

# ¿Cómo enfrentar la problemática del sector eléctrico colombiano?

**H**ace un mes, la situación del incremento de las tarifas de energía eléctrica generó alarmas de tipo social, económico, regulatorio e institucional, que elevó al más alto nivel del Gobierno Nacional, la encrucijada de cómo enfrentar el problema. El aumento exagerado de los precios de la energía en diversas regiones del país, desembocó en análisis y cuestionamientos de diversos actores del sector y de la opinión pública en general.



Uno de los aspectos que ha incidido en el aumento de las tarifas es que en Colombia existe un mercado de generación muy cerrado, que tiene pocos agentes (controlando casi el 60% del mercado) en la oferta y muchos en la demanda, siendo en varios casos poco competitivo, y haciendo que el bienestar del consumidor pueda ser capturado por los oferentes.

Otro de los aspectos que incide en los aumentos en ciertas regiones del país, es el del alto porcentaje de fraudes en los pagos de consumidores finales, el cual, sumado a los compromisos de inversión de las empresas, pone al sistema ante un complicado dilema.

## Contexto del sector

Las tarifas deben ser eficientes, es la base de la Ley y del sistema eléctrico en Colombia. La problemática de las tarifas de energía eléctrica tiene causas coyunturales y estructurales. El incremento de tarifas ha llevado aumentos exagerados de los precios de la energía entre el 25% y el 49%. Lo anterior está dado por la forma en que se fijó la tarifa de energía eléctrica, con base en el Índice de Precios al Productos (IPP) y no en el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Más allá de lo coyuntural, el tema de fondo es estructural, por ello es oportuno revisar los aspectos positivos y negativos del modelo porque no se puede destruir todo lo que se ha construido en las últimas décadas y establecer un nuevo marco para el país, con el fin de orientar el mercado eléctrico, de manera adecuada, en los próximos años.

Tal como está diseñado el modelo tarifario actual, donde los costos de generación, restricciones y comercialización vienen del mercado eléctrico, este no es funcional, ni viable en el largo plazo.

Uno de los asuntos relevantes, es la evidente concentración por parte de unos pocos agentes y por las fallas en planeamiento y expansión. Existen además ajustes en los componentes regulados de la tarifa que también requieren atención.

Es evidente que existen problemas tanto tarifarios como en el mercado eléctrico y que este tema no es exclusivo de Colombia, sino de otras latitudes que están atravesando crisis políticas, económicas y de conflictos en otras partes del mundo. La crisis de precios de la energía e inflación es mundial.



## Análisis ACIEM de la problemática actual

► **Institucionalidad.** Existe un marco institucional que desde hace 28 años, después del racionamiento de 1992, dio vía libre a la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, buscando minimizar la participación del Estado como prestador de estos servicios.

Si la gestión del marco institucional es débil o ha sido debilitada, este se debe fortalecer para brindar a las autoridades energéticas el apoyo político, los recursos económicos, jurídicos y el personal técnico y profesional, para que el sector eléctrico sea garante de una formación de precios eficiente, con normas que limiten el crecimiento injustificado de los precios en el Mercado de Energía Mayorista (MEM), pero que permitan surgir las señales de expansión, para que se canalicen a través de la gestión del sector privado, como un motor orientado por la política estatal para el desarrollo de la sociedad.

La institucionalidad sectorial recae no solo en el Ministerio de Minas y Energía, sino en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Su articulación se centra en el Regulador donde como cuerpo colegiado confluyen y participan además de sus expertos, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como gobierno directamente, y con voz la SSPD.

Debe recordarse que el Ministerio de Minas y Energía es responsable de los lineamientos de política, la CREG como Regulador, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) como Planeador y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y a la SSPD como responsables de la supervisión, vigilancia y control.

“ *Las consultas previas con comunidades y las licencias ambientales han sido factores que han incidido en el retraso de los proyectos.* ”

Cambiar el entorno del sector eléctrico es necesario para adecuarlo al entorno económico del siglo XXI, lo cual exige un proceso planificado para hacer un análisis profundo de la estructura del mercado, que considere de forma integral todas las variables y todos los actores para lograr dicho objetivo.

En particular debe revisarse la pertinencia de un esquema marginalista en el MEM, la necesidad de establecer un mercado de contratos, donde se agregue la oferta y la demanda y se impida la discriminación entre comercializadores que atienden mercado regulado y comercializadores que atienden mercado no regulado, y donde se consideren las restricciones de participación a aquellos agentes que ostentan poder de mercado.

► **Vigilancia y control del mercado.** La SSPD ha demostrado debilidades para ejercer una mayor vigilancia en temas básicos como el control sobre el ejercicio del poder de los generadores hidráulicos, ya que no tienen obligación de desembalsar y pueden controlar el uso del agua para sus intereses o evitar arreglos entre generadores.

Ello ha llevado a que el componente de generación de las tarifas aumente sin una limitación razonable en costos. Esto a su vez ha originado cambios en el enfoque tarifario del regulador. Su articulación con la SIC ha sido también deficiente.

Es necesario además, que las superintendencias hagan una vigilancia especial para evitar las integraciones tanto horizontales como verticales. Los mercados de electricidad tienen una estructura oligopólica, es decir el número de agentes es muy reducido.

De aquí surge el concepto de poder de mercado, que responde a que las actividades individuales de los agentes sí pueden incidir o influenciar los términos y condiciones en los cuales se venden o compran productos y servicios.



Con el fin de proteger a los usuarios del servicio de electricidad, se necesita efectuar una vigilancia y control del mercado, para evitar que se ejerza el poder de mercado y esto se traduzca en manipulación de los precios de la energía eléctrica.

► **Impacto de las Restricciones (R).** Según XM, con base en datos de la UPME, el 85% de los proyectos de las líneas de transmisión presentaban atrasos donde muchos proyectos llevan más de 5 y 10 años sin ser aprobados. Las consultas previas con comunidades y las licencias ambientales han sido factores que han incidido en el retraso de los proyectos, situación que se debe analizar y resolver para permitir que los mismos avancen rápidamente y así fortalecer el sistema de transmisión nacional y la seguridad energética del país.

“ Uno de los aspectos que ha incidido en el aumento de tarifas, es que en Colombia existe un mercado de generación muy cerrado, que tiene pocos agentes. ”

Por diversas razones técnicas y económicas, los costos de las restricciones se presentan especialmente en la Costa Caribe, ya que no se puede enviar energía a esta región por las restricciones en la transmisión. No es posible que las restricciones sigan en el mismo sitio por 25 y 30 años, por lo que se recomienda analizar qué ha pasado con el Comité CREG-UPME que tiene la responsabilidad de hacer los seguimientos y análisis para reducir las restricciones.

Más aún, hoy en día cuando las restricciones de red exigen el reemplazo de generación competitiva por generación térmica más costosa, el costo de las restricciones se dispara ya que las ofertas de esta última están alrededor de los \$700/kWh, situación que puede empeorarse según el comportamiento de los precios internacionales del gas y del carbón.

Estas particularidades que se presentan en el mercado e inciden en el costo de la energía de los usuarios, deben ser mitigadas y corregidas con la mayor celeridad. Este es un tema fundamental para analizar dentro de la revisión de la estructura tarifaria.



Las restricciones se convierten en una señal de expansión que tiene 2 componentes: sistema de transporte y dificultades para operar en condiciones reales, por lo tanto, se tienen que unificar los criterios, se deben develar las desviaciones autorizadas, evidenciar los límites de transmisión definidos por XM y una expansión apropiada, para que finalmente se levanten las restricciones y se puedan desarrollar nuevos proyectos de transmisión efectivos. Mientras tanto, el costo de las restricciones debe ser pagado por quien las causa y no por los usuarios.

► **Fórmula tarifaria.** La fórmula tarifaria se debe ver de forma integral, pues al modificar una variable, se puede afectar todo el sistema:

Generación+Transmisión+Comercialización  
+Distribución+Pérdidas+Restricciones.

La Transmisión y la Distribución dependen del valor del WACC (definido como el costo de oportunidad, que permite medir y comparar diferentes tasas que ofrecen las oportunidades de negocios para decidir si el negocio será rentable) que actualmente es muy

alto, y del valor de las redes, que no justifica remunerar redes con una antigüedad regulatoria diferente a la antigüedad real de los activos, esto se tiene que revisar y ajustar para moderar las tarifas a los usuarios, por supuesto garantizando la rentabilidad de la inversión privada en las inversiones que son nuevas.

► **Fondo de estabilización de precios.** Los fondos han demostrado que no son viables ni funcionales, ni tampoco son la salida adecuada para cubrir déficits económicos. El millonario déficit del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) por cerca de \$40 billones anuales es un claro ejemplo.

“ *Institucionalidad sectorial recae no solo en el Ministerio de Minas y Energía, sino en la CREG y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.* ”

### Propuestas ACIEM al Gobierno Nacional

ACIEM, en calidad de gremio profesional de Ingeniería y Cuerpo Técnico Consultivo del Gobierno Nacional (Ley 51 de 1986), presenta las siguientes recomendaciones que podrían ayudar a ajustar y fortalecer integralmente el mercado de energía eléctrica para aumentar su competitividad en los próximos años:

► Articular institucionalmente a los Ministerio de Minas y Energía; Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de tener un manejo integral y coherente frente a las medidas que se adoptarán a futuro frente al aumento de precios de la energía eléctrica y lograr una adecuada transición energética, con una nueva estructura que ayude a la competitividad y desarrollo del mercado energético y la economía del país en las próximas décadas.





- Estudiar la eventualidad de limitar los ingresos de las empresas del sector eléctrico y reducir los beneficios extraordinarios.
- Considerar la posibilidad de establecer la competencia minorista.
- Dar una mirada distinta al tema de los subsidios y plantear un mínimo vital a través de las energías renovables para poner paneles solares en los estratos 1, 2 y 3, especialmente.
- Evaluar la posibilidad de gravar los beneficios extraordinarios a las empresas que hayan obtenido utilidades superiores al 20% en los últimos tres años.
- Fijar un techo en el precio máximo para las ofertas del MWh en el Mercado de Energía Mayorista (MEM) para energía con costos operativos muy bajos como las energías renovables y las hidroeléctricas.
- Fortalecer los mecanismos de vigilancia, control y sanción a las centrales hidroeléctricas que, teniendo los embalses llenos, desperdicien el agua.
- Establecer una especial vigilancia y control para evitar que las empresas generadoras sigan utilizando su poder de mercado, puesto que al fijar límites de participación adecuados, se logrará un mayor equilibrio del mercado y una mayor competencia entre agentes.
- Estudiar la viabilidad de definir límites de integración más exigentes que propendan por la competencia en todas las actividades.
- Crear una sala paralela a la del Mercado de Energía Mayorista (MEM) para monitorear en tiempo real, tal como sucede en otros países, el comportamiento de los agentes y de las transacciones en bolsa,

lo cual ayudaría a evidenciar posibles abusos de posición dominante y/o competencia desleal, que permita tomar inmediatamente las acciones correctivas del caso y las sanciones a que haya lugar a los agentes de mercado.

*“ Los fondos han demostrado que no son viables ni funcionales, ni tampoco son la salida adecuada para cubrir déficits económicos. ”*

- Hacer una vigilancia especial al componente de las inversiones, las pérdidas, técnicas y no técnicas, y su peso en la fórmula tarifaria para ajustar a futuro con el fin de reducir su impacto en la tarifa a los usuarios.
- Revisar y ajustar el componente de las reconciliaciones, que desde hace 35 años se vienen presentando especialmente en la Costa Caribe, aspectos que se deben corregir de fondo hacia una nueva estructura de mercado. Definirla responsabilidad y pago en los agentes asociados en su causa, y no en los usuarios.
- Considerar la posibilidad de establecer una canasta o un valor subyacente que serviría para tener en cuenta al momento de indexar o determinar niveles en la fórmula tarifaria, tal como sucede en otros países, asociado a los costos de las actividades sectoriales. ▲