

Tendencias de Política Energética en la Región Iberoamericana: planificación y regulación

**Presentación Prof. Roberto Kozulj
Fundación Bariloche-Argentina**

Lima, 21-10-2009

¿De que hablamos cuando hablamos de regulación?

- ⇒ **Con anterioridad a los ochenta, pocos países emprendieron reformas.** Por lo tanto no existían agencias reguladoras pues los mercados no se consideraban sujetos a reglas de competencia y, en la mayor parte de los casos las Empresas Públicas eran monopólicas y sujetas a regulaciones generales por parte de diversas instancias del poder político (Ministerios).
- ⇒ La primera en la región se da en **Chile** (Ley Eléctrica de 1982).
- ⇒ La desregulación de la industria del gas en los **EUA** comienza a partir de 1978.
- ⇒ La reforma en el **RU y algunos de los países del Commonwealth** (Australia, NZ) se da en los ochenta.
- ⇒ Las de **América Latina** en los '90: Ej. Argentina 1989-1990/3; Brasil 1993-1996; Perú 1992-1994; Bolivia 1993-1996.
- ⇒ **Europa:** Directivas de la UE desde 1990 (Directivas 96/92/CE y 98/30/CE....abolidas en 1999, etc.)

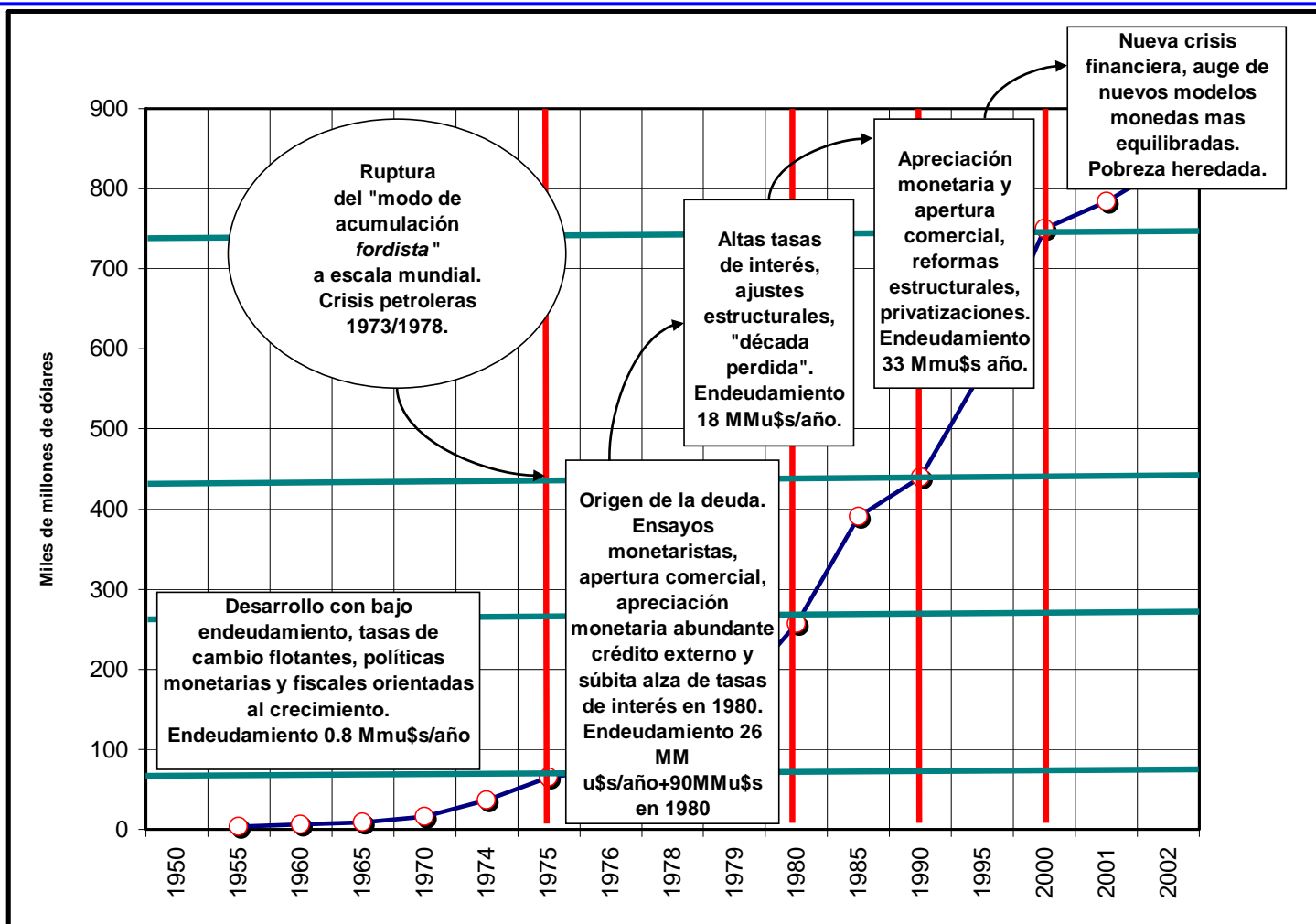
Concepción subyacente: principios generales...es bueno recordarlos!!!!

- ⇒ **Las empresas públicas** son ineficientes, sujetas a “manejos políticos”, no se guían por criterios de rentabilidad, etc.
- ⇒ Los recursos destinados a sostenerlas pueden ser utilizados para aumentar el gasto social (educación y salud).
- ⇒ **La energía puede ser considerada una mercancía más**, aunque debe estar sujeta a “regulación” en los segmentos que son “monopolios naturales”, mientras que el regulador velará por el incremento de la competencia en los segmentos no regulados (generación eléctrica, producción de combustibles para el mercado, en especial gas natural).
- ⇒ **Vasta literatura sobre Privatizaciones y regulación** (Acceso abierto a terceros, reglas de no discriminación entre actores, limitación de integración vertical de actividades, ¿Price cap?, ¿Mark-up”?, ¿Canasta de tarifas y flexibilidad?, normativa, estructura de los entes, captura del regulador, asimetría de información, etc., etc., etc.)

¿Pero cuales fueron los contextos?

- ⇒ Una primera cuestión es que **los contextos no fueron similares** aún cuando los modelos propuestos fueron casi **todos “fabricados bajo un mismo molde”**
- ⇒ Ej. EUA-Crisis del gas/”Burbuja de gas” tras el “contrashok” petrolero (1983-1986);
- ⇒ RU- era “Tatcher” (recordar las batallas campales entre la Ofgas y la British Gas privatizada que continuaba siendo un monopolio más de una década).
- ⇒ UE- Integración del Mercado Común (Tratado de Maastricht en 1992).
- ⇒ **América Latina: Crisis de la Deuda-”Década Perdida”-Endeudamiento Empresas públicas-Inflación.....¿Pero es todo? O, ¿se vincula a los cambios producidos en las estrategias regionales de algunos países Ej. España, EUA, RU?**
- ⇒ **Comprender las diferencias es importante!!!! Porque también los contextos se transforman!!!!**

La Deuda Externa tuvo mucho que ver...



Un poco de historia: el papel de España en la Región, estrategias corporativas y vínculos con el sector financiero.

- ⇒ El Estado Español asumió durante el siglo XX un rol determinante en la economía española.
- ⇒ Desde la década del ochenta, el cuestionamiento de la intervención estatal en la economía y el objetivo de revalorizar el sector privado frente al público sumado a las intenciones españolas de ingresar al esquema regional europeo abogaron y determinaron el inicio de la liberalización.
- ⇒ En el marco de este proceso de reorganización de las actividades estatales energéticas cuyo dominio detentaba en Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) **se creó, en 1986, el Grupo Repsol.**
- ⇒ La competencia entre las grandes compañías energéticas por los precios y por la apropiación de la renta petrolera pareció dejar lugar a la disputa por la **apropiación de las reservas de hidrocarburos de otros países**, que permitieran a las compañías y a los Estados garantizar el constante abastecimiento de dichos recursos.

El papel de España en la Región: estrategias corporativas y vínculos con el sector financiero.

- ⇒ **A comienzos de los noventa, y en el marco de la reorganización de la industria española en general, y del sector de los hidrocarburos en particular, se impulsó la conformación de un poderoso entramado de alianzas entre los principales grupos empresariales, con el objetivo de que, en el contexto del proceso de privatización, pudieran tomar el control de las empresas públicas. Así surgió el núcleo duro español representado en las principales empresas por los Bancos más importantes: Banco Bilbao Vizcaya, La Caixa y Argentaria. Mediante una política de conformación de alianzas Repsol se transformó en un negocio muy rentable, adquirió fortaleza y comenzó su expansión internacional, básicamente con la compra de YPF Argentina.**
- ⇒ Vinculaciones posteriores: Hacia 1999, el **BBV**, uno de los principales accionistas de Repsol (9.9%), e Iberdrola (7.5%). **La Caixa**, representaba también hacia 1999, el 9,9% de Repsol y participaba en Gas Natural, una de las principales empresas españolas, cuya subsidiaria en Argentina es Gas Natural Buenos Aires Norte (BAN). **La Caixa** era accionista de la eléctrica ENDESA, que dominaba el mercado chileno a través de Enersis.

El papel de España en la Región: estrategias corporativas y vínculos con el sector financiero.

- ⇒ **A través de ENDESA Chile y del Grupo Enersis**, estos grupos se consolidaron en el primer lugar entre las empresas eléctricas de la Argentina. Pasaron a ser los dueños de Edesur, Edenor y de los generadores privados Central Costanera, El Chocón y Central Buenos Aires, y de una porción minoritaria de Yacylec, que transportaba la energía generada en Yaciretá.
- ⇒ **Al mismo tiempo, Repsol controlaba el 45,3% de Gas Natural, gran proveedora en España de gas a Iberdrola y ENDESA**, empresas que dominaban casi el 80% del mercado español. **A este esquema de competencia de poder entre el BBV/Iberdrola de origen vasco vs. La Caixa/Gas Natural de origen catalán, se sumaba el BSCH dueño de casi el 5% de ENDESA y con importantes participaciones en la Argentina: Banco Río, Banco Torquinst y AFJP Orígenes.** Así, los grandes grupos representados por estos personajes son contrincantes y socios al mismo tiempo.
- ⇒ **De este modo uno de los países más endeudados de AL (Argentina) se convirtió en el pivote de la expansión regional de los Grupos Repsol y Endesa**, cuyos activos hoy se hallan en toda la Región.
- ⇒ **Pero la historia cambia....Nuevos contextos, nuevos accionistas, nuevas estrategias...**

¿Por qué es importante conocer a los actores y que relación tiene con la regulación?

- ⇒ **1-Los reguladores no actúan en marcos neutrales** o independientes de las estrategias empresariales.
- ⇒ **2- Las estrategias empresariales pueden no responder a los deseos del regulador.**
- ⇒ **3-El regulador se mueve entre presiones políticas internas y presiones de los actores...**pero los actores responden a estrategias corporativas decididas en otros ámbitos....
- ⇒ **Tanto más complejas cuanto más el negocio energético es parte vital de las estrategias del sector financiero** y para éste lo importante es mantener y acrecentar sus activos en un mundo dinámico, incierto, pero lleno de nuevas oportunidades...
- ⇒ **que mutan de un sector económico a otro, de una región a otra** y que a su vez deben responder a directivas estatales y extraregionales (Ej. Seguridad de Suministro, Promoción industrial, Resguardo Patrimonial, etc)

¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan los reguladores en la región?

- ⇒ Las inversiones son en general guiadas *por estrategias de corto plazo*; de carácter regional pero en función de estrategias extraregionales de Largo Plazo pero adaptadas a cambios de contexto..
- ⇒ Han mostrado ser insuficientes provocando crisis eléctricas y de abastecimiento (Chile 1999, Brasil 2001; Argentina 2004....)
- ⇒ No suelen inducir a políticas de riesgo.
- ⇒ El costo de falla o desabastecimiento es pagado por el Estado o los consumidores.
- ⇒ Los reguladores de un sector no lo son de otros que no obstante requieren coordinación por sus interdependencias.

¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan los reguladores en la región?

- ⇒ A pesar de que su función ha sido intentar evitar la concentración de los activos en pocos actores e intentar introducir competencia han fallado.
- ⇒ Tampoco han podido impedir un cierto grado de integración vertical y menos aún la horizontal.
- ⇒ **La Planificación queda fuera de su ámbito, pero ciertamente en casi todos los países la planificación se ha debilitado.**
- ⇒ **Las acciones de actores individuales suelen no coincidir con los objetivos ineludibles de los Estados:** 1- Carácter de Servicio Público; 2-Garantía de suministro a costos eficientes; 3-Inversiones inscritas en un esquema de Largo Plazo; 4-Introducción de criterios de equidad y crecimiento; 5-Velar por el Uso Racional y la Protección del medioambiente.

Contexto: Ordenamiento Institucional del Sector Energético y Necesidades de Planificación

**Actores de la Industria
Energética Públicos.**

**Estructura de Mercados
Monopólica.**

**Planificación central
o desde las empresas
con coordinación de
Autoridades Nacionales**

**Actores de la Industria
Energética Públicos
Y Privados.**

**Estructura de Mercados
con competencia
en producción
de Hidrocarburos y
Generación Eléctrica.**

**Agencias
Entes Reguladores**

**Planificación indirecta por
intervención de
Empresas Públicas
y Autoridades Nacionales**

**Actores de la Industria
Energética Privados.**

**Estructura de Mercados
Oligopólica
sin competencia.**

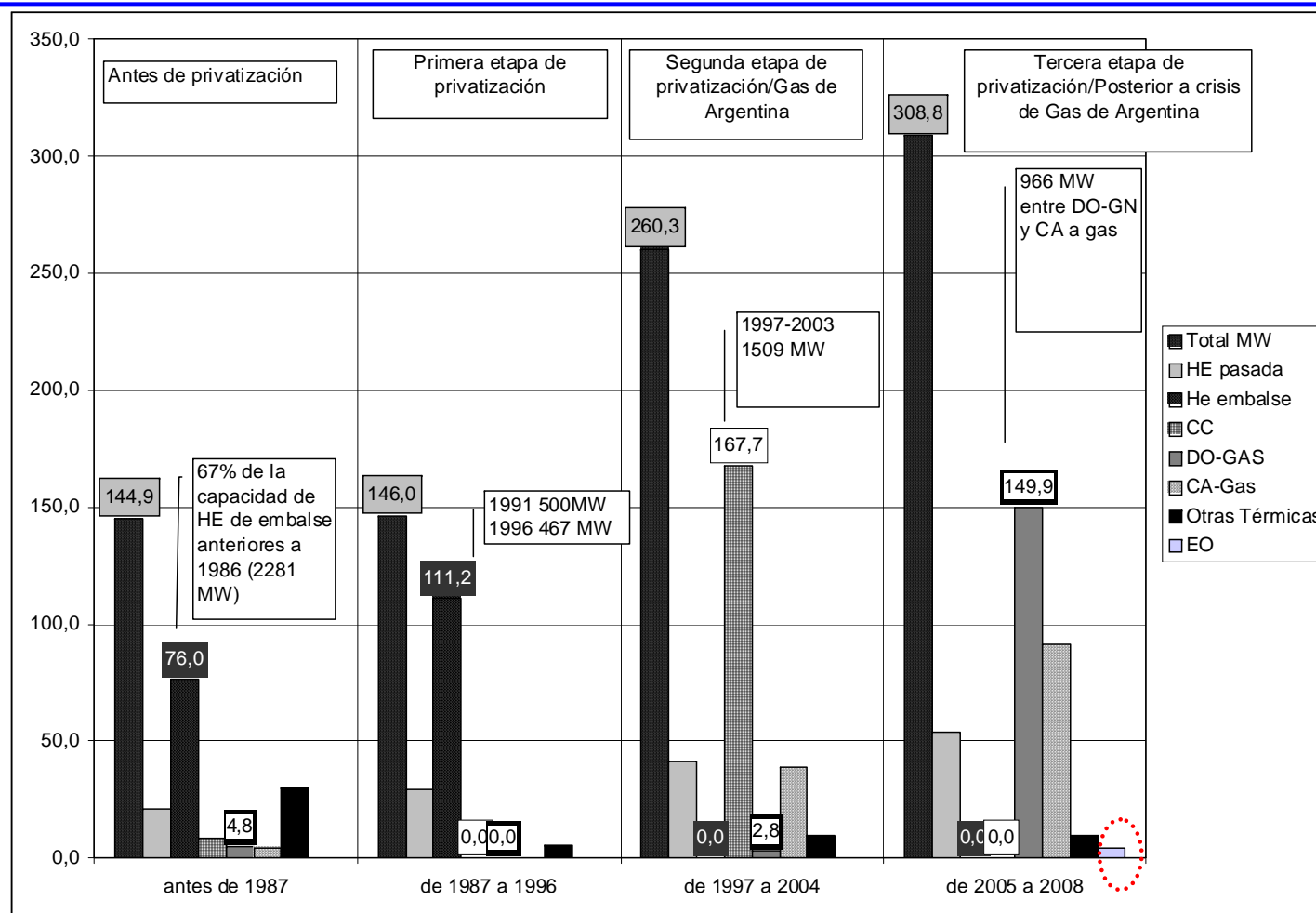
**Entes Reguladores u
Organismos de Regulación.**

**Planificación débil o
Inexistente (Plan “Libro”)**

**Confianza en señales
de expansión
por rentabilidad**

***Creciente Necesidad de Coordinación e Intervención del Estado
para que las decisiones de los agentes sean convergentes a
corto, mediano y largo plazo***

Ejemplos Ilustrativos: Chile



1-Crisis de 1999- Insuficiente inversión-Sequía-Manejo embalses.

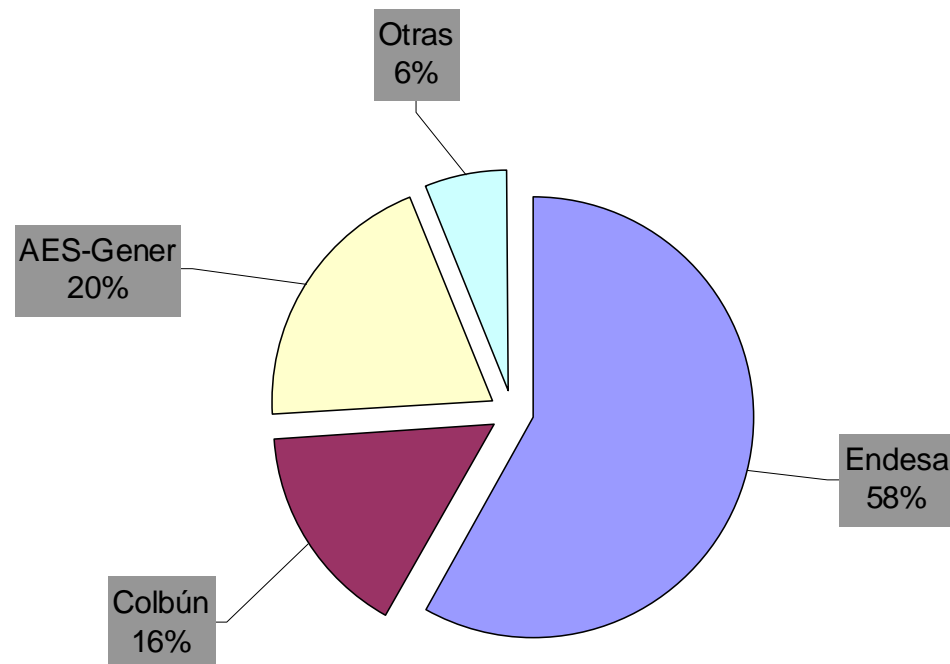
2- Etapa Gas de Argentina CC.

3-Crisis de Gas Argentino induce Equipamiento DO/GO y CA con alto costo.

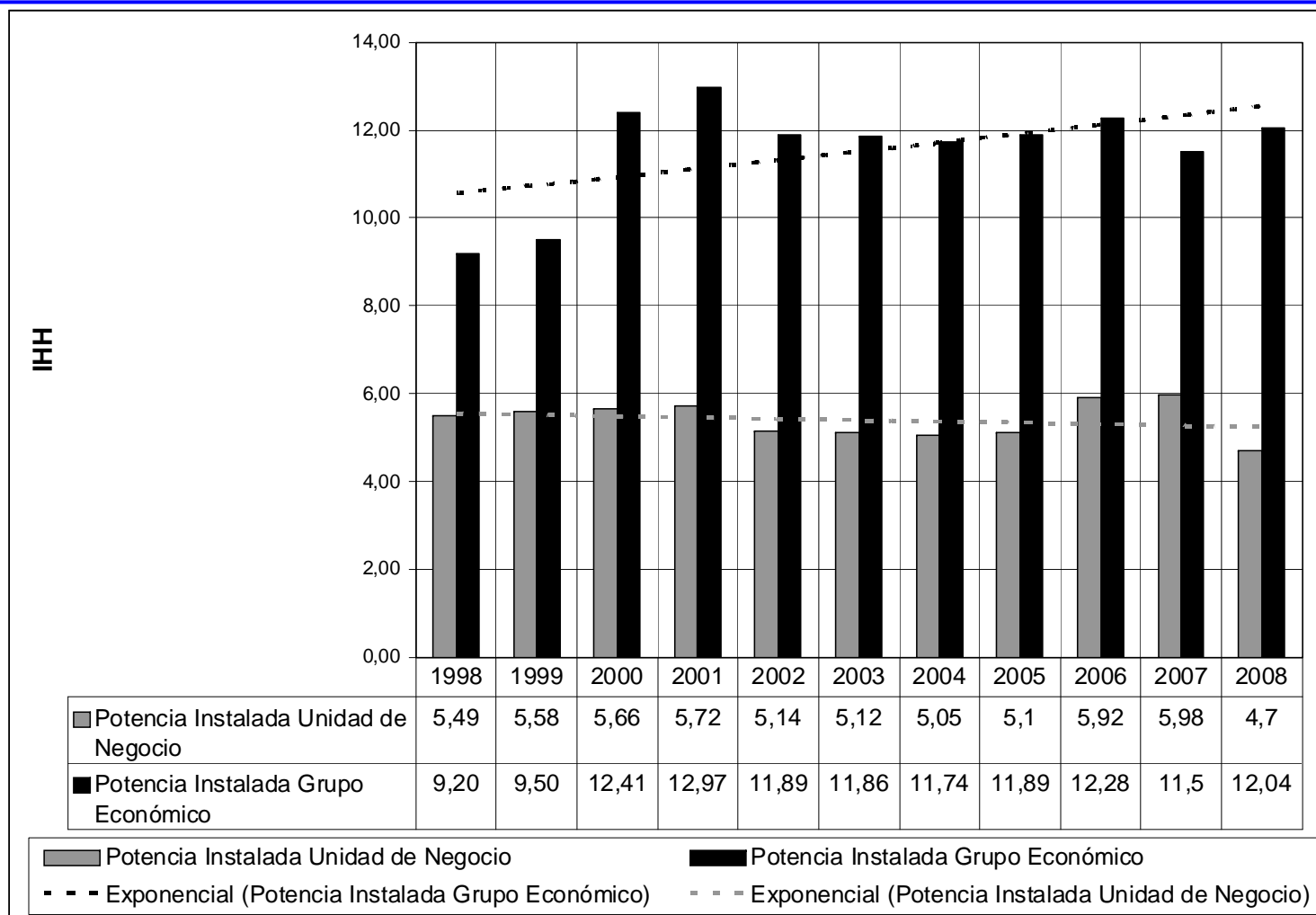
Reforma Ley 2004
2005 Leyes cortas I y II sólo 18 MW de eólica

Concentración en la propiedad de Generación-Chile-SIC

Chile- Promedio 1989-2002-Propiedad de Activos de Generación



Argentina: concentración en Generación



Argentina: concentración en Generación

**Parámetros para comprender la relevancia de los resultados
valores y las consecuentes decisiones a
tomar en cuanto a aceptar u objetar fusiones
adoptadas por el Departamento de Justicia y
la Comisión de Comercio de los Estados Unidos.**

Nivel de concentración/	Bajo (Inferior a 10%)	Moderado (entre 10% y 18%)	Alto (Superior a 18%)
Aumento de IHH			
Inferior a 0,5%	Aceptar	Aceptar	Aceptar
entre 0,5% y 1,0%	Aceptar	Aceptar	Objetar
Superior a 1%	Aceptar	Objetar	Objetar

Argentina

- Aunque el IHH en generación apenas excede el límite tolerable, los grados de integración real horizontal y vertical son aún mayores.
- Ello es particularmente relevante por el peso de la generación térmica con CC y la dependencia del gas.
- Como es sabido desde 2004 Argentina presenta una crisis de abastecimiento que afecta a Argentina, Chile y Uruguay.

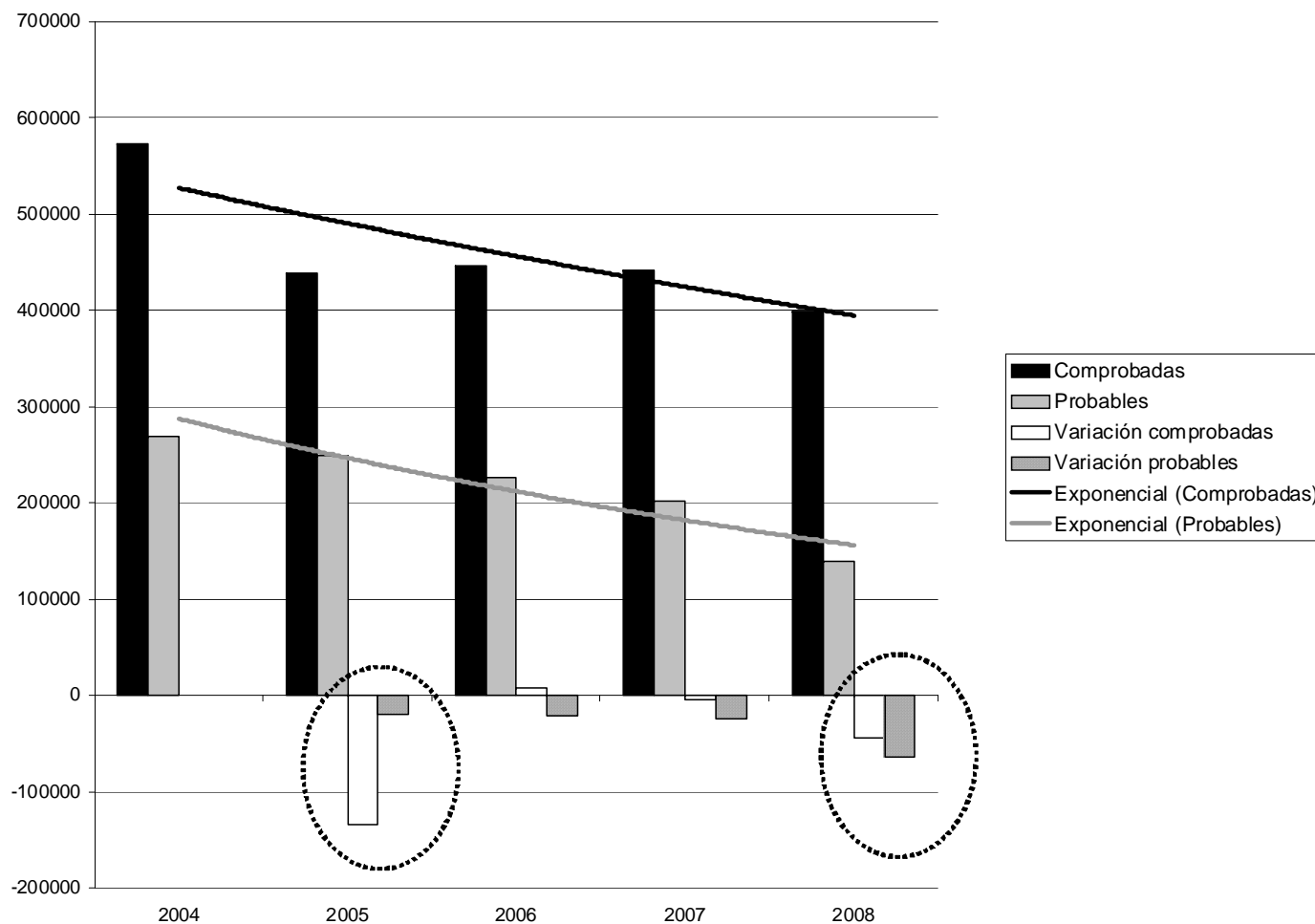
Mercado de Gas en Argentina

¿Competencia?

IHH Operadores oferta gas (producción gas sólo operación directa no incluye % de gas operado por otro operador)

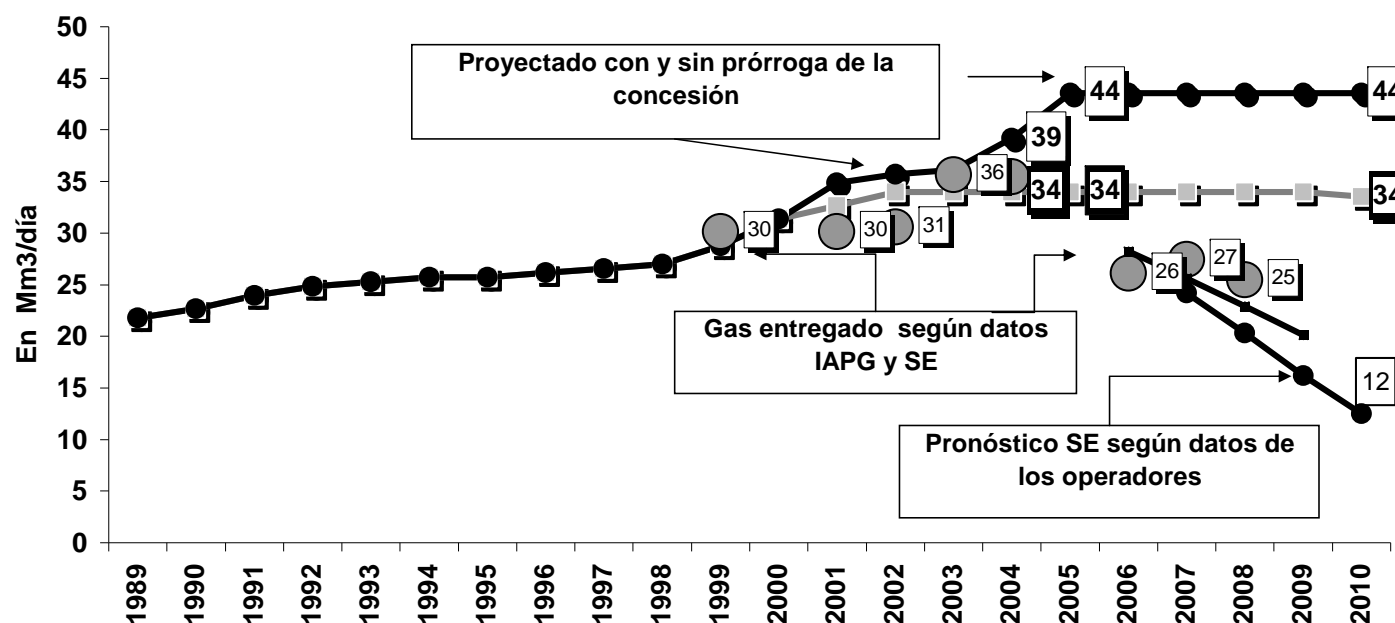


Argentina: reservas de gas



Posible vinculación con estrategia empresarial. Gas Plus paga a precios internacionales el gas nuevo. Se relajó la normativa y ya no se sabrá cual gas es realmente nuevo.

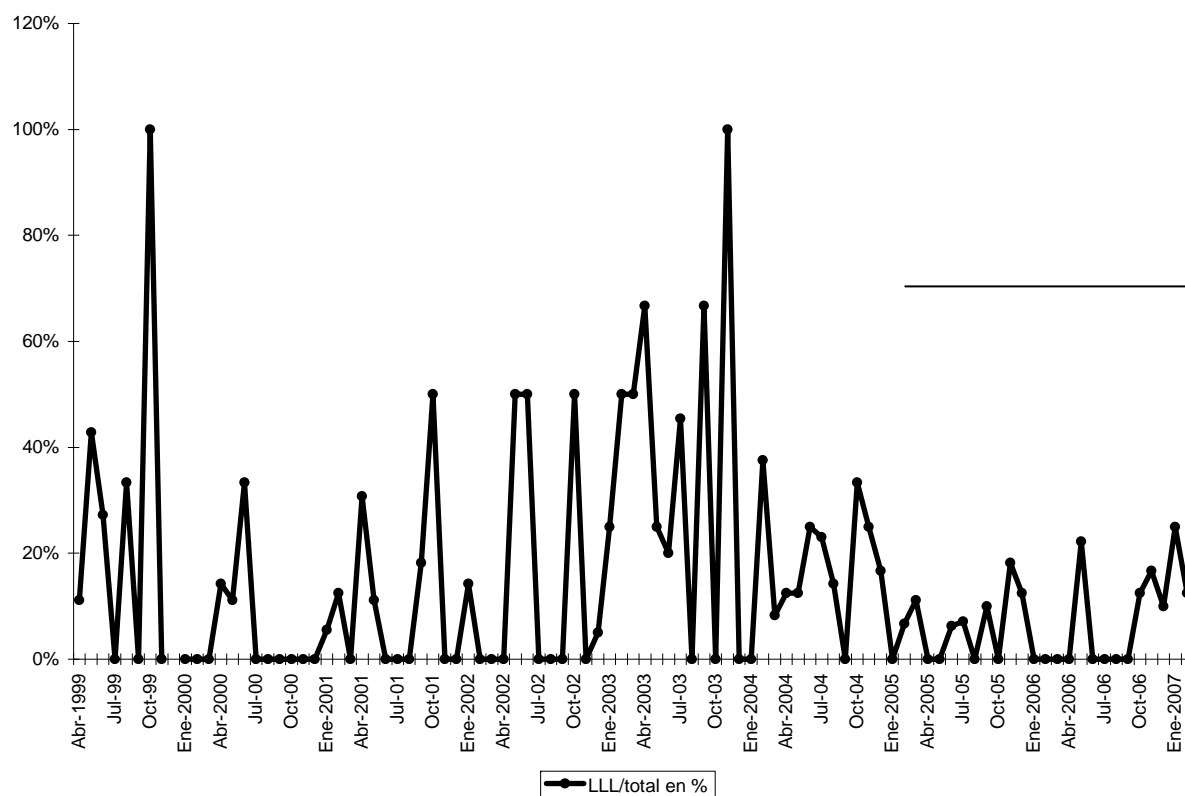
Argentina: crisis de abastecimiento y entregas del principal reservorio de gas- Caso Loma la Lata



Aunque las reservas de Repsol fueron redimensionadas en 2006, los argumentos utilizados fueron cambios de presión en yacimientos (caso Loma la Lata) y costos de recuperación (Bolivia)

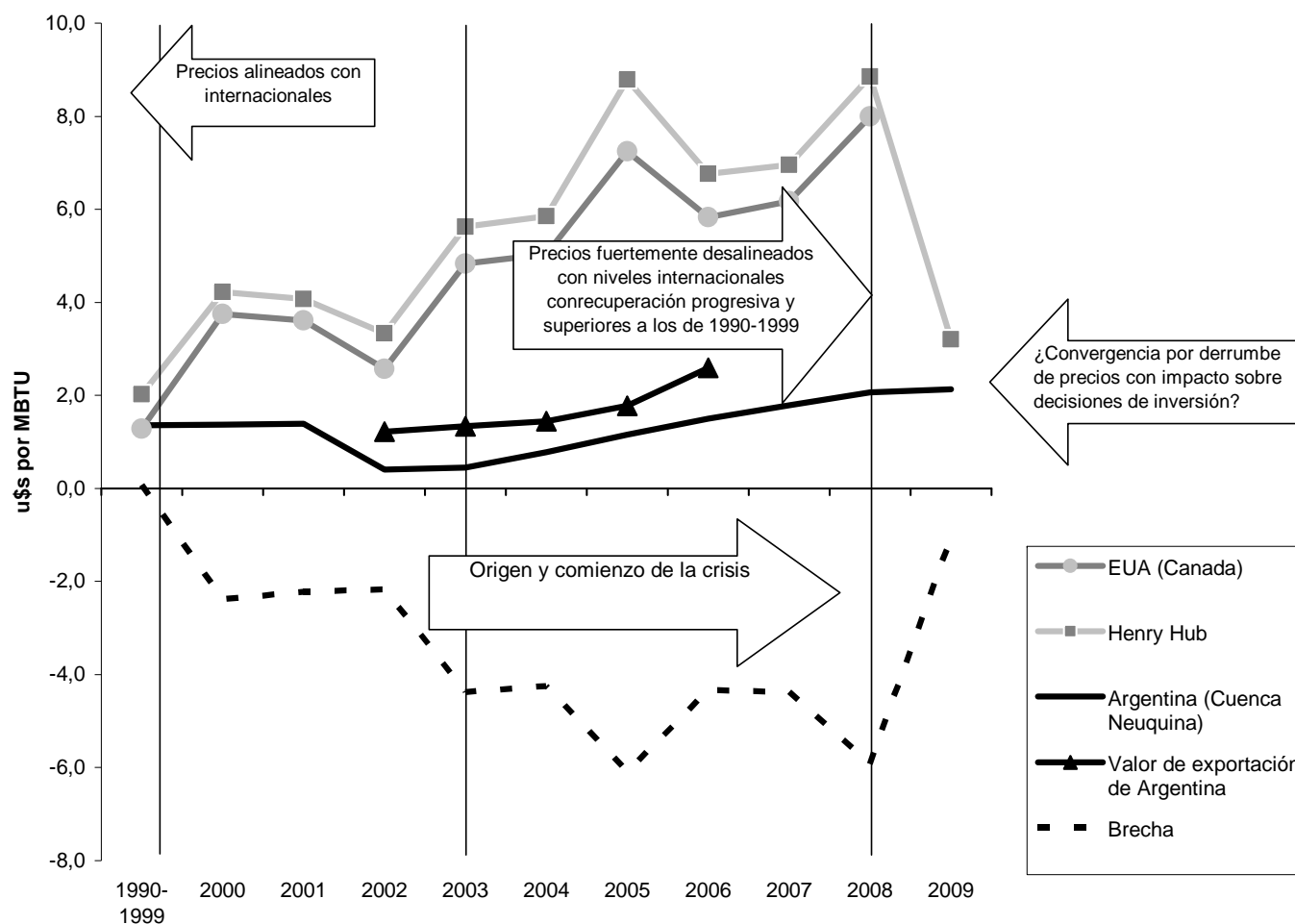
- Producción antes de la extensión del contrato (estimación presentada por Repsol-YPF)
- Producción presentada por Repsol-YPF para la extensión del contrato (estimación)
- Producción registrada (IAPG hasta 2004 y SE para 2006 a febrero de 2008)
- Pronóstico SE 2006
- Pronóstico SE 2007

Aregentina: pozos perforados en Loma la Lata como % del total de pozos productivos de gas

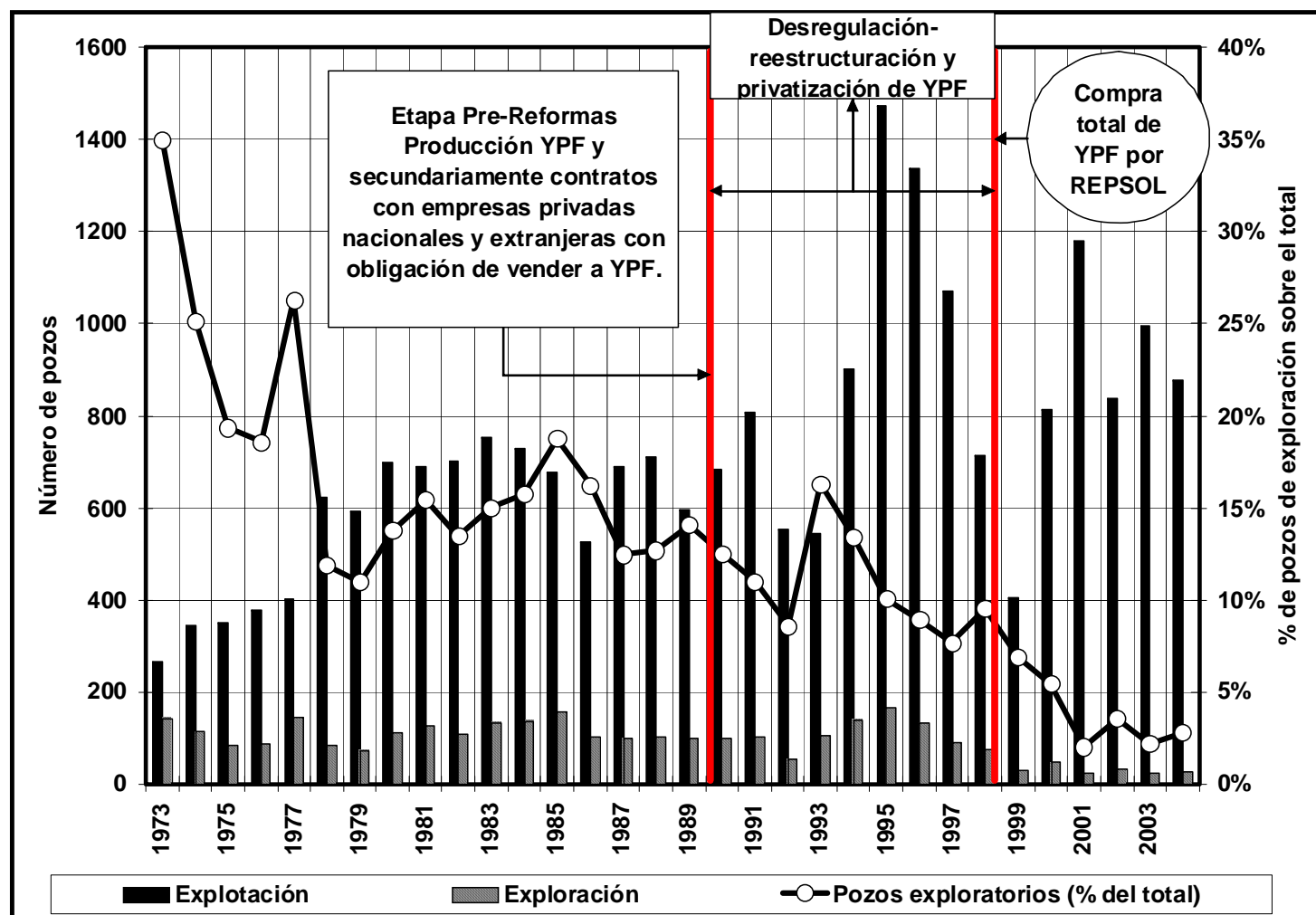


**El descenso coincide
con el inicio de la
crisis**

Argentina: el papel de los precios

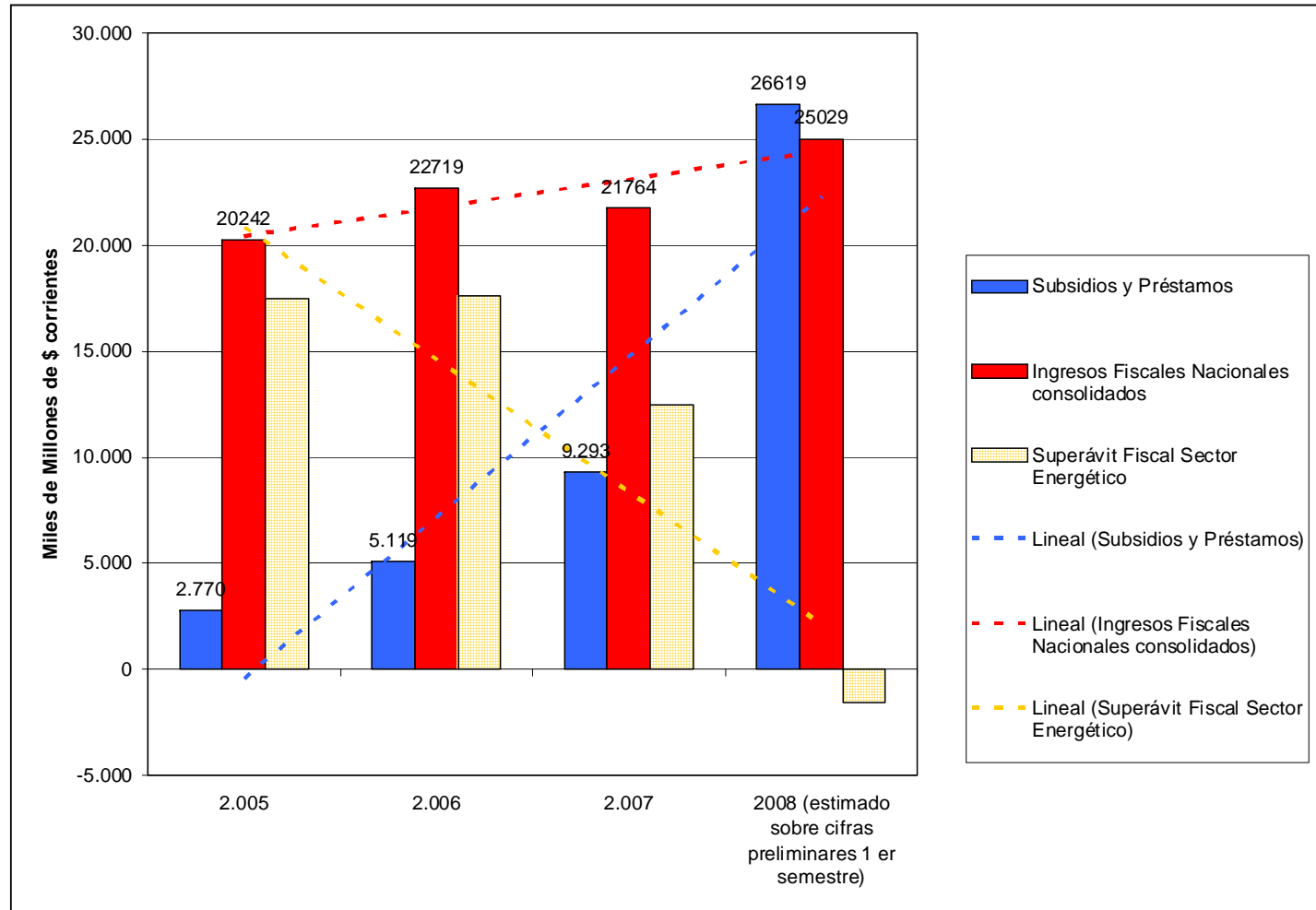


¿Mejores precios hubiesen inducido a inversiones de riesgo o la estrategia fue monetizar reservas?

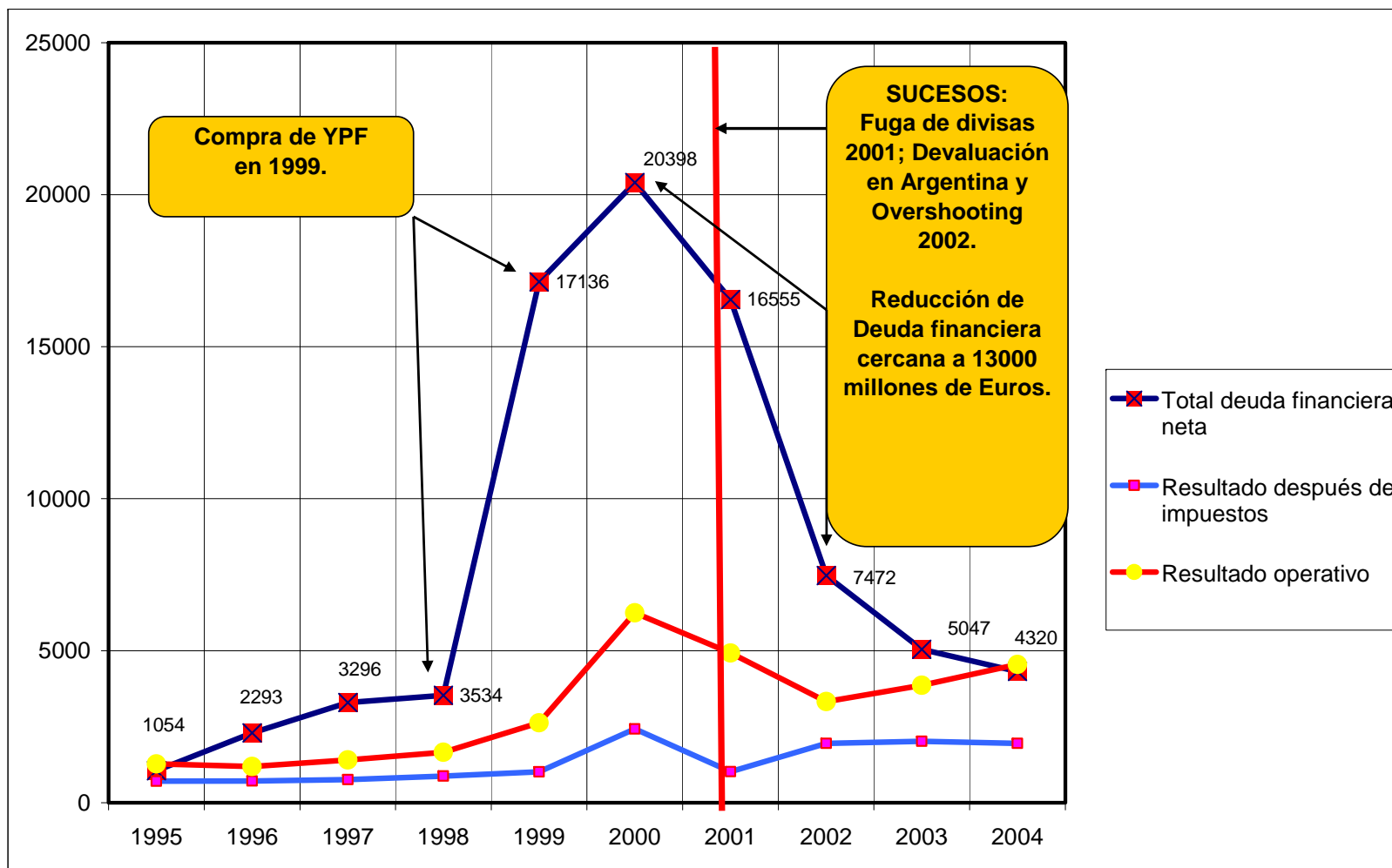


La relación pozos Exploración/ Explotación disminuyó drásticamente Desde 1993. Los productores extrajeron la mayor cantidad posible y crearon mercados de exportación no sostenibles

El costo financiero de la crisis y de la política de precios

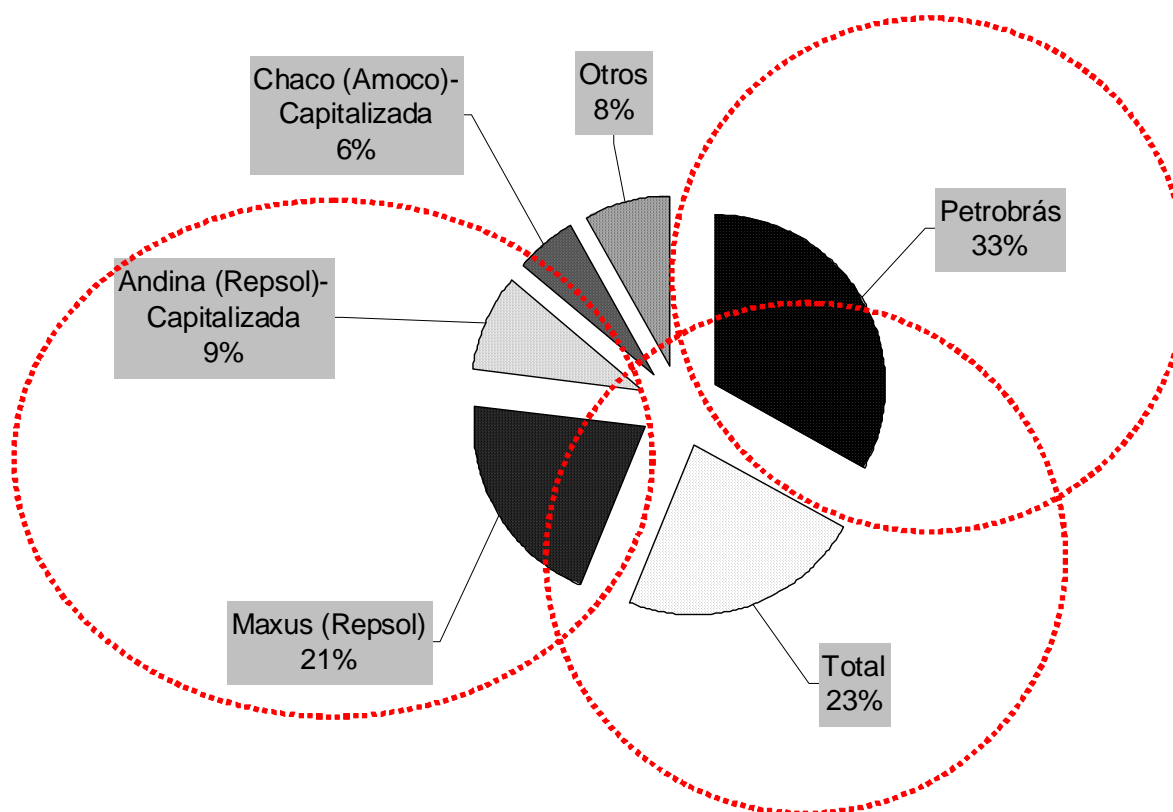


Endeudamiento y des-endeudamiento: ¿“Arquitectura financiera”, flujo de caja, otros mecanismos?



El caso de Bolivia

Reservas en Bolivia: 3 empresas 86%

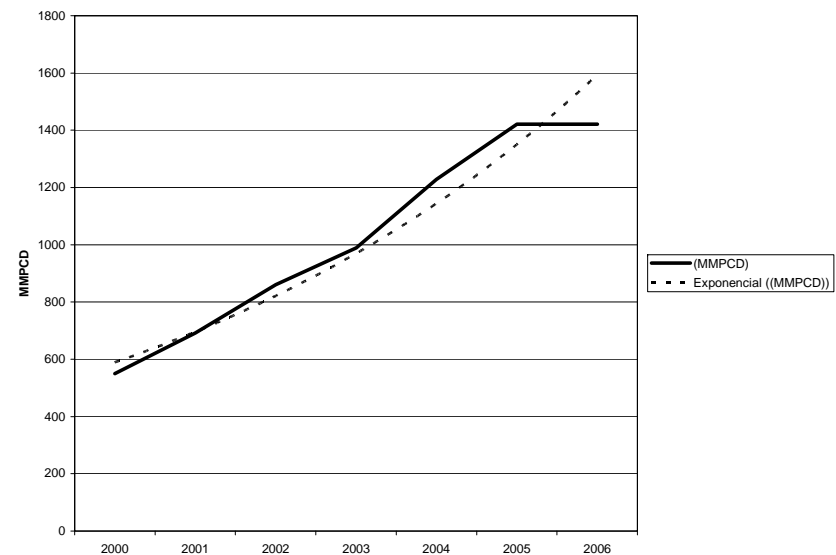


Bolivia: de la Capitalización y Privatización al Referéndum 2004 y al Decreto Supremo 28701

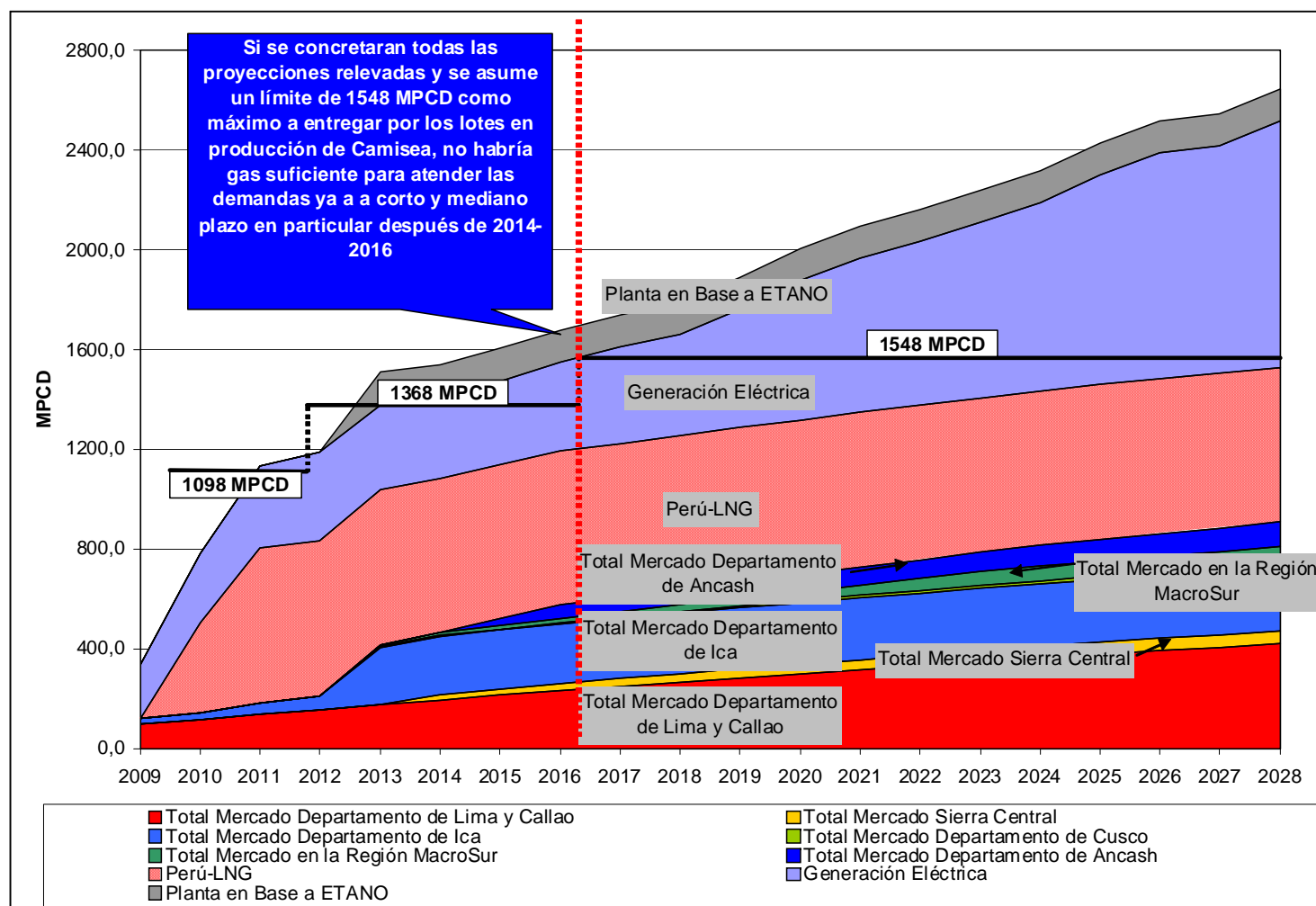
Compañía	Exploración	Explotación	Total
ANDINA	0,0	5,0	5,0
BG Bolivia	0,0	4,0	4,0
CHACO	1,7	22,6	24,3
RESPOL-YPF	49,1	24,0	73,1
PETROBRAS			
Energía	0,0	9,0	9,0
PETROBRAS			
Bolivia	2,3	61,3	63,6
PLUSPETROL	13,5	0,7	14,1
TOTAL EyP Bolivia	5,0	0,0	5,0
Totales	71,6	126,6	198,2

**La producción se estanca
es insuficiente para atender
la demanda interna
los compromisos con Brasil y
con Argentina.
En 2009 “corrupción en YPFB”**

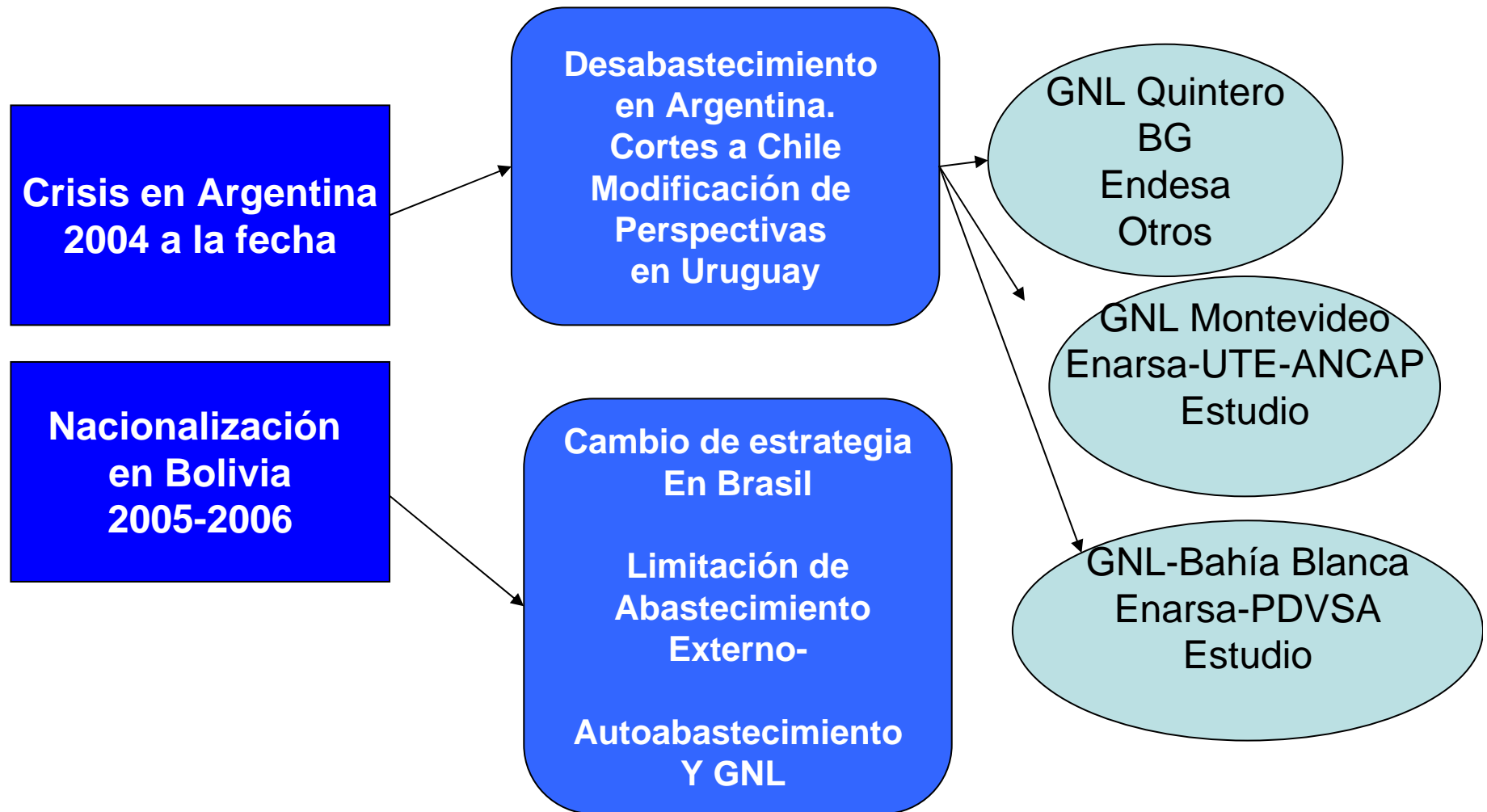
**Repsol baja sus reservas en 2006
“a causa de la incertidumbre y declaración
de reservas no explotables
en términos económicos”.
Renegociaciones
Ausencia de Inversiones**



Perú: del gas abundante al gas escaso



¿Ruptura de Integración o nueva modalidad?



Activos de Endesa en América del Sur

País	Generación MW	Transporte Km	Distribución Clientes (millones)	% de Activos en AL
Argentina	4522	232	2,3	8%
Brasil	987	500	5,3	23%
Chile	5283		1,5	38%
Colombia	2895		2,2	21%
Perú	1598		1,0	10%
Total	15285	732	12,3	100%

Algunas conclusiones

- Mientras los principales grupos integrados tuvieron una estrategia, los Estados de la Región, con pocas excepciones no.
- Es imperioso para un sector estratégico como el energético establecer procesos de planificación para el desarrollo sostenible sobre bases sólidas y previsibles para el Largo Plazo.
- Sólo de este modo puede haber un marco jurídico previsible. Pero los países centrales deben contribuir a dicha sustentabilidad mediante sus políticas financieras.
- Es fundamental mejorar la base de información y seguimiento de inversiones y composición accionaria.
- Es fundamental coordinar los marcos macroeconómicos y financieros, incluyendo aspectos fiscales con las políticas energéticas- La visión de largo plazo de un país debería corresponder a la construcción de un consenso y tener fuerza de Ley para evitar ser sujetos de fluctuaciones políticas también orientadas por el corto plazo.

La Región y sus necesidades estimadas de Inversión en Gas y Electricidad

- Las necesidades de inversión previstas para desarrollar la oferta de gas (sólo en el *upstream*) serían de alrededor de unos 8000 millones de dólares anuales^[1].
- Asimismo, los valores de inversión para generación, transmisión y distribución de electricidad para el conjunto de la región rondarían en más de 30 mil millones de dólares al año^[2] para satisfacer un crecimiento de la demanda eléctrica del orden del 2.8% a.a para toda LAC.
-
- ^[1] Estos valores incluyen las inversiones de Venezuela y además registran el incremento sufrido por los equipos e insumos de la actividad, los que casi se duplicaron entre 2001 y 2008. Sin embargo el sólo orden global de las cifras presentadas señala el tipo de desafíos que se deberá enfrentar.
- ^[2] Cf. AIE, *World Energy Outlook, Global Energy Trends to 2030*, Capítulo 6, Tabla 6.4, p-151.

La Región y sus necesidades estimadas de Inversión en Gas y Electricidad

- Según Petrobrás Plan 2008-2012 destinará 65,1 miles de millones de u\$s entre 2008 y 2012 a E&P (media anual 13 mil millones, superior a la media prevista por la AIE).
- En el caso de Repsol, sus inversiones en AL sólo estarían destinadas prioritariamente hacia la monetización de reservas y la exploración asociada con otros actores principalmente en Brasil. El grueso se dirige hacia el Norte de África y es un actor importante en GNL.
- Pero Repsol ha sido objeto de OPA's desde 2006 a la fecha (caso ENI de Italia y BG en 2006, Lukoil en 2009). y su principal accionista es El grupo Sacyr Vallehermoso, es una de las mayores empresas constructoras de España, perteneciente al grupo de las seis grandes constructoras (junto con [ACS](#), [Ferrovial](#), [FCC](#), [Acciona](#) y [OHL](#)) que cotizan en el IBEX 35, convertidos hoy día en grandes consorcios diversificados con presencia en multitud de países.

Complejidades Financieras

- ENEL tomo a ENDESA en 2009, cuando se salió Acciona, otro grupo constructor y con fuertes activos en Renovables (su deuda supera los 60000 millones de u\$s). Posible Impacto en la Región a través de regulación (Chile, “leyes cortas”)
- Todos estos grupos “constructores” buscaron salirse del negocio energético a cambio de liquidez pues están fuertemente endeudados a raíz de la crisis inmobiliaria.
- BBVA, Santander, La Caixa, otros fondos de pensión y JP Morgan, pero especialmente los tres primeros financian las salidas reales (Acciona) o eventuales, aunque tras el Real Decreto 1066/07 de España, sobre el régimen de las ofertas públicas de adquisición de valores, se exige lanzar forzosamente una OPA cuando una persona individualmente o de forma conjunta con otras que actúen en concierto con ella, superan el 30 % de los derechos de voto o, cuando, teniendo un porcentaje inferior, designen a un número de consejeros que representen más de la mitad de los miembros del órgano de administración.

Complejidades Financieras

- En Argentina la supuesta “nacionalización” de parte de YPF (20%) fue financiada por Repsol y bancos a un constructor.
- El Grupo Pampa Holding que incursionó como grupo energético integrado, también proviene de la construcción y del sector financiero.
- Todos estos actores en España y en Argentina entraron con el “boom” inmobiliario y su especialidad es además construir “arquitecturas financieras”.

Algunas Interrogantes.

- 1- Si fuera de Brasil una parte importante de los actores dominantes son de Estados países OCDE (ENEL) o se hallan vinculados a la actividad financiera-inmobiliaria, ¿qué actores tomaran el papel de inversores en el sector energético con objetivos compatibles con las necesidades del sector y su crecimiento coordinado?
 - 2- ¿Hay lecciones que aprender respecto al retorno del Estado como actor empresario si se elige ese camino?
 - 3- ¿Se han fortalecido los cuadros técnicos para Planificar un contexto tan complejo?
 - 4- ¿Se puede regular un sector sin supervisar los movimientos financieros globales?
 - 5 - ¿Cuál será la estrategia de las empresas abastecedoras de energía de propiedad extraregional si se transfieren activos?
-

Casos exitosos

- En los países donde el Estado no se ha desprendido de sus principales activos estratégicos y las empresas públicas son capitalizadas, aún hay políticas concordes a los objetivos nacionales.
- Desde el punto de vista de la vieja discusión acerca de incentivos de mercado Vs. Inversión Estatal, la regla que pareciera funcionar es vincular precios y tarifas a inversiones planificadas y auditadas.
- De hecho es lo que hace Italia.
- No sólo en AL las inversiones privadas han sido insuficientes y las señales de mercado causaron crisis (Nueva Zelanda como Ej.)

Escenarios Previsibles

- 1- Continuación de Crisis o bien elevados costos de la Energía (Argentina, Perú).
- 2- Dependencia de abastecimiento extraregional (Chile, Uruguay?, Argentina?)
- 3- Brasil exportador de gas? Bajo que precios y modalidad? Incremento en costos de generación?
- 4- Colombia, pérdida de competitividad del gas?
- 5- Perú, de exportador de GNL a importador?

Epílogo (by Paul Krugman)

- "Few economists saw our current crisis coming, but this predictive failure was the least of the field's problems. More important was the profession's blindness to the very possibility of catastrophic failures in a market economy ... the economics profession went astray because economists, as a group, mistook beauty, clad in impressive-looking mathematics, for truth ... economists fell back in love with the old, idealized vision of an economy in which rational individuals interact in perfect markets, this time gussied up with fancy equations ... **Unfortunately, this romanticized and sanitized vision of the economy led most economists to ignore all the things that can go wrong.** They turned a blind eye to the limitations of human rationality that often lead to bubbles and busts; to **the problems of institutions that run amok; to the imperfections of markets – especially financial markets – that can cause the economy's operating system to undergo sudden, unpredictable crashes; and to the dangers created when regulators don't believe in regulation.** ... When it comes to the all-too-human problem of recessions and depressions, economists need to abandon the neat but wrong solution of assuming that everyone is rational and markets work perfectly." (*New York Times*, September 2nd, 2009.)

Gracias por la atención prestada.
Prof. Roberto Kozulj

rkozulj@bariloche.com.ar

www.fundacionbariloche.org.ar