



**COMPETENCIA EN MERCADOS ENERGÉTICOS: DOCUMENTO
NACIONAL DE LECCIONES APRENDIDAS – CASO PERU**

PROYECTO: COMPETENCIA EN MERCADOS ENERGETICOS

FECHA: ABRIL 2006

El autor del presente documento es el Consultor Gastón Miranda Z.; bajo la supervisión de Mentor Poveda y con la colaboración de Philip Raphals, Helios Center.

Los criterios expresados en el documento son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las organizaciones auspiciantes: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y Universidad de Calgary.

Se autoriza la utilización de la información contenida en este documento con la condición de que se cite la fuente.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	4
2	GENERAL.....	5
	Lección Aprendida 1: Resultado de la Reforma de Primera Generación.....	5
	Lección Aprendida 2: Política Energética Nacional y Planificación.....	6
3	NORMATIVA	6
	Lección Aprendida 3: Normativa.....	6
4	COMPETENCIA ENTRE PRODUCTOS.....	7
	Lección Aprendida 4: Competencia entre Productos – Impuestos y Subsidios	7
5	COMPETENCIA ENTRE AGENTES	9
	Lección Aprendida 5: Normativa de Libre Competencia.....	9
	Lección Aprendida 6: Competencia Actual y Concentración de los Mercados	10
6	INSTITUCIONALIDAD	11
	Lección Aprendida 7: Instituciones del Estado y Agencia Autónoma	11
	Lección Aprendida 8: COES y Mercado de Electricidad.....	12

DOCUMENTO NACIONAL DE LECCIONES APRENDIDAS

1. INTRODUCCIÓN

El presente “Documento Nacional de Lecciones Aprendidas - Caso Perú” (DNLA), se elabora sobre la base del estudio “Competencia en los Mercados Energéticos - Caso Perú” y los resultados de los aportes de los asistentes al Taller Nacional (TN) efectuado para tal fin el 2006-03-21. Este DNLA corresponde en forma resumida a aquellos temas, que son relevantes para Perú. Así, se resalta los temas relativos a la competencia en los mercados energéticos, tanto aquellos considerados como resultados exitosos, como de las dificultades que se afronta, de manera tal de obtener un cuadro integral.

El presente DNLA se engarza en la Fase II de la componente ‘Competencia en los Mercados Energéticos de América Latina y el Caribe’ que incluye estudios específicos en cuatro países seleccionados, a saber, Brasil, Chile, Perú y Trinidad y Tobago, de un proyecto más amplio. Esta componente es abordada, dado que *“OLADE percibe la necesidad de determinar estrategias para mantener la competencia, considerando que ésta fue el principal motivo de la reestructuración del sector energético y de esta manera proveer lineamientos de políticas dirigidos a regular el sector privado y asegurar que responda a los intereses del consumidor”*.

La componente ‘Competencia en los Mercados Energéticos’ constituye parte del proyecto mayor ‘Energía Sostenible’, cuyo objetivo es mejorar la formulación de políticas por parte de los Países Miembros de OLADE en las áreas de energía rural, mercados energéticos, temas de género, asuntos indígenas y el cambio climático.

El proyecto global y sus diferentes componentes son acometidos en forma conjunta por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y por la Junta de Gobierno de la Universidad de Calgary (UC), con la participación financiera de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

El objetivo del estudio “Competencia en los Mercados Energéticos - Caso Perú”, sujeto de un Informe por separado y, del “Documento Nacional de Lecciones Aprendidas - Caso Perú”, sujeto del presente Informe, es el realizar un análisis y estudio a profundidad de la experiencia nacional en la operación de los mercados energéticos de Perú,¹ evaluando los intentos de reconstruir monopolios y extraer las lecciones aprendidas.

¹ En esta medida, las lecciones aprendidas en Perú que puedan ser útiles como lecciones aprendidas para otros países del ámbito de América Latina y el Caribe (LAC), obviamente deberán ser tomadas con las precauciones necesarias, guardando las distancias temporales y de consideraciones del entorno, así como de las particularidades de cada Nación.

2. GENERAL

Derivada de la implantación de la reforma de primera generación en el sector energía se señala como balance general las siguientes lecciones aprendidas.

Lección Aprendida 1: Resultado de la Reforma de Primera Generación

Los mercados sujetos a oferta y demanda en libre competencia y competencia, así como los mercados sujetos a reglamentación y tarifación del sector energía implantados con la reforma de primera generación, han traído al país muchos más beneficios que problemas irresolutos.

Es así que, la marcha de los segmentos del mercado del sector energía, sean de oferta y demanda o reglamentados, ha acompañado y coadyuvado al desarrollo de la Nación, tanto en términos de la producción de bienes, como a la mejora de la calidad de vida de la población.

También, la marcha de dichos mercados ha condicionado que la carga financiera que significaba al erario nacional el sector energía hasta antes de la reforma, se ha transformado en una fuente de generación interna de recursos económicos para el fisco (con el pago de tributos) y para sus accionistas.

Así mismo, la marcha de los mercados ha significado la mejora en la eficiencia empresarial, la transferencia de tecnología moderna al país, la especialización y capacitación del personal del sector y de los demandantes.

También, la marcha de los mercados ha permitido que los consumidores realicen una administración de su demanda sobre la base de las señales de precio de los energéticos.

Igualmente, dicha marcha ha condicionado una renovación completa en la actitud de los representantes de las instituciones, tanto del Estado como de los privados, fundamentalmente en el sentido de servicio a sus clientes, de transparencia en el actuar, y, en la búsqueda de eficiencia. Eficiencia que se muestra en la disminución sustantiva de los costos de inversión, en el manejo apropiado de los costos variables, la disponibilidad oportuna de información, y, la opción de elección de los agentes oferentes y demandantes del mercado.

La marcha de los mercados ha permitido la variación de la estructura de la matriz energética nacional que muestra la ampliación del portafolio de productos energéticos ofertados, la migración de los consumidores hacia la utilización de energéticos secundarios en menoscabo de los energéticos primarios tradicionales de muy baja eficiencia y, la mejora sustantiva en la eficiencia de utilización de los energéticos, medida en términos de energía útil.

También, en general los segmentos del mercado energético dan las señales de precio a fin que los oferentes elijan en cual intervenir y los demandantes elijan el producto de su conveniencia.

También, se encuentra que en algunos segmentos del mercado de energía, derivado de una serie de factores, niveles relativamente bajos de inversión fresca en proyectos de inversión.

Sin embargo, como todo proceso de reforma, éste no ha estado exento de problemas, dado que la realidad siempre es más compleja que cualquier extrapolación teórica y de voluntades políticas.

Lección Aprendida 2: Política Energética Nacional y Planificación

La Política Energética Nacional, tanto la del Estado, como aquella complementaria de los respectivos Gobiernos debe ser explícita y apoyada por una planificación.

La Política Energética Nacional (PEN) del Estado, como aquella política energética complementaria de las respectivas administraciones de turno en el gobierno, debe ser explícita y de conocimiento público, y acompañada de los respectivos objetivos, metas, planes y programas. Estos últimos, se evidencian a través de una planificación vinculante para las instituciones del Estado, que debe ser encargada a un ente especializado.

Como parte integrante de los lineamientos de la política energética nacional se deben explicitar los niveles de competencia objetivo buscados para cada segmento del mercado de energía; que resulta en información básica requerida, tanto por los agentes del mercado que buscan integrarse, como por las instituciones del Estado que velan por el cumplimiento de la competencia objetivo, así como por los demandantes que esperan resultados beneficiosos de dicha competencia.

3. NORMATIVA

En términos de la normativa aplicable al sector energía se señala la siguiente lección aprendida.

Lección Aprendida 3: Normativa

A fin de incentivar las inversiones y la competencia por los mercados se debe promover e implantar en el sector energía la reforma de segunda generación, de manera tal que los diferentes segmentos del mercado emitan adecuadas señales económicas, que incluye entre otros temas para el sub-sector electricidad, la remuneración de la potencia y la transmisión, mayor libertad de contratación y por lo tanto acceso universal al mercado de corto plazo y modificación del gobierno de la entidad administradora del sistema/mercado.

Algunos segmentos del mercado de energía no emiten las señales adecuadas para incentivar las inversiones de los agentes. Es por esto que los desarrollos relativos de algunos sub-sectores es menor que otros. En esa medida, se requiere en lo posible nivelar la magnitud de las señales económicas que emiten todos los

segmentos del mercado, a fin de obtener en cierto grado un desarrollo homogéneo.

A fin de establecer normas promotoras de la inversión que redunden en la competencia por los mercados, cuya vigencia sea de largo plazo, se requiere arribar a acuerdos consensuados entre las diferentes fuerzas políticas del país, incluyendo las opiniones de los agentes del mercado y los demandantes. Sistema que también debe aplicar a las modificaciones mayores que se realicen al marco normativo. Estos consensos pueden ser más fácilmente obtenidos, en la medida que se plantee que los beneficios derivados de los incentivos establecidos sean compartidos entre la oferta y la demanda.

También, se requiere que las normas legales que plantean, a partir de una realidad actual arribar a niveles objetivo, deben prever el período de transición adecuado de manera que tanto los agentes, la competencia, las instituciones y los demandantes puedan adecuarse paulatinamente. Uno de los ejemplos determinantes de esta circunstancia se encuentra en la norma de calidad del sub-sector electricidad, que a pesar de los avances logrados requiere una revisión integral.

Se debe promover la adecuación del marco normativo relativo a los temas mayores del sub-sector electricidad que requieren modificación, a saber: (i) la remuneración de la potencia; (ii) remuneración con precios estables de los sistemas de transmisión; (iii) suficiencia de generación a precios competitivos; (iv) acceso universal de los agentes del mercado al sistema y al mercado en libre competencia; (v) mayor grado de libertad en la contratación de los requerimientos por parte de los demandantes intermedios y finales; y, (vi) gobierno de la institucionalidad que administra el sistema y el mercado; que en su gran mayoría son abordados por la reforma de segunda generación contenida en el denominado libro blanco.

La coyuntura para aprobar las modificaciones y su implantación como reformas integrales de segunda generación puede que se presente a corto plazo, dado que se inicia un nuevo período en la administración del gobierno central.

4. COMPETENCIA ENTRE PRODUCTOS

En términos de la competencia entre productos en el sector energía se señala la siguiente lección aprendida.

Lección Aprendida 4: Competencia entre Productos – Impuestos y Subsidios

Actualmente la competencia entre los productos energéticos aún se encuentra distorsionada, dada la estructura tributaria aplicable al consumo de estos productos, la permanencia de algunas excepciones al régimen impositivo general y a la implantación de un subsidio cruzado, que deriva en un direccionamiento de las preferencias de consumo de los demandantes.

La competencia entre los productos energéticos aún se encuentra distorsionada, dada la fijación por parte del Estado de una estructura tributaria inconsistente aplicable al consumo de estos productos. Esta condición deriva en que la preferencia de los consumidores por productos para satisfacer sus necesidades de energía se encuentra dirigida por los precios que incluyen tipos y tasas diferenciadas de impuestos. A saber:

- El impuesto al rodaje (IRJ) que aplica solamente a las gasolinas motor, cubre un tercio de los combustibles utilizados para el transporte carretero. Dicha excepción, dirige las preferencias de los consumidores al Diesel 2 que se encuentra exento de este impuesto y menoscaba los fondos fiscales para cubrir las necesidades consideradas por este impuesto.
- El impuesto selectivo al consumo (ISC) aplica solamente a algunos productos energéticos y aún con tasas bien diferenciadas. Esta medida también dirige las preferencias de los consumidores por aquellos productos exentos de este impuesto o por aquellos de menor tasa impositiva.

En menor medida, sin embargo no despreciable, la competencia entre los productos energéticos también se encuentra distorsionada, dada la permanencia de aplicar la excepción del pago de ISC a los combustibles para el consumo en la zona de selva y la implantación del subsidio cruzado al consumo de electricidad (FOSE)² para las demandas por debajo de un umbral.

- La excepción de aplicar el impuesto selectivo al consumo, -en adición a la excepción del impuesto general a las ventas (IGV)-, a los productos energéticos en las zonas de selva del país, también distorsiona la magnitud del consumo y promueve el contrabando intra-nacional hacia las zonas donde se aplica este tributo.
- Sin embargo, la denominada excepción de aplicar el impuesto selectivo al consumo a los combustibles líquidos derivados del petróleo adquiridos para fines de generación de electricidad, no constituye tal, dado que el combustible es un insumo transformado en otro tipo de energía - electricidad, y por lo tanto no sujeto de consumo final.
- El subsidio cruzado al consumo de electricidad - FOSE, coadyuva a distorsionar la competencia entre energéticos, dado que el consumo de los otros energéticos carece de este beneficio.

Se encuentra en manos del Estado, y que debería erigirse por encima de los cabildeos de los grupos de interés, el revisar la estructura tributaria aplicable a los productos energéticos de manera que no dirija las preferencias de los consumidores y de esta manera promover la competencia entre los productos energéticos.

² La denominación del subsidio cruzado es 'Fondo de Compensación Social Eléctrica'.

Así, se debe universalizar la aplicación del impuesto al rodaje (IRJ) a todos los productos consumidos para el transporte carretero. También, el impuesto selectivo al consumo (ISC) debe aplicar al universo de productos energéticos sujetos de un consumo final. Como variables de cálculo para la determinación de las tasas a ISC se puede considerar: (i) la capacidad energética intrínseca de cada producto; y, (ii) el impacto ambiental negativo que condiciona su utilización. Esto último, en la tasa aplicable, determinaría la internalización de las externalidades ambientales de los productos por su utilización.

También, el Estado, como parte de su política de transparencia, debería levantar la excepción aplicable al impuesto selectivo al consumo y del impuesto general a las ventas de energéticos en zonas de selva y, -de considerarse políticamente correcto para el desarrollo homogéneo y equitativo de las diferentes localidades del país-, reemplazarla por un subsidio directo que sirva de fuente de financiamiento para proyectos de inversión de infraestructura productiva. También el subsidio al consumo de electricidad denominado FOSE, debe transformarse por uno directo, a fin que se incluya en la contabilidad del Estado, a pesar que la fuente primigenia del mismo, sea el mismo consumidor actual.

5. COMPETENCIA ENTRE AGENTES

En términos de la competencia entre agentes en el sector energía se señala las siguientes lecciones aprendidas.

Lección Aprendida 5: Normativa de Libre Competencia

La norma general relativa a la competencia aplicable también al sector energía, carece de una cuantificación de medida de la competencia, lo que permite sin mayor vigilancia la concentración en los mercados.

Si bien, desde antes de la reforma de primera generación del sector energía, se cuenta con una norma general relativa a la competencia que aplica a todos los sectores económicos, ésta carece de una cuantificación de medida de la competencia. Sea ésta, con un sistema simple relativo a la concentración de la propiedad, u otros sistemas más sofisticados que permitan obtener resultados más representativos para casos complejos. Esta carencia abunda en el hecho que toda aplicación de la norma está sujeta a la total discrecionalidad de las autoridades y que su aplicación no es predecible.

También, si bien se cuenta con una norma específica relativa a la competencia para el sub-sector electricidad y con cierta cuantificación, ésta presenta las siguientes características:

- Toda concentración de los agentes del mercado que involucre una integración exógena al sub-sector electricidad, se encuentran fuera del ámbito de aplicación de dicha norma. Así, toda integración al interior del sector energía, no es tratada sobre la base de dicho dispositivo legal específico.
- Fue promulgada posteriormente a la gran mayoría de procesos de privatización. Esta carencia, muestra por un lado, que los procesos de

privatización se realizaron sin tomar en cuenta la variable competencia prospectiva buscada en los mercados de energía; y, por otro lado, la carencia de una real determinación del nivel de competencia esperado en aquellos mercados sujetos a la oferta y demanda en libre competencia y competencia que se procedían a implantar.

Así mismo, las barreras de ingreso al mercado implícitamente establecidas por la normativa de algunos sub-sectores constituyen un obstáculo en la promoción de la competencia y su fortalecimiento.

En esta medida, el Estado debe proceder a modificar la legislación general aplicable a la libre competencia incluyendo cuantificaciones para determinar y limitar la concentración, la posición de dominio y el abuso de posición de dominio, por la vía de las adquisiciones y fusiones. Así mismo, se requiere una modificación de las condiciones implícitas establecidas por la legislación de cada sub-sector que constituyen barreras de ingreso al mercado. Estas modificaciones constituye la única vía que permite que los mercados de oferta y demanda se mantengan como tal y no migren, -a pesar de mantener el nombre-, a otro status, el de abuso de posición de dominio. Acción que es determinante y perentoria.

Lección Aprendida 6: Competencia Actual y Concentración de los Mercados

Actualmente la aglutinación de la propiedad en la gran mayoría de segmentos del mercado energético, incluyendo aquella del Estado, muestra niveles de concentración que semejan situaciones de posición de dominio y/o duopolios, con tendencia a incrementarse.

Si bien por la magnitud de los mercados, por economías de escala y tecnología, y otros factores, es difícil lograr incrementar la competencia en los mercados energéticos como los de Perú, no se debe cejar en la iniciativa, siendo en todo momento pro-activo e ingenioso en los mecanismos que se establezcan a fin de promover dicha competencia. Entre estos mecanismos se encuentra el priorizar los incentivos sobre las penalidades.

El análisis actual de la competencia en los segmentos del mercado energético de Perú, medida en términos de la concentración de la propiedad por grupos económicos, muestra en la mayoría de éstos, índices de alta o muy alta concentración, que semejan a situaciones de posición de dominio determinante y duopolios. Muestra clara del bajo o muy bajo nivel de competencia. Obviamente, no falta un segmento que aparece como excepción a la regla.

El análisis permite también colegir lo siguiente:

- El Estado mantiene aún una amplia porción de varios segmentos del mercado, que determina el incremento del índice de concentración.
- Los agentes privados haciendo uso de los vacíos legales y sobre la base de las señales económicas de los mercados tienden a concentrarse en forma horizontal y vertical, a fin de generar sinergias que les den ventajas relativas respecto a los competidores.

No se debe dejar de lado el hecho que como vehículo de promoción de la competencia en los mercados del sub-sector electricidad se encuentra la topología del sistema de transmisión y que los demandantes reciban las señales económicas del mercado de oportunidad.

El proceso de privatización³ de las empresas y activos existentes de propiedad del Estado se truncó hacia la mitad del segundo lustro de implantada la reforma de primera generación. La ventana de oportunidad ya no es la misma, tanto en términos del entorno nacional, como internacional.

En esta medida, para continuar y concluir con el proceso de privatización y profundizar en la promoción de nuevas inversiones en infraestructura energética, de manera tal de inyectar un mayor nivel de competencia 'en' y 'por' el mercado, y considerando la coyuntura del entorno nacional, se requiere de la realización de una campaña de información a la población, de manera tal de revertir las condiciones de un hecho percibido como políticamente incorrecto. La continuación del proceso de privatización también deberá incluir la variable competencia prospectiva buscada como una determinante para la evaluación de sus resultados.

6. INSTITUCIONALIDAD

En términos de la institucionalidad en el sector energía se señala las siguientes lecciones aprendidas.

Lección Aprendida 7: Instituciones del Estado y Agencia Autónoma

La sostenibilidad temporal y la competencia al interior de los mercados deben ir aparejadas con instituciones del Estado y Agencias Autónomas robustas, peritas, cercanas al usuario, ágiles, de bajo costo y pro-activas.

La sostenibilidad temporal de los mercados de oferta y demanda y el inyectar el mayor nivel de competencia posible en los mercados de energía requiere, entre otros, que la institucionalidad que los observa, controla y administra sea tan fuerte y robusta como los mayores agentes del mercado, de manera tal que sus disposiciones sean percibidas y aceptadas como serias, transparentes y sustentadas adecuadamente y que sus representantes sean percibidos y aceptados como que cuentan con probidad, pericia, experiencia y reputación de conocedores del mercado. En esta medida, es fundamental que las instituciones cuenten con profesionales adecuados, de manera tal que la percepción y aceptación se sustente en la acción del quehacer diario.

Así mismo, en la búsqueda de eficiencia, las instituciones deben acercarse al usuario de sus servicios de la manera más ágil y al menor costo posible, contando

³ Se señala con el término privatización, al hecho del ingreso de inversionistas privados, nacionales o extranjeros en los mercados energéticos, por cualquier forma de transferencia del control de los activos y/o empresas que anteriormente fueron del Estado. V. gr. venta de acciones, concesión de explotación por plazos finitos, servicios de administración, emprendimientos compartidos (*joint venture*), capitalización patrimonial, etc.

con delimitaciones precisas de sus atribuciones y responsabilidades. En forma determinante su acción debe ser más pro-activa adelantándose a los hechos, de manera de alejarse de una actitud reactiva ante hechos consumados. Medidas que se requieren, tanto en las instituciones del Estado, como en las Agencias Autónomas involucradas con los mercados energéticos, a fin de promover la inversión privada en el sector, como promover y vigilar la competencia entre agentes 'en' y 'por' el mercado, así como entre energéticos.

En esta medida, la institucionalidad del Estado y las Agencias Autónomas deben ser robustecidas para promover la inversión y la competencia en el sector energía, actualizadas en términos de formatear e informatizar sus procedimientos, descentralizadas a fin de acercarse al usuario de sus servicios.

Constantemente se debe vigilar y prevenir la tentación en la que caen algunos representantes de la sociedad política partidaria, gremial de los oferentes, de consumidores y del propio Estado, que bajo diferentes argumentos, vislumbran el hecho de capturar el gobierno de las agencias sectoriales, a fin que éstas no pierdan la característica de ser realmente Agencias Autónomas.

Lección Aprendida 8: COES y Mercado de Electricidad

COES debe ser adecuado y renovado a fin de cumplir con el papel de institución técnica independiente en el manejo del sistema y del mercado de oportunidad del sub-sector electricidad.

El Comité de Operación Económica del Sistema (COES), como institución encargada del despacho del sistema eléctrico y fundamentalmente de la administración del sistema y del mercado de oportunidad, o de corto plazo, en la medida que se le asigne nuevas funciones y se amplíe los tipos de agentes que concurren al mercado, requiere que la dirección del mismo sea adecuada y renovada a fin de otorgar a la sociedad señales de independencia, transparencia y equidad para lograr la aceptación de sus decisiones.

Así, la integración de la ejecución de la función de la administración del sistema y de administración del mercado de oportunidad o corto plazo, sin una institución independiente de cualquier grupo de presión e inclusive del Estado, mal puede ser la garante del libre acceso a la infraestructura del sistema y del libre acceso al mercado en equidad de condiciones. La condición del libre acceso al sistema y al mercado es básica para lograr una mayor profundidad y liquidez del mercado, vía que permite incrementar la competencia en el mercado del sub-sector electricidad.

En esta medida, la estructura y nominación de la dirección de COES debe ser renovada totalmente con relación a la independencia de sus integrantes de todo grupo de presión y del propio Gobierno.