

COMENTARIOS AL DOCUMENTO "ESQUEMA DE COMERCIALIZACIÓN MINORISTA PARA EL SECTOR ELÉCTRICO"

**DOCUMENTO CAC-034-07
Septiembre de 2007**

COMENTARIOS AL DOCUMENTO "ESQUEMA DE COMERCIALIZACIÓN MINORISTA PARA EL SECTOR ELÉCTRICO"

TABLA DE CONTENIDO

Contenido

1.	<i>Objetivo</i>	3
2.	<i>Antecedentes</i>	3
3.	<i>Aspectos generales del documento</i>	3
4.	<i>El concepto de Prestador de Última Instancia - PUI</i>	4
5.	<i>Regulación para Zonas Especiales</i>	6
6.	<i>Subastas</i>	6
7.	<i>Disminución del límite para UNR</i>	7

1. Objetivo

Presentar a la Comisión los comentarios del CAC al documento "Esquema de Comercialización Minorista para el Sector Eléctrico", que sirve como base para la adopción de todas las medidas regulatorias que regirán la actividad de comercialización de energía a nivel de usuarios finales, especialmente en el segmento de los usuarios regulados.

2. Antecedentes

La Comisión de Regulación de Energía y Gas presentó mediante la Circular 051 de 2007 el documento CREG-044-07, con la propuesta para el "Esquema de Comercialización Minorista para el Sector Eléctrico", que sigue los lineamientos de política dictados por el Gobierno Nacional mediante Decretos 387 y 388 de 2007, en cuanto a la promoción de la competencia en la actividad de comercialización y la universalización del servicio público de energía eléctrica.

El Comité considera conveniente presentar comentarios sobre algunos de los aspectos del documento, y que se considera deben quedar suficientemente claros antes de reglamentar los detalles regulatorios que se deben adoptar para complementar los diferentes aspectos hacia el nuevo esquema que se propone.

3. Aspectos generales del documento

- **Diferenciación de mercados**

El Comité considera que los avances en la caracterización de mercados para la actividad son un paso importante que ha dado la Comisión, reconociendo las claras diferencias que existen en la prestación del servicio en algunos segmentos de clientes, como es el caso de las Zonas Especiales de Prestación del Servicio definidas por los Decretos 3735 de 2003 y 160 de 2004.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que al separar estos segmentos, sus costos reales de prestación del servicio se revelan, ocasionando un incremento en las tarifas para estos usuarios, lo cual puede perpetuar las condiciones particulares de estas zonas y no contribuir a la solución definitiva del problema.

Adicionalmente, sería igualmente importante considerar para efectos de determinar los costos de prestación de la actividad de comercialización, que existen otros segmentos del mercado que generan costos diferenciales muy importantes, y que deben evaluarse al momento de revisar los valores que se reconocerán a los comercializadores por

atender a los usuarios ubicados, por ejemplo en zonas rurales con alta dispersión, y que no están clasificadas en las Zonas Especiales.

- **Competencia en el Mercado Mayorista**

El documento da como un hecho que la competencia en el mercado mayorista se ha desarrollado suficientemente, y por tanto se cumple una de las condiciones requeridas para un esquema de comercialización en competencia. Sin embargo, es importante que los desarrollos en el mercado mayorista sean diseñados de manera que se mantengan y mejoren las condiciones de competencia y la transparencia en la formación del precio.

- **Políticas de igualdad en la competencia**

El Decreto 387, como directriz de política, también hace referencia a la revisión de las condiciones para la medida, de manera que los usuarios no residenciales puedan acceder a la competencia. Por esto es importante considerar el desarrollo de esta política dentro del esquema de comercialización propuesto, lo cual podría permitir un mayor desarrollo de la sana competencia por los usuarios regulados en Colombia, tal como lo propone el Decreto pero sin comprometer, en ningún caso, la calidad de la medida. Por supuesto, este componente de política debe desarrollarse a la par con la eliminación total de las asimetrías en pérdidas y en costo de comercialización, la conformación de un mecanismo de compras que elimine la discriminación, y el desarrollo de la figura del prestador de última instancia.

- **Desarrollo de la competencia a nivel minorista**

Si bien es claro que la política en cuanto a la competencia en comercialización cambió con la promulgación de los Decretos 387 y 388 de 2007, es pertinente señalar que, tal como lo indicó la Comisión en la Resolución CREG 068 de 2002, el desarrollo de la competencia a nivel minorista tuvo importantes progresos hasta dicho año. Sin embargo, las medidas que se debían adoptar en pro del desarrollo de la competencia en igualdad de condiciones, y que hasta ahora se están evaluando, han sido las causas principales de que dicho desarrollo no se haya continuado. Consideramos que con estas medidas que se están adoptando se lograrán avances significativos en el desarrollo de la actividad, de manera que se garanticen los derechos de los usuarios y la universalización del servicio.

4. El concepto de Prestador de Última Instancia - PUI

En el análisis teórico se plantea claramente cuáles son los casos generales en los cuales esta figura se utiliza. Sin embargo, si bien entendemos su importancia para la consolidación del esquema, debe desarrollarse de manera precisa con el fin de modificar la situación actual que asigna por defecto esta obligación a un solo agente. Para el efecto, es necesario definir aspectos como, cuál sería el alcance de esta figura, cómo se implementaría (mecanismo para asignar esta función a un determinado

agente), cuáles serían sus responsabilidades y funciones, y por ende, cuál sería la remuneración asociada.

Un elemento esencial es el de la remuneración total de los costos de prestación del servicio, incluyendo los riesgos de asumir la prestación del servicio en zonas que actualmente son servidas por el distribuidor-comercializador, sin que se haya evidenciado interés de otros agentes en atender este tipo de mercados.

Ahora bien, dado que el artículo 65 de la Ley 812 se entiende derogado por el nuevo Plan de Desarrollo en su aplicación al sector eléctrico, sería conveniente precisar las referencias al Decreto 3734, en el cual se menciona la figura del PUI, para darle solidez jurídica al esquema.

En particular, se debe tener en cuenta que la ley 1151 de 2007 establece una estrategia de acceso al servicio de energía eléctrica, para lo cual el Gobierno Nacional "...avanzará en la consolidación del marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica y, en el proceso de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas donde la prestación y cobro del servicio sea difícil". De igual forma, es conveniente tener en consideración las disposiciones contenidas en los artículos 2, 3 y 87.8 de la ley 142 de 1994, y en los artículos 3 y 6 de la ley 143 de 1994, en materia de las funciones de intervención estatal para garantizar la cobertura y el acceso a los servicios de los usuarios, y para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

Por otro lado, y en la propuesta que presenta la Comisión para adoptar esta figura en el caso de Usuarios de Zonas Especiales de Prestación del Servicio –UZEP-, se entiende del documento que no es claro que se trate de la misma figura del PUI planteada para el mercado regulado "normal". Pareciera que se tratara de un la figura del PUI pero aplicada en condiciones y con mecanismos diferentes, para el caso de las zonas especiales. Sería conveniente precisar en documentos posteriores, para cada caso las funciones y los usuarios a los cuales se aplicaría.

Ahora bien, otra posible figura a la cual se adaptaría el planteamiento que hace para el mecanismo de subastas para los UZEP, y según el texto, es la de un prestador de servicio bajo la figura prevista por la Ley 142 de 1994 para las Áreas de Servicio Exclusivo. Por esta razón, se considera que para este tipo de usuarios, podría hablarse de un Prestador de Última instancia como opción adicional a la del prestador de servicio de un Área de Servicio Exclusivo, y analizar las diferentes opciones antes de definir el esquema a ser implementado.

En cualquier caso, se debe buscar un mecanismo para asignar las obligaciones de cobertura y atención a un determinado agente, remunerando todos los costos que ellos implican, equilibrando esto con la posibilidad de competencia, en los casos en que sea factible mantenerla.

5. Regulación para Zonas Especiales

Como ya se dijo, es importante reconocer la diferencia en cuanto a los costos de prestación del servicio que se derivan de las condiciones que hacen que estas zonas se denominen Especiales de Prestación del Servicio, en función de los mayores costos por dispersión, los costos de cartera, subnormalidad y las mayores pérdidas no técnicas.

Las alternativas planteadas por el regulador, a saber, la prestación por un comercializador no integrado con el comercializador, asignado por competencia por el mercado, y la prestación por el comercializador integrado con la actividad de distribución, deben tener en cuenta los posibles efectos tarifarios adversos que se producirían como resultado de la segmentación del mercado propuesta, así como el impacto que en materia de subsidios directos pudiera generarse.

El reconocimiento de costos diferenciales para las Zonas Especiales no debe implicar en ningún caso, la recuperación de dichos costos en la tarifa que se traslada a los usuarios de estas zonas de manera directa, ya que es de esperarse que por las características de dichos usuarios sus costos de prestación sean mayores, situación que profundizaría el problema en lugar de mejorarlo. Por lo tanto, debe permitirse la recuperación de los costos a través del costo medio del mercado en su totalidad.

Una opción podría ser reconocer que los diferentes mercados tienen usuarios de difícil gestión que incrementan los riesgos de la actividad, y por ende, los costos, en cuyo caso el costo medio del mercado debería permitir recuperar la totalidad de los costos.

A partir de este reconocimiento de costos según la composición de cada mercado, determinar la mejor forma de fijar el costo de comercialización, de manera que los usuarios de las Zonas Especiales no se vean afectados, pero sin afectar el ingreso del comercializador. Todo esto ligado con los incentivos a la normalización y la inversión en este tipo de zonas, de manera que el esquema de intervención estatal y las medidas regulatorias, conduzcan al desarrollo e incorporación de estos usuarios al mercado normal.

En este sentido consideramos necesario revisar las alternativas esbozadas de manera que se evalúen ampliamente las implicaciones de cada una de ellas.

6. Subastas

El esquema de subastas para contratar el servicio de comercialización en una zona especial, planteado como una alternativa, presenta algunos inconvenientes que es conveniente que la Comisión revise, antes de adoptar estas medidas como alternativa de solución:

- Se debe diseñar un esquema sostenible en el tiempo, para lo cual deben preverse las fuentes de recursos. Muy seguramente la empresa que vaya a prestar el servicio en estas zonas bajo las condiciones planteadas, incurrirá en un mayor costo para cubrir los mayores costos que requiere gestionar una zona especial. Como ya lo mencionamos, no es sostenible en el largo plazo que el usuario pague más en aquellas zonas en las cuales se tienen problemas de gestión, básicamente atribuibles a la problemática social de nuestro país. Además, esto puede implicar temporalmente la inyección de recursos provenientes del Estado, a través de mayores subsidios, situación que no es sostenible en el largo plazo, y por tanto, no es deseable porque podría generar dificultades financieras adicionales para las empresas.
- Deben preservarse los derechos y deberes de los usuarios, al constituirse una zona especial. En general, los usuarios clasificables tanto no regulados como regulados que cumplan con los requisitos para cambio de comercializador, tendrían la opción de participar en el mecanismo de zona especial, con los beneficios y costos que esto implique, sujetos a una permanencia mínima que evite comportamientos oportunistas, o elegir su prestador del servicio. De esta manera se preservaría el derecho a la libre elección por parte del usuario.
- Problemas operativos. Por la dispersión de estas Zonas Especiales, se generarían dificultades operativas adicionales para el manejo de un número importante de empresas que podrían llegar a prestar el servicio en estas zonas.
- En caso que las subastas sean la opción a ser adoptada, éstas deben contener los incentivos suficientes para llevar los usuarios especiales a condiciones de normalidad en un periodo de tiempo determinado.

Por lo anterior, es importante realizar una discusión amplia de las posibles alternativas, que se están proponiendo como un punto de partida para los cambios regulatorios por parte de la Comisión, antes que como una solución ya estructurada.

Por lo anterior, consideramos que las propuestas planteadas deben ser materia de un mayor análisis y desarrollo. En cualquier caso, el punto de partida debe ser el reconocimiento de los costos asociados a la gestión en mercados dispersos, con problemas de capacidad de pago y subnormalidad.

7. Disminución del límite para UNR

En cuanto a la disminución del límite para acceder al mercado libre y así clasificarse como Usuario No Regulado, el Comité considera que los siguientes elementos se deben tener en cuenta en la revisión:

- Posibilidad real de mantener tarifas a UNR por los costos adicionales que generan los usuarios de menor consumo. El UNR más pequeño tiene mayores costos de atención, pero quiere obtener la misma tarifa de un UNR grande.
- Debe realizarse un análisis de costo – beneficio, derivado de la decisión de continuar reduciendo el límite para acceder al MNR.

- En cuanto al Mercado Organizado Regulado y su relación con el mercado libre, al cual tendrían acceso los UNR directamente, debe evaluarse la dificultad que se podría presentar en el MOR por la disponibilidad de energía para este mercado regulado ante el aumento de la demanda en los UNR. Adicionalmente, debe exigirse condiciones de permanencia mínima de los usuarios en el MNR, con el fin de que no se introduzcan comportamientos oportunistas, y se controlen los riesgos por desviaciones de demanda para los agentes que atienden el mercado regulado. Debe evaluarse además la necesidad de establecer un costo asociado a la energía de respaldo que deberían obtener los comercializadores del mercado regulado para los usuarios que toman la decisión de devolverse a este mercado.
- En la definición del C debe tenerse cuidado con el incremento del costo medio por la pérdida de usuarios regulados grandes, de manera que la metodología permita que a medida que se pierde mercado, se pueda revisar el costo reconocido a los comercializadores.
- Análisis beneficio-costo del cambio de mercado para el usuario, principalmente frente a las posibilidades de diferenciación en tarifas actuales. Evaluar si se justifica una revisión de las exigencias en cuanto a telemedición, disminuyendo la frecuencia de interrogación y envío de la información, sin que implique ampliación de los plazos para facturación por parte del ASIC. Es decir, el comercializador lee y reporta con menor frecuencia, pero el ASIC emite su factura, con información definitiva, en los mismos plazos actuales, para mantener la calidad de dicha información. Es importante tener en cuenta que el reporte diario de la información no agrega mucho valor en cuanto a la calidad de las liquidaciones, en cambio sí incrementa los costos de medición considerablemente (para el caso de fronteras de bajos consumos). Las exigencias en calidad en cuanto a registro y precisión de los datos para este tipo de fronteras, debe mantenerse.
- Como se ha afirmado en otros documentos por parte de algunos agentes y la misma Comisión, no hay condiciones de igualdad en competencia para la compra de energía para poder atender a los UNR. A la par de la disminución de los límites, se debería revisar las condiciones para mejorar la competencia en la compra de energía para UNR.