

recursos naturales e infraestructura

Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma

Héctor Pistonesi



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Proyecto OLADE/CEPAL/GTZ “Energía y desarrollo
sustentable en América Latina y el Caribe”

Santiago de Chile, julio de 2000

Este documento fue preparado por el Sr. Héctor Pistonesi, consultor, y coordinado por el Sr. Hugo Altomonte, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura.

La dirección del proyecto OLADE/CEPAL/GTZ está a cargo del señor Hugo Altomonte; e-mail: haltomonte@eclac.cl; fax: (56-2) 208-0252.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1402-P

ISBN: 92-1-321624-6

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.77

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen.....	5
I. Introducción.....	7
II. Las reformas en el sistema energético argentino y el marco socioeconómico y político	9
1. El contexto socioeconómico	10
2. Las reformas en los sectores de hidrocarburos.....	11
III. La reforma en el sistema eléctrico argentino	21
1. La situación previa a la reforma	21
2. La nueva organización institucional emergente de la reforma.....	22
IV. El desempeño del sistema eléctrico con posterioridad a la reforma.....	37
1. El desempeño del mercado mayorista	37
2. Los mercados de distribución.....	47
V. Conclusiones.....	63
Bibliografía.....	69

Índice de cuadros

Cuadro 1	Número de agentes en el mercado mayorista.....	26
Cuadro 2	MEM: Evolución del número de actores en la generación de grandes usuarios.....	39
Cuadro 3	Total de reclamos a las distribuidoras del Área Metropolitana.....	57

Índice de gráficos

Gráfico 1	Organización institucional del sistema eléctrico argentino.....	24
Gráfico 2	Organización y funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM)	30
Gráfico 3	El sistema de transporte y las regiones eléctricas del MEM.....	33
Gráfico 4	MEM: Evolución de los consumos específicos del parque térmico.....	39
Gráfico 5	MEM: Evolución del precio monómico.....	42
Gráfico 6	MEM: Generación por tipo	43
Gráfico 7	GUMA MEM: Distribución del número de contratos por rango de precio monómico – año 1999	44
Gráfico 8	Estructura tarifaria en algunas áreas de distribución – agosto 1999	49
Gráfico 9	Evolución de la tarifa media residencial en el área del GBA.....	51
Gráfico 10	Comparación transversal de tarifas medias residenciales sin impuestos	52
Gráfico 11	Comparaciones de tarifas de usuarios en baja tensión – agosto 1999.....	53
Gráfico 12	Comparación de tarifas medias industriales en media tensión – agosto 1999	54
Gráfico 13	Relación entre la tarifa media de grandes consumos en media tensión y la correspondiente a altos consumos del sector residencial	55

Resumen

La Argentina realizó a comienzos de los 90 una profunda reestructuración en sus industrias energéticas, con una modificación substancial en las modalidades de coordinación, formulación, ejecución, control y racionalidad de las decisiones, en particular en la cadena productiva eléctrica. Al confrontar las bondades que se han propagado ampliamente en foros y reuniones internacionales con las circunstancias socioeconómicas y energéticas específicas que enmarcaron la transformación del sistema eléctrico argentino, por un lado, y las características de ese cambio y el desempeño sectorial, por el otro, surgen las siguientes conclusiones:

a) En el caso argentino, tal vez más que en ningún otro, la transformación del sistema energético fue condicionada en su profundidad y orientación por las reformas en el plano económico.

b) En segundo término, dadas esas condiciones y la orientación de la política económica adoptada por el gobierno nacional, las reformas energéticas tuvieron una profundidad, alcance y velocidad de ejecución tales que sitúan a la experiencia argentina en un caso extremo. Basta mencionar que en poco más de tres años se modificó radicalmente el papel del Estado en el sistema energético; se privatizaron los activos de la casi totalidad de las empresas públicas del sector y se cambiaron fuertemente la organización productiva y los principios regulatorios.

c) La reforma se concretó por medio de la segmentación vertical de la cadena productiva y una importante partición horizontal en los eslabones de generación y distribución; y el establecimiento de

los principios regulatorios de incompatibilidad de funciones, de libre acceso de terceros a las redes de transporte y distribución y de libre entrada a la actividad de generación. Estas características junto con la abundante disponibilidad de gas natural favorecieron notablemente las posibilidades de generar competencia en el mercado mayorista eléctrico.

d) En cuarto término se señala como hecho destacable que, a pesar de la pronta terminación y entrada en servicio de dos grandes centrales hidráulicas, construidas por el Estado y financiadas con fondos de la esfera pública, que aseguraban el abastecimiento hasta fines de los 90, los nuevos actores privados instalaron una importante cantidad de centrales térmicas que han llegado a configurar una situación de sobreequipamiento.

e) En quinto lugar, se concluye que la expansión del transporte es sin duda alguna uno de los puntos más débiles del diseño del nuevo esquema introducido por la reforma. Contrastando con las importantes inversiones privadas en generación, los mecanismos regulatorios previstos para la expansión del transporte no resultaron eficaces para la concreción de inversiones en este ámbito. En este caso se manifiesta con más claridad que en otros las dificultades derivadas de la falta de un mecanismo de planificación global del sistema.

f) Un sexto elemento concluyente es que junto con el mencionado dinamismo inversor en el ámbito de la generación, se destaca la tendencia decreciente de los precios en el mercado mayorista como otra de las evidencias del éxito del modelo. No cabe duda que la competencia entre generadores térmicos tuvo una influencia significativa en esa baja. Sin embargo, debe precisarse que la entrada de las mencionadas centrales hidroeléctricas tuvo una influencia mucho más decisiva en esa disminución de los precios, al menos hasta 1995.

g) En séptimo lugar, se puede afirmar que esa tendencia decreciente en los precios del mercado mayorista no parece haberse trasladado de manera significativas a las tarifas en los mercados de distribución. En lo que se refiere al mercado del área metropolitana esto puede deberse en parte a los precios de compra definidos en los contratos otorgados a la Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte SA (EDENOR SA) y a la Empresa Distribuidora del Sur SA (EDESUR SA). Esta situación puede modificarse substancialmente con la culminación del plazo de tales contratos y la próxima revisión tarifaria.

h) Quizá una de las lecciones más importantes se vincule con la calidad del servicio. El trabajo se centra en el análisis del corte prolongado de EDESUR SA, prestando especial atención sobre los mecanismos instalados por la reforma para enfrentar ese tipo de episodios. Se extrae de esa experiencia algunas enseñanzas para mejorar el desempeño del sistema hacia el futuro o para la implementación de procesos de reforma en otros países. En términos generales existió un gran desconcierto de la empresa distribuidora, de las autoridades públicas y del propio ente regulador para enfrentar esa emergencia que produjo problemas muy serios a alrededor de 160 000 usuarios.

Finalmente, a partir de la crisis de EDESUR SA se impone el reconocimiento del carácter de esencial del servicio público de electricidad, en tanto compromete la salud, la seguridad y el bienestar de la población así como el normal desenvolvimiento de la actividad económica. A partir de este reconocimiento, queda claro que el Estado no puede delegar su responsabilidad en la supervisión del servicio y descansar exclusivamente sobre los incentivos económicos para garantizar la responsabilidad de las empresas actuantes. Muy por el contrario, deben extremarse las medidas preventivas para evitar que ocurran hechos como los vividos en Buenos Aires en febrero de 1999.

Sin desconocer los reales logros de la reforma en el marco del contexto específico en que se produjo, como reflexión final puede plantearse que a partir de un análisis global y detallado del desempeño del sistema eléctrico argentino, el uso apologetico de algunos indicadores resulta contraproducente para la búsqueda de soluciones superadoras en función de los intereses de la sociedad.

I. Introducción

Ha transcurrido ya casi una década desde la implementación de las reformas en el sistema energético argentino y, a pesar de algunas modificaciones introducidas en el transcurso de ese período,¹ las principales industrias del sector han operado por un lapso de más de siete años bajo las formas de organización productiva e institucional y el enfoque regulatorio diseñados al inicio de ese proceso.

En consecuencia, existen ya elementos para analizar el desempeño de esas industrias sobre la base de datos e indicadores empíricos y de algunas tendencias que comienzan a evidenciarse dentro de las nuevas modalidades de coordinación vigentes en las mismas, refiriéndose el concepto de modalidad de coordinación esencialmente:

- a las formas de organizar institucionalmente y/o coordinar las decisiones de asignación de los recursos en el ámbito de cada cadena productiva y del sistema energético en su conjunto;
- al tipo de racionalidad que orienta a dichas decisiones, es decir, a las finalidades principales que se proponen alcanzar los actores relevantes de cada subsistema; y
- al esquema utilizado para regular el funcionamiento de las industrias del sector, entendido en sentido más amplio.

Aunque el desarrollo de este trabajo estará centrado en la descripción de la naturaleza de la transformación implementada en el sector eléctrico y en el análisis del desempeño del mismo a partir de su nueva estructura y funcionamiento, resulta ineludible hacer una breve

¹ Especialmente en lo que se refiere a la normativa que regula el funcionamiento del sistema eléctrico en el nivel de las resoluciones que especifican los principios establecidos en el marco legal fundamental (Ley 24065 y su decreto reglamentario).

referencia de conjunto a las reformas energéticas y a las principales motivaciones con que fueron impulsadas, como marco de referencia para aquel proceso. Incluso, dada la fuerte interacción de la industria del gas natural con el ámbito de la generación eléctrica, será necesario incursionar con algún detalle en ciertos aspectos del funcionamiento de los mercados gasíferos.

Existe ya una amplia gama de trabajos referidos a la discusión de las reformas energéticas y sus posibles consecuencias, ya sea en lo que se refiere al caso argentino o al conjunto de la región. La experiencia argentina presenta especial interés tanto debido a la profundidad y alcance de las reformas, como por el hecho de que el enfoque utilizado para la transformación de su sistema eléctrico suele presentarse como modelo deseable para su aplicación en otros países de la región, y es observado con atención desde otras regiones. Sin embargo, casi no existen trabajos que realicen un análisis comprehensivo y específico de las condiciones de contexto en el que se enmarcó ese proceso y sobre el desempeño del sistema en el tiempo transcurrido desde la culminación del proceso de reforma.

De acuerdo con ello, los propósitos principales del análisis que se desarrolla en este trabajo se vinculan con:

- i) Las características de la reforma del sistema eléctrico y el cambio en las funciones del Estado en el sector, considerando especialmente las cuestiones ligadas a la noción de servicio público.
- ii) La descripción y evaluación del funcionamiento del mercado mayorista eléctrico, incluyendo aspectos tales como el grado de competencia, la evolución de los precios y las inversiones de expansión en generación y transmisión.
- iii) El comportamiento de los mercados de distribución minorista, atendiendo especialmente a los cambios de estructura y en el nivel de las tarifas en diferentes ámbitos jurisdiccionales (federal y provinciales) y a la evolución de los indicadores de calidad de servicio. Con relación a este último aspecto, se examinarán los problemas planteados por los reiterados cortes de servicio en el área metropolitana en el transcurso de los últimos meses, dentro de los que se destaca por su magnitud el originado por la salida de servicio de una importante estación transformadora de la Empresa Distribuidora del Sur SA (EDESUR SA).

El objeto de este análisis es extraer conclusiones y enseñanzas, especialmente en lo que se refiere a las carencias y/o desafíos pendientes para el ámbito de las políticas públicas, de la normativa regulatoria y del funcionamiento de los entes de control.

De este modo, en la sección II se incluye una breve presentación de las reformas implementadas en el sistema energético argentino, haciendo referencia a las principales motivaciones que se esgrimieron para impulsarlas.

La sección III está destinada a describir las características salientes de la reestructuración del sistema eléctrico, incluyendo los aspectos vinculados a la transformación de la industria del gas

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3245

