

CIDEL Argentina 2006
Congreso Internacional de Distribución Eléctrica

La segmentación vertical en el Marco Regulatorio Eléctrico Argentino

Autores: Ing. Francisco Zambon – fzambon@epen.gov.ar

Ing. Rubén Gómez – rgomez@epen.gov.ar

Empresa: Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN)

Dirección: Rioja 385 (8300) Neuquén Capital, Neuquén, Argentina

Tel: 0299 – 4495751

Fax: 0299 – 4482213

Palabras claves: regulación, transporte, distribución troncal, segmentación vertical, privatización

Resumen:

El presente trabajo analiza el marco regulatorio argentino, en especial la segmentación vertical de las actividades, profundizando en la regulación del transporte de energía eléctrica. Se buscan las causas y fundamentos de la segmentación de la actividad y sus alcances, destacándose la fuerte vinculación entre el proceso de privatización y las limitaciones a la propiedad, consecuencia de la segmentación vertical.

En particular se analiza el caso de la Distribuidora Troncal Comahue, operada por el Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN), y con que alcance le son aplicables las limitaciones establecidas en la regulación del sector eléctrico.

El trabajo sostiene la tesis de que estas limitaciones no son aplicables al caso bajo análisis y que no existen impedimentos para no regularizar la situación de la concesión del servicio de transporte por distribución troncal de la región Comahue en la provincia del Neuquén, otorgando la misma al Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN).

Introducción:

La transformación del sector eléctrico argentino incluyó la segmentación vertical y horizontal de la cadena productiva, estableciendo limitaciones a la propiedad en escalones sucesivos. En particular, un transportista no puede ser a su vez generador o distribuidor.

Los fundamentos de esta segmentación del sector se encuentran en íntima relación entre el diseño regulatorio y la decisión política del Gobierno Nacional de privatizar los activos energéticos. La segmentación vertical no es un

fin en sí misma, sino una herramienta utilizada por el regulador para defender a los usuarios del sistema, y evitar la conformación de monopolios u oligopolios que traigan como consecuencia que un grupo económico haga abuso de una posición dominante, y obtenga así una renta diferencial.

En el caso de la Distribuidora Troncal de la Región Comahue no se ha producido la privatización del servicio de transporte y el mismo ha sido concesionado en el año 1993 a las empresas públicas de prestación del servicio de energía eléctrica de las provincias de Río Negro y Neuquén de manera precaria.

Por más de 13 años el Ente Provincial de Energía del Neuquén ha venido operando el sistema de transporte en la provincia sin inconvenientes, quedando pendiente la regularización de la concesión.

Desarrollo:

El sector eléctrico argentino ha experimentado una profunda reforma impulsada desde la jurisdicción federal, alcanzando en forma inmediata a todas las actividades que se encontraban bajo su control y extendiéndose luego a la mayoría de las provincias del país.

El instrumento legal que dispuso esta reforma fue la Ley N° 24.065, sancionada el 19 de Diciembre de 1.991 y promulgada en Enero de 1.992. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1.398/92. Adicionalmente la Secretaría de Energía ha emitido una gran cantidad de Resoluciones de tipo reglamentarias que complementan el marco legal de la actividad.

Esta reestructuración se propuso mejorar la eficiencia productiva mediante la introducción de competencia donde fuera posible, promover la participación del capital privado y proteger

los intereses de los usuarios, regulando los mercados que tuvieran las características de monopolios naturales. Esta reforma implicó un drástico cambio en la organización productiva e institucional y una profunda modificación del papel del Estado en el sistema eléctrico.

El diseño regulatorio pareciera que respondió, más que a la búsqueda global de soluciones a los problemas que enfrentaba el sector y a garantizar la futura expansión del mismo, a *“normar solo el funcionamiento del sistema... mas bien dispuesto a asegurar la rentabilidad de los activos privatizados...”*¹

Esta interrelación entre el diseño regulatorio y la privatización de los activos es explicada por uno de los principales actores e impulsores de la reforma: *“En un proceso completo de transformación como el del sector eléctrico argentino, la privatización y el marco regulatorio son dos elementos indisolubles. En efecto, en este proceso la estrategia y el diseño de la privatización estuvieron íntimamente ligados a la definición de los regímenes regulatorios.”*²

En este contexto, la transformación del sector eléctrico incluyó la desintegración vertical y horizontal de las actividades del sistema (especialmente las de generación y distribución), el traspaso de las unidades empresarias emergentes al sector privado y el establecimiento de los principios de incompatibilidad de funciones y de libre acceso de terceros a las redes de transporte y distribución.

Este aspecto quedó plasmado en la Ley 24.065 de la siguiente manera: *“Ningún generador, distribuidor, gran usuario ni empresa controlada por alguno de ellos o controlante de los mismos, podrá ser propietario o accionista mayoritario de una empresa transportista o de su controlante. No obstante ello, el Poder Ejecutivo podrá autorizar a un generador, distribuidor y/o gran usuario a construir, a su exclusivo costo y para su propia necesidad, una red de transporte, para lo cual establecerá las modalidades y forma de operación.”*³

¹ IDEE, Los nuevos marcos regulatorios en el sector energético Argentino, mayo 1993

² Carlos Bastos y Manuel Abdala, Transformación del Sector Eléctrico Argentino, diciembre 1993, pagina 103

³ Ley 24065, capitulo VII, artículo 31

A la hora de buscar una explicación de la implementación de la segmentación vertical y horizontal en el sector eléctrico argentino, nos encontramos con que *“la introducción de la competencia vía la desintegración vertical y horizontal de la industria requiere formas de regulación distintas a las aplicadas tradicionalmente en el sector eléctrico.”*⁴

*“En el nuevo esquema propuesto la privatización sin la desintegración vertical y horizontal no hubiese resultado deseable desde el punto de vista de la concentración económica. Transferir las tres principales empresas nacionales a tres grupos controladores hubiese significado brindar poder económico con elevada incidencia política para estos grupos. Por ejemplo, si se mide el valor de libros del patrimonio neto de SEGBA como porcentaje del PBI, este llegaba a una cifra cercana al 3 %. Es muy raro observar en otros países este porcentaje de incidencia de una empresa privada con concentración de propiedad en el total de la economía. Pero la desintegración vertical no encuentra su mayor fundamento en el motivo concentración de poder. La razón primordial debe buscarse en la conveniencia de introducir elementos de competencia donde esto sea posible.”*⁵ Este último argumento solo es aplicable a la generación, donde sí es posible introducir elementos de competencia.

Pero no todas fueron voces concordantes en el momento de diseñarse el marco regulatorio eléctrico, existieron algunas disidencias que no fueron tenidas en cuenta en su momento. Sobre la desintegración del sector se señalaba que *“el proceso de desintegración incluido en el nuevo marco es, además de innecesario, una fuente de futuros conflictos que dificultará seriamente en funcionamiento y manejabilidad de un sistema como el eléctrico, incrementando su ineficiencia y costos, además de otras consecuencias institucionalmente más graves.”*⁶ Y que *“la infraestructura eléctrica ha logrado un grado tan importante de desarrollo e integración que ello es un dato del problema. Dato que no*

⁴ Carlos Bastos y Manuel Abdala, Transformación del Sector Eléctrico Argentino, diciembre 1993, pagina 177

⁵ Carlos Bastos y Manuel Abdala, Transformación del Sector Eléctrico Argentino, diciembre 1993, pagina 104

⁶ Comisión de Energía Eléctrica. Instituto Argentino de la Energía “Gral. Mosconi, agosto 1992, página 6

puede ser ignorado por el Marco Regulatorio... La desintegración lisa y llana de esa estructura puede significar graves pérdidas para nuestro sistema socio-productivo y por otro lado esa desintegración es absolutamente innecesaria.”⁷

En el sector del transporte se definió como Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión (STEEAT) al conjunto de instalaciones de tensión igual o mayor a 220 KV, y como Sistema de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal (STEEDT) a las instalaciones de tensión igual o superior a 132 KV y menores que 400 KV. El Sistema de Alta Tensión (STEEAT) quedó a cargo de Transener S.A., mientras que en el Sistema de Distribución Troncal (STEEDT), que reconoce configuraciones interprovinciales a partir de las instalaciones de Agua y Energía S.E., se crearon cinco transportistas regionales: NOA, NEA, Cuyo, Patagonia y Comahue.

En el caso de la Distribuidora Troncal Comahue, a los efectos de hacer una unidad de negocios apetecible por los capitales privados, se estableció que los cargos tarifarios del transporte en la región Comahue resultaban incrementados en un 30 % respecto a los del resto del país.⁸ Frente a esta situación los gobiernos de las provincias de Río Negro y Neuquén propusieron hacerse cargo del sistema regional sin este mayor costo, lo que era posible a partir de la integración del sistema de transporte a las respectivas empresas provinciales de energía.

Esto quedó plasmado en Actas de Transferencia que establecieron el traspaso oneroso de los activos a las provincias y el compromiso del gobierno nacional de otorgar sendas concesiones de transporte a las empresas provinciales de energía, ERSE en Río Negro y EPEN en Neuquén.⁹

A partir del 1º de agosto de 1993 las empresas provinciales de energía toman posesión del servicio de la Distro Comahue, haciéndose cargo cada empresa provincial de la operación y mantenimiento de las

instalaciones localizadas en su provincia, y acordando la modalidad de operación y mantenimiento de las líneas interprovinciales de manera tal que sea razonable para ambas empresas.

En el caso de la provincia del Neuquén, a pesar de que no se ha cumplido el compromiso de las autoridades de Nación de otorgar las respectivas concesiones, desde agosto de 1993 el EPEN ha venido operando las instalaciones de su propiedad y aquellas de la Provincia de Río Negro bajo su responsabilidad, siendo reconocido como transportista en el mercado eléctrico por todos los actores, efectuando las inversiones necesarias, mejorando sensiblemente los niveles de calidad, certificando la Norma ISO 14.000 y cumpliendo todas las normativas emanadas de la Secretaría de Energía, el ENRE y Cammesa.

Recientemente el EPEN ha participado de la renegociación de las condiciones de la concesión en el marco de la UNIREN, obteniendo conceptos favorables en los informes de cumplimiento de las obligaciones por parte de esta Unidad y previéndose en el acuerdo alcanzado la necesidad de regularizar la concesión.

En este contexto sostenemos que es legítimo y legal que la concesión del servicio público de Transporte por Distribución Troncal de la Región Comahue en la Provincia del Neuquén le sea otorgada al EPEN, empresa del Estado provincial que desde hace más de trece años es responsable del servicio de manera precaria.

Las limitaciones en la propiedad, producto del diseño regulatorio con segmentación vertical se fundamentan, y son de aplicación práctica, en los casos en que existen operadores privados de los servicios, producto de la privatización de los mismos.

Esto queda más claro en el Decreto Reglamentario de la ley 24065, el Decreto 1398/92, que al reglamentar el artículo 31º de la ley dice: “La SECRETARIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA deberá controlar que, **como resultado de la modalidad de privatización dispuestas por los Artículos 93, 94 y 95 de la Ley Nº 24.065, la división de la actividad eléctrica actualmente a cargo de las empresas AGUA Y ENERGÍA ELÉCTRICA SOCIEDAD DEL ESTADO, HIDROELÉCTRICA NORPATAGONICA**

⁷ Guillermo Aldana – Alberto Viladnich Moreno, Realidad Económica Nº 105/106 - enero/marzo 1992, página 220

⁸ Resolución 137/92, artículo 21

⁹ Actas de Transferencia del 26 de marzo, 29 de abril y 25 de junio, todas del año 1993. Los activos fueron valuados en \$ 3.070.000 y abonados en un 52% por Neuquén y en un 48% por Río Negro.

*SOCIEDAD ANÓNIMA y SERVICIOS ELÉCTRICOS DEL GRAN BUENOS AIRES SOCIEDAD ANÓNIMA, en generación, distribución y transporte, se efectúe de modo tal que **impida que el MERCADO ELECTRICO MAYORISTA se transforme en un monopolio o en un oligopolio.** La citada Secretaría controlará, a su vez, que se mantenga, en dicho ámbito, la condición de libre competencia, debiendo dictar, con fin, las normas necesarias tendientes a **evitar que el control de las empresas que desarrollen dichas actividades se concentren en un único grupo económico.** Facúltese a la SECRETARIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA a autorizar la construcción de una línea de transporte de uso particular, a exclusivo costo del distribuidor, generador y/o gran usuario que lo solicite, la que deberá establecer en dicho acto, las normas que regirán las modalidades y forma de operación de la línea de transporte. Dicha concesión de transporte de uso particular no reviste la condición de servicio público.”¹⁰*

Como podemos ver, la legislación se refiere expresamente a cuidar que la división de la actividad se transforme en un monopolio y oligopolio como resultado de la privatización de las empresas del Estado. Asimismo plantea evitar que el control se concentre en un grupo económico. En el caso de la Distro Comahue, como hemos visto no se ha producido la privatización del servicio, ya que el proceso se abortó al poco de su inicio. Por otra parte no puede catalogarse o asimilarse al Estado o sus Entes Autárquicos con grupos económicos, por lo que podemos decir que la limitación establecida en el artículo 31º de la ley 24065, no es de aplicación en el caso que nos ocupa.

Para reafirmar esto se puede citar el artículo 86º de la ley 24.065, que dice: “Las disposiciones de esta ley serán plenamente aplicables a quienes resulten adjudicatarios de concesiones de transporte o distribución, como consecuencia del proceso de privatización de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, Sociedad Anónima, Agua y Energía Eléctrica, Sociedad del Estado, e Hidroeléctrica Norpatagónica, Sociedad Anónima.” Con lo cual podemos decir, que por exclusión, al no haber concluido un proceso de privatización en el caso de la Distro Comahue, no le son de aplicación plena las disposiciones de la ley 24.065, en particular aquellas que hacen al

cumplimiento del ordenamiento institucional del sector, por lo cual sería plenamente de derecho que se otorgue la concesión del servicio de transporte al EPEN.

Adicionalmente podemos decir que la normativa nacional no excluye al Estado o sus formas organizativas de la prestación de los servicios de transporte y distribución, tal como lo expresa el artículo 3º de la ley 24.065: “El transporte y la distribución de la electricidad deberán prioritariamente ser realizados por personas jurídicas privadas a las que el Poder Ejecutivo les haya otorgado las correspondientes concesiones de conformidad con las disposiciones de las leyes 15.336, 23.696 y de la presente ley. El Estado por sí, o a través de cualquiera de sus entes o empresas dependientes, y a los efectos de garantizar la continuidad del servicio, deberá proveer servicios de transporte o distribución en el caso en que, cumplidos los procedimientos de selección referidos en la presente ley, no existieron oferentes, a los que puedan adjudicarse las prestaciones de los mismos.”

Si bien el EPEN es Distribuidor y Transportista, debe destacarse que, por tratarse de actividades reguladas por distintas jurisdicciones (el transporte de regulación federal y la distribución de regulación provincial), difícilmente pueda darse la situación de abuso de posición dominante en el mercado. Tanto las tarifas como las normas técnicas de prestación de los servicios son dictadas de manera independiente por autoridades diferentes, de esta manera la empresa no tiene grandes posibilidades de sacar ventajas comparativas o abusar de una posición dominante por ser titular de ambas actividades.

Por otra parte, al no haber existido privatización y al encontrarnos ante la prestación por parte de un organismo estatal, por su propia concepción el interés primordial de su actividad consiste en la búsqueda del bien común, procurando llegar con energía en cantidad y calidad a toda la sociedad, en contraposición con el interés primordial del capital privado, que busca la maximización de sus beneficios.

La segmentación vertical no es un fin en sí mismo sino una herramienta utilizada por el regulador para buscar los precios más convenientes a los usuarios actuales y futuros. Esto es de fundamental trascendencia, ya que

¹⁰ Negrita de los autores

en el sistema eléctrico la existencia de la red supone un sistema solidario entre los usuarios actuales y la previsión de las necesidades de los usuarios futuros.

Conclusiones:

La introducción de la segmentación vertical instrumentada mediante limitaciones a la propiedad dentro de la cadena productiva del sector eléctrico argentino se fundamenta en evitar que, como consecuencia de los procesos de privatización, una empresa o grupo empresario adquiera posición de poder dominante. Estas limitaciones son de aplicación plena en aquellos casos en los que efectivamente se ha producido la privatización.

Más de trece años de prestación satisfactoria e ininterrumpida del servicio de transporte de energía en la región Comahue, demuestran que el Ente Provincial de Energía del Neuquén ha cumplido sus responsabilidades y obligaciones, y tiene el legítimo derecho a que la Nación regularice la concesión, propósito para el cual tanto el EPEN como la Provincia del Neuquén han realizado numerosas gestiones.

Entendemos que no existen impedimentos para regularizar la concesión a favor del Ente Provincial de Energía del Neuquén y que están dadas las condiciones técnicas y jurídicas para que el Estado Nacional regularice la situación de la Concesión de Transporte por Distribución Troncal Comahue sin más dilaciones.

Hacerlo será un paso más en el necesario afianzamiento de la seguridad jurídica del mercado eléctrico argentino.

Bibliografía:

Carlos Bastos y Manuel Abdala, Transformación del Sector Eléctrico Argentino, diciembre 1993.

Ley 24065

Decreto 1398/92

Instituto Argentino de la Energía "Gral. Mosconi, Comisión de Energía Eléctrica. agosto 1992

Revista Realidad Económica N° 105/106 - enero/marzo 1992

Fundación Bariloche, Instituto de Economía de la Energía, Los nuevos marcos regulatorios en el sector energético Argentino, mayo 1993

Del análisis del presente trabajo se concluye que no existen impedimentos para regularizar la concesión a favor del Ente Provincial de Energía del Neuquén.