de los precios de la energía en Colombia y la concentración actual de la oferta en cinco firmas que representan el 80% del mercado, tiende a empeorar debido a la ausencia de una presión competitiva significativa a través de importaciones y al interés de los incumbentes de continuar integrándose.

22. En consecuencia, la integración energética regional se erige como una oportunidad importante para introducir una fuente de presión competitiva al mercado de generación eléctrica colombiano, lo cual podría beneficiar a los consumidores residenciales e industriales.

¹⁶

Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 38982 del 24 de junio 2014.