

CONCENTRACIÓN HORIZONTAL EN UN AMBIENTE REGULADO. EL CASO DE LA DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD EN EL GRAN BUENOS AIRES

DIEGO PETRECOLLA*

CARLOS A. ROMERO**

Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE

Resumen

En el presente artículo se examina el caso de concentración de la propiedad en las empresas de distribución de electricidad que operan dentro del área de la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores. El análisis de los efectos anti-competitivos de fusiones y adquisiciones de empresas reguladas de distribución de electricidad requiere un tratamiento particular debido a que esta industria presenta características económicas, tecnológicas y regulatorias específicas. La pregunta relevante en este caso está referida a la forma en que se vería afectado el interés económico general cuando un determinado grupo económico participa del control de dos compañías que comparten la red de distribución. La cuestión está relacionada con tres aspectos: (i) el impacto que tendrían las fusiones de empresas reguladas para afectar el uso de herramientas por parte del regulador, (ii) la capacidad de las empresas controladas para realizar algún tipo de discriminación o impedir el acceso a la red y (iii) los efectos sobre mercados competitivos relacionados. En la decisión final, la autoridad de competencia y el regulador juzgaron conveniente no perder la herramienta regulatoria relacionada con la competencia por comparación, que podría ser afectada por esta operación.

* Ph. D. en Economía. Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (UIUC). Director del Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

** Ph. D(c), Universidad Nacional de La Plata. Profesor – Investigador del Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

I.- Introducción

La reestructuración del sector eléctrico argentino, lanzada a inicios de la década de los noventa, comprendió una amplia separación vertical y horizontal de la industria. Se separaron verticalmente las actividades de generación, transmisión en alta tensión, distribución y comercialización de electricidad. La desintegración horizontal se produjo principalmente¹ al nivel de generación, a través de la privatización de paquetes separados de plantas de generación, y en la distribución de electricidad en el área de Buenos Aires².

Como resultado de la reforma, establecida bajo el marco legal de la Ley 24.065 (Ley de Energía Eléctrica) se ha observado una creciente cantidad de agentes que actúan en el mercado, tanto del lado de la demanda como de la oferta, un mayor nivel de calidad del sistema y menores pérdidas de energía. Además, los precios mayoristas han descendido significativamente como resultado de la competencia en la etapa de producción y por la incorporación de nuevos equipos de generación. Esto ha llevado a considerar internacionalmente a la privatización eléctrica en la Argentina como uno de los casos más exitosos y por lo tanto como un ejemplo de donde tomar lecciones para la reestructuración del sector en otros países.

Con respecto a la distribución, la empresa pública nacional correspondiente al área de Buenos Aires (SEGBA³) fue separada horizontalmente en tres empresas: dos cubriendo el área del Gran Buenos Aires (EDENOR⁴ y EDESUR⁵) y otra cubriendo un área de menor concentración demográfica cerca de la Ciudad de La Plata (EDELAP⁶)⁷. Las dos primeras son distribuidoras de gran envergadura con alrededor de dos millones de clientes cada una. La regulación impuso limitaciones a la propiedad conjunta de estas empresas e inclusive prohibió la transferencia de la propiedad durante los cinco primeros años de la concesión.

A pesar de la separación horizontal de las concesiones para permitir la comparación de la prestación del servicio público en cada área, luego de pasado el período de prohibición, se produjo una transferencia de acciones que implicó el traspaso de la propiedad de EDENOR y EDESUR a manos de un sólo grupo

¹ También existe separación horizontal parcial en la transmisión en alta tensión con la inclusión de transportistas independientes.

² La separación horizontal de la mayor parte las empresas de distribución se produjo antes de la privatización, con el traspaso de las distribuidoras provinciales, en manos del gobierno nacional, a sus respectivos gobiernos locales.

³ Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires.

⁴ Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima – EDENOR.

⁵ Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima – EDESUR.

⁶ Empresa Distribuidora La Plata S.A. – EDELAP.

⁷ El Decreto 714/92 dispone la creación de EDENOR y EDESUR y aprueba sus estatutos. El decreto 1795/92 hace lo propio con EDELAP:

económico. Este hecho produjo la iniciación de un expediente para dilucidar los efectos sobre la competencia de tal adquisición.

En el presente trabajo se examina el caso de concentración de la propiedad en las empresas de distribución de electricidad que operan dentro del área de la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, con el objetivo de analizar los argumentos que llevaron a la decisión final por parte de las autoridades competentes.

A los efectos de brindar un marco de análisis, el estudio de fusiones y adquisiciones comprende los efectos de una concentración sobre la competencia, a través de sus repercusiones sobre los precios, la calidad y variedad de la oferta y la imposición de barreras a la entrada de nuevos competidores.

Sin embargo, este análisis tradicional para la defensa de la competencia no puede aplicarse en el caso de monopolios regulados. En dichos mercados, los precios y las especificaciones de la oferta están determinadas por un marco y un organismo regulador, y no son afectadas directamente como consecuencia de una operación de concentración. Pero la capacidad de regulación suele estar íntimamente ligada a la composición de las empresas participantes del mercado en cuestión. Así, una fusión de empresas reguladas puede incidir indirectamente sobre el precio y la calidad de la oferta, a través de sus efectos sobre la capacidad regulatoria. Entonces, es fundamental analizar las herramientas con que cuenta el regulador y determinar si aquéllas podrían verse afectadas por la fusión de dos empresas reguladas.

Adicionalmente, el análisis de los efectos anti-competitivos de fusiones y adquisiciones de empresas reguladas de distribución de electricidad requiere un tratamiento particular debido a que esta industria presenta características económicas, tecnológicas y regulatorias específicas.

Dada la escasa experiencia regulatoria argentina, se ha recurrido a la experiencia internacional en búsqueda de casos similares. Lamentablemente, los reportes de agencias reguladoras y de defensa de la competencia y la literatura académica se concentran mayormente en el estudio de fusiones horizontales en el segmento de generación, que es actualmente competitivo, y en el análisis de los efectos sobre la competencia de la integración vertical de las distintas etapas del sector. Además, no resultan perfectamente comparables las experiencias de países que permiten una amplia integración vertical del sector con las de países que imponen severas restricciones, debido a la dificultad de comparar empresas con muy diferentes objetivos y tareas. A pesar de estas limitaciones, el funcionamiento del sistema de Inglaterra-Gales ha sido de utilidad para ilustrar algunos de los argumentos utilizados para decidir el caso, debido a su similitud con el sistema argentino.

La pregunta relevante en este caso está referida principalmente a la forma en que se vería afectado el interés económico general cuando un determinado grupo económico participa del control de dos compañías que comparten la red de

distribución⁸. La cuestión está relacionada con tres aspectos. En primer lugar, con el impacto que tendrían las fusiones de empresas reguladas sobre la habilidad de los reguladores para emplear medidas de competencia por comparación en el proceso regulatorio. En segundo lugar, con la capacidad de las empresas controladas para realizar algún tipo de discriminación o impedir el acceso a la red. En tercer lugar, con los efectos sobre potenciales mercados competitivos, cuando cambios tecnológicos permitan la introducción de competencia, tal como lo prevé la Ley de Energía Eléctrica.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En la siguiente próxima se hará una breve descripción de las características principales del sector eléctrico que servirá como marco de referencia del análisis posterior. En la sección 3 se presentarán los antecedentes del caso. Los principales aspectos a tener en cuenta como costos y beneficios en este tipo de fusiones se incluyen en la sección 4. En la sección 5, se presentarán los principales argumentos utilizados por la autoridad de competencia en su dictamen no vinculante para el regulador eléctrico: el efecto sobre la capacidad de regulación a través de un mecanismo de competencia por comparación y los problemas que surgen al considerar la posibilidad de introducir competencia en el segmento de comercialización minorista. Por último, se plantean una serie de conclusiones (sección 6).

II.- Estructura de mercado y regulación de la industria eléctrica

En primer lugar, se realiza un breve repaso de la estructura y el funcionamiento de esta industria, con el propósito de contar con un marco de referencia para el análisis de la concentración en un mismo grupo económico de dos empresas distribuidoras en el segmento de distribución.

2.1.- El mercado eléctrico

Como se mencionó, la Ley 24.065 de Energía Eléctrica establece el marco normativo que permitió la transformación del mercado eléctrico argentino. Esta Ley sentó las bases para establecer condiciones de competencia en aquellos segmentos de la industria en la que la competencia es técnicamente factible, delimitando estrictamente las etapas de producción: división vertical de la industria. Los cuatro eslabones en los que se separó la industria fueron: generación, transporte, distribución y comercialización⁹. Asimismo, dicha Ley introdujo limitaciones y restricciones

⁸ En la práctica, las dos áreas de explotación se consolidan en una sola, aunque sin fusionar las empresas a cargo de cada área. A esto llamamos “control conjunto” que no es estrictamente igual a una fusión o adquisición, aunque a lo largo del trabajo se utilizarán indistintamente estos términos.

⁹ La separación de las primeras tres etapas se hizo efectiva con la privatización a partir de 1992. La separación de la comercialización comenzó, en forma parcial, a partir de 1994 y aun en la actualidad no se encuentra totalmente aislada.

dentro de cada segmento creado: división horizontal de la industria. El objetivo también fue evitar la consolidación de la oferta de energía eléctrica y la prestación de los servicios de la actividad eléctrica en manos de un reducido grupo de prestadores.

La primera etapa es la generación de energía, que se desenvuelve en un mercado donde existen condiciones de competencia. Los progresos tecnológicos que tuvieron lugar durante las últimas décadas permitieron bajar los umbrales mínimos de producción haciendo posible la entrada de productores de menor escala. De hecho, este factor constituyó uno de los principales determinantes de la reestructuración de este sector a nivel mundial. De todas maneras, para que los beneficios de la competencia en el segmento de generación de energía eléctrica –en particular, los menores precios– lleguen a los consumidores finales, es necesaria una adecuada regulación de las etapas posteriores.

Las segunda y tercera etapas corresponden a las actividades de transmisión en alta tensión y de distribución a usuarios finales. En estas etapas están presentes subaditividades de costos. Es inevitable entonces aceptar una organización del mercado con un solo productor, por lo que surge luego, la necesidad de diseñar instrumentos regulatorios.

En tanto que en transmisión juegan un rol importante las características de la red de alta tensión que conectan la demanda y la oferta a nivel nacional, en distribución se tienen en cuenta además fenómenos regionales y de localización de la demanda. Esto permite la separación horizontal de la actividad de distribución mediante monopolios restringidos a cierta zona geográfica.

La regulación es imprescindible para que estos segmentos se desenvuelvan en condiciones de máxima eficiencia posible pero, además, para coordinar la industria en su totalidad. Efectivamente, existen problemas derivados de la coordinación regulatoria entre etapas y, como consecuencia, se indujo la creación del organismo operador del despacho eléctrico a cargo de una empresa privada (Cammesa), en donde participan en forma accionaria representantes de cada una de las etapas de producción y del Estado –a través de la Secretaría de Energía–, este último con poder de veto.

En el caso particular de las distribuidoras que operan el área correspondiente a la ex-SEGBA, la regulación establece un price-cap sobre el valor agregado de distribución (VAD) con una cláusula de ajuste RPI-X. El factor X está relacionado con los incrementos de productividad de las distribuidoras de energía eléctrica. El VAD se calcula sobre la base de los costos de distribución (que no incluyen las compras de energía) más inversiones correspondientes a la expansión de redes derivadas del crecimiento de la demanda¹⁰.

¹⁰ La regulación por price-cap o precios máximos con revisiones tarifarias es un mecanismo que tiene por objetivo incentivar la disminución de costos de las distribuidoras dentro de cada periodo tarifario (Por ejemplo: 5 años). Responde a la fórmula RPI-X. La cláusula de ajuste RPI indica que las tarifas se ajustaran automáticamente, dentro del periodo tarifario, a un índice de inflación pre-establecido (como ser un índice de precios al consumidor o un índice de precios mayoristas, o combinaciones de índices) . El factor X estima el cambio en la productividad dentro del periodo tarifario.

La ley limita explícitamente cualquier tipo de discriminación al uso de las redes de transmisión y distribución. Se estableció el criterio de libre acceso a redes, de uso común en los procesos desregulatorios y en casos de política de competencia dentro de la industria eléctrica¹¹.

Adicionalmente, existen metas de calidad que, en caso de no ser cumplidas, resultan en multas, según se estipula en el régimen de penalidades del contrato de concesión. Por último, las distribuidoras tienen la obligación de proveer servicio a todos los consumidores que lo soliciten.

Finalmente, queda la etapa de comercialización que hasta la actualidad sólo fue parcialmente desregulada para el segmento mayorista¹². El consumidor minorista está cautivo de la distribuidora que opera en su zona, aunque están dadas las condiciones tecnológicas para la existencia de competencia¹³.

2.2.- La naturaleza del negocio de las distribuidoras

Cada distribuidora tiene la concesión de las redes y las opera dentro de su área de concesión exclusiva. Se distinguen a grandes rasgos dos tipos de negocio dentro de las funciones generales de estas firmas. Uno está relacionado con la tarea de operación y mantenimiento de la red (actividad de distribución) y el otro asociado con la actividad de comercialización de la energía.

La actividad de distribución intensiva en capital, no está sujeta a competencia y sus cargos son regulados. La distribución no es sólo el transporte de energía en baja tensión para llegar a los consumidores, también incluye otros servicios relacionados, potencialmente competitivos, como por ejemplo la operación de medidores y la instalación de conexiones a la red.

De esta forma se trasladan las ganancias de productividad a los usuarios dentro del periodo tarifario. Al final de cada periodo tarifario se revisa el precio máximo tratando de pasar a los consumidores las disminuciones de costos obtenidas por las empresas. Para un detallado estudio de la regulación por incentivos ver Train (1991).

¹¹ Especialmente en Estados Unidos, donde fallos del FERC (Federal Energy Regulatory Commission) han obligado la separación de activos, para desintegrar verticalmente la transmisión con la presencia de un operador independiente del sistema (ISO) y la aplicación del principio de acceso abierto. En Bondorevsky y Romero (2001) se presenta un análisis detallado de los principales casos de defensa de la competencia en EEUU, Europa y Latinoamérica.

¹² Se permitió ingresar como agentes a los grandes usuarios mayores (GUMA, con más de 1 MW de demanda máxima), menores (GUME, entre 100 kv y 1 MW de demanda máxima) y particulares (GUPA, entre 30 kv y 100 kv de demanda máxima).

¹³ Es posible que aún no estén dadas las condiciones económicas. La introducción de competencia requiere de altos costos de lanzamiento por parte de las empresas entrantes. Sin bien los beneficios sociales derivados de la competencia pueden llegar a superar los costos asociados la introducción de nuevas empresas, la incertidumbre en cuanto al resultado de esta ecuación justifica la opción de esperar.

La comercialización es una etapa potencialmente competitiva. Se trata del negocio responsable de la facturación, la cobranza y el mantenimiento de un registro de los consumidores. Su tarea básica es la compra de electricidad en el mercado mayorista y su posterior entrega a los consumidores finales, haciendo los arreglos que sean necesarios con las etapas de transporte y distribución.

Para ilustrar las características del negocio de las empresas de distribución se toma como ejemplo el sistema eléctrico de Inglaterra y Gales (Cuadro 1), donde la separación contable exigida por el regulador ha permitido comparar los resultados de las distribuidoras por tipo de actividad.

CUADRO 1
BENEFICIO AGREGADO DEL NEGOCIO DE LAS DISTRIBUIDORAS EN
INGLATERRA Y GALES
(a precios de 1996/97)

	Inicio Segundo Periodo tarifario 1995/96
I. Mantenimiento de Redes	
Ventas (millones de £)	4 374
Costo Operativo (millones de £)	(2 642)
Beneficio Operativo (millones de £)	1 732
II. Comercialización	
Ventas (millones de £)	15 698
Costos Operativos (millones de £)	(15 458)
Beneficio Operativo (millones de £)	240

Fuente: OFFER (1998).

Para la actividad de distribución, son necesarias importantes instalaciones como plantas de transformación, líneas aéreas y subterráneas, torres, entre otras. Por lo tanto, los costos operativos de la parte I de la tabla corresponden a los gastos relacionados con el mantenimiento y la operación de la red.

Por el contrario, para el negocio de la comercialización sólo es necesario contar con una oficina, capacidad para conseguir buenos precios de la energía, equipos de ventas, de lectura de medidores y un eficiente sistema de distribución y cobro de facturas. En este caso, los costos operativos (parte II de la tabla) están explicados casi en su totalidad por las compras de energía en el mercado spot, es decir, en el mercado mayorista de generación en el corto plazo.

La rentabilidad del negocio se debe calcular en forma relativa al capital utilizado para llevar adelante la actividad, que no surge de la tabla. Sin embargo, al comparar el beneficio operativo de ambas actividades, se observa que la magnitud del beneficio derivado de la distribución es algo más de siete veces el beneficio originado en la comercialización. Esto no quiere decir que la rentabilidad sea más

alta sino que el monto de capital involucrado en cada actividad es sustancialmente distinto.

Esta breve descripción del negocio de las distribuidoras responde al objetivo de visualizar al menos dos tipos de actividades claramente diferenciadas: distribución y comercialización minorista. Si bien actualmente en el mercado argentino hay exclusividad zonal para comercializar electricidad a nivel residencial, esta exclusividad no está justificada en razones de índole tecnológica.

III.- Antecedentes del caso

El caso es iniciado de oficio por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) en noviembre de 1997¹⁴, mediante un pedido de información a las sociedades Endesa y Enersis S.A., a los efectos de detectar eventuales acciones monopólicas o de abuso de posición dominante que pudieran afectar el normal desenvolvimiento del mercado eléctrico, como consecuencia de la operación de adquisición por parte del grupo Endesa de acciones emitidas por Enersis.

3.1.- Marco legal

El artículo 54° de la Ley 24.065 dispone la creación del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) para que lleve a cabo las tareas necesarias para cumplir los objetivos enunciados en dicha Ley. Dentro de las funciones y facultades, la Ley establece que el ENRE tiene competencia para:

“... c) prevenir conductas anti-competitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria incluyendo a productores y usuarios;... n) Requerir de los transportadores y distribuidores los documentos e información necesarias para verificar el cumplimiento de esta Ley, su reglamentación y los respectivos contratos de concesión, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias con adecuado resguardo de la confidencialidad de información que pudiera corresponder...” (Artículo 56°, Ley 24.065)

Además, se establece que:

“los generadores, transportistas y distribuidores no podrán realizar actos que impliquen competencia desleal o abuso de una posición dominante en el mercado...” (Artículo 19°, Ley 24.065)

¹⁴ Expediente 4408/97.

Al momento del caso, la reglamentación de este artículo estipulaba que el ENRE era el organismo encargado de caracterizar y configurar que situaciones particulares eran consideradas competencia desleal o abuso de posición dominante. Posteriormente, la Ley 25.156, de Defensa de la Competencia, deroga esta facultad del ENRE:

“Queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto y finalidad de esta Ley otorgada a otros organismos o entes estatales” (Artículo 59º, Ley 25.256),

quedando en la actualidad como autoridad competente para decidir los casos de sectores regulados, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC)¹⁵.

Con respecto a los aspectos legales concernientes al caso, la Ley de energía eléctrica introduce normas para asegurar la desintegración vertical de la industria:

“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.” (Artículo 31º, Ley 24.065).

En idéntico sentido, el decreto de reglamentario de la Ley establece:

“El titular de una concesión de distribución no puede ser propietario de unidades de generación. De ser éste una forma societaria, sí pueden serlo sus accionistas, como personas físicas o constituyendo otra persona jurídica con ese objeto.” (Artículo 9º, Decreto 1398/92.)

¹⁵ Luego de varias presentaciones y respuestas de la CNDC y la Secretaría de Energía (“SE”) el 2 de noviembre de 1999, el ENRE se declaró incompetente para entender en el Expediente 4408/97 y lo remitió a la CNDC, organismo al que consideró competente para resolver la cuestión luego de la sanción de la nueva Ley de Defensa de la Competencia N° 25.156. Por su parte, la CNDC mediante Resolución de fecha 7 de diciembre de 1999 se declaró también incompetente para resolver el tema, girando nuevamente las actuaciones al ENRE. Finalmente el conflicto de competencia negativo fue resuelto mediante la Resolución ME N° 266/2000 donde se estableció la competencia del ENRE para resolver el Expediente 4408/97, sin perjuicio de la opinión consultiva que debería ser realizada a la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor por la especificidad de la materia en cuestión.

Asimismo, se limita la concentración horizontal exigiendo autorización pública para consolidar empresas de distribución o transporte.

Artículo 32: “Sólo mediante la expresa autorización del ente, dos o más transportistas o dos o más distribuidores podrán consolidarse en un mismo grupo empresario o fusionarse. También será necesaria dicha autorización para que un transportista o distribuidor pueda adquirir la propiedad de acciones de otro transportista o distribuidor, respectivamente. El pedido de autorización deberá ser formulado al ente, indicando las partes involucradas, una descripción del acuerdo cuya aprobación se solicita, el motivo del mismo y toda otra información que para resolver pueda requerir el ente. El ente dispondrá la realización de audiencias para conocer la opinión de todos los interesados y otras investigaciones que considere necesarias y otorgará la autorización siempre que no se vulneren las disposiciones de la presente ley ni se resientan el servicio ni el interés público.” (Artículo 32, Ley 24.065).

El propósito perseguido por el Artículo 32° de la Ley es el de evitar que se produzca lo que desde el inicio del proceso de privatización se intentó combatir: la consolidación de empresas transportistas o distribuidoras en manos de un mismo grupo económico. Esta finalidad se puede ilustrar con los considerandos del Decreto de creación de las empresas EDENOR y EDESUR:

“resulta conveniente delimitar y definir (...) , las áreas de concesión para cada una de las dos unidades de negocio independientes a constituir, a los efectos de permitir la existencia de criterios de comparación de las condiciones de prestación del servicio público de electricidad en cada área, provocando como reflejo de ello que el concesionario preste un servicio de mayor calidad a sus usuarios...” (Decreto 714/92).

En definitiva, esta consideración resultará crucial para la definición del caso por parte de las autoridades competentes.

3.2.- Participación del grupo ENDESA en el mercado de distribución

De acuerdo con información relevada por el ENRE, al 30 de diciembre de 1997 el grupo ENDESA participaba en ambas distribuidoras del Gran Buenos Aires. ENDESA, desde la privatización del mercado eléctrico en 1992, integraba junto con EDF¹⁶ y Astra el grupo de control de EDENOR. En EDESUR, el grupo ENDESA

¹⁶ Électricité de France.

participaba directamente a través de Enersis International Ltda., filial de ENDESA, e indirectamente a través de Distrilec Inversora S.A., entre cuyos accionistas se encontraban ENDESA, Enersis S.A. y Enersis International Ltda.

Esta participación de ENDESA en EDESUR corresponde a la adquisición (31 de octubre de 1997) por parte de Endesa Desarrollo S.A (subsidiaria de ENDESA) de 2,96% del capital de Enersis y la compra por parte de Elesur S.A., filial de Endesa Desarrollo S.A., del 86,19% de las acciones de las sociedades Chispas, poseedoras del 29,04% de Enersis.

Posteriormente, conforme a lo informado por Endesa al ENRE, el grupo Endesa hizo una oferta de adquisición de acciones de Enersis S.A (9 de marzo de 1999), abarcando títulos representativos de hasta el 32% del capital de dicha sociedad. La oferta estaba condicionada a que una asamblea general de accionistas de Enersis S.A. modificara el límite de concentración accionaria fijado en el estatuto social, elevándolo al 65% del capital. Luego de haberse cumplido la condición mencionada (7 de abril de 1999), mediante remates llevados a cabo en los mercados de valores de la capital chilena y de la ciudad de Nueva York, accionistas de Enersis S.A. (en un número que representaba el 32% del capital social) aceptaron la oferta cursada por Elesur S.A. y por Endesa Internacional S.A. (ambas subsidiarias de Endesa).

En consecuencia, concretada la transferencia a favor de Elesur S.A. de las acciones comprendidas en la oferta y sumando las tenencias accionarias que habían sido adquiridas en forma indirecta en 1997, el grupo Endesa ha pasado a controlar un número de acciones del grupo Enersis (accionista controlante de Edesur) equivalente al 64% de su capital y de sus votos. La composición accionaria a fines de 1999 se presenta en la Cuadro 2.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN DEL GRUPO ENDESA EN LA DISTRIBUCIÓN DE
ELECTRICIDAD DEL ÁREA DE BUENOS AIRES

En EDENOR		En EDESUR	
Electricidad Argentina S.A.	51,00%	Distrilec S.A.	51,00%
Endesa Internacional S.A.	19,50%	Enersis	39,00%
EDF Internacional – SAUR	19,50%	Programa de Propiedad Participada	10,00%
Programa de Propiedad Participada	10,00%		

(continúa...)

En Electricidad Argentina S.A.		En Distrilec S.A.	
Endesa Internacional S.A.	36,36%	Chilectra S.A. y Chilectra Int. Ltda..	22,49%
EDF Internacional – SAUR	36,36%	Enersis S.A. y Enersis Int. Ltda.	26,12%
Astra CAPSA	27,28%	C.N: Pérez Companc	38,50%
		Otros	12,89%

Fuente: ENRE

De la tabla anterior surge claramente la participación de ENDESA en EDENOR y la participación en EDESUR a través del control obtenido en el grupo Enersis. A su vez, Enersis controla el 73% de CHILECTRA¹⁷, el operador técnico de EDESUR.

IV.- Caracterización de la concentración

4.1.- Definición

En primer lugar conviene definir el tipo de concentración en cuestión, para entonces esclarecer el tratamiento y las consideraciones que se tendrán en cuenta para analizar el caso, desde el punto de vista de la defensa de la competencia.

Una concentración horizontal de empresas se define como la unión o consolidación de empresas rivales, en un mismo grupo económico (Viscusi, Vernon y Harrington, 1995). El concepto de rivalidad no es aplicable al caso de la actividad de mantenimiento de cables de las distribuidoras de energía eléctrica, debido a que su actividad es llevada a cabo en mercados geográficamente separados.

Consecuentemente, el tratamiento correspondería a lo que se denomina conglomerados por extensión de mercados, donde las empresas venden el mismo producto en distintos mercados. En general, este tipo de conglomerado daña la competencia a través de la imposición de algún tipo de discriminación al acceso a las redes y de la eliminación de potenciales entrantes.

Sin embargo, esta primera definición adolece de cierta debilidad en cuanto no tiene en cuenta la actividad de comercialización minorista que también llevan a cabo las distribuidoras. Al incluir esta actividad, la falta de rivalidad ya no es un argumento aceptable debido a que existe la posibilidad tecnológica de introducir competencia en este segmento. Por lo tanto, el riesgo de que implementen barreras a la entrada debe ser tenido en consideración al analizar la aprobación de este tipo de concentración. Es decir, aun cuando la consolidación de dos distribuidoras en un

¹⁷ Compañía Chilena de Electricidad S.A. (Chilectra S.A.).

mismo grupo económico no dañe la competencia actual, podría afectar seriamente la competencia futura en caso de la desregulación de la comercialización. En este caso, el control conjunto de ambas empresas entraría en la categoría de una concentración horizontal.

Por otra parte, podría existir la posibilidad de violar el criterio de acceso abierto a través de un manejo arbitrario del despacho eléctrico en el área del Gran Buenos Aires¹⁸. Esta discrecionalidad en el manejo del despacho eléctrico podría favorecer a determinadas empresas generadoras, especialmente cuando existe algún grado de integración vertical.

Entonces, también parece quedar claro que para analizar la conveniencia del control conjunto de dos distribuidoras, se deben analizar cada una de las actividades en que se desenvuelven estas empresas. En primer lugar la actividad regulada de cuidado de los cables y en segundo lugar la actividad de venta minorista que podría estar sujeta a una futura desregulación. En cualquiera de los dos casos las reglas de defensa de la competencia deberían ser lo suficientemente generales como para ser aplicadas a mercados regulados, a mercados vinculados a sectores regulados y a mercados pasibles de ser desregulados (Balzarotti, 1999).

4.2.- Beneficios privados y costos sociales derivados de la concentración

Diversos factores justifican, desde un punto de vista privado, la fusión o el control conjunto de dos empresas distribuidoras de energía eléctrica.

- En primer lugar, la búsqueda de eficiencia. Inclusive, algunos autores mencionan que la sola amenaza de la adquisición alcanza como disciplinador de los gerentes y los induce a comportamientos óptimos.
- En segundo lugar, podría ser que la concentración en distribución sea parte de una estrategia más amplia de adquisiciones en la industria eléctrica que incluyan futuros proyectos de integración vertical (no permitidos por la actual legislación)
- En tercer lugar, mayor confiabilidad de la red para disminuir el pago de multas y generación forzada¹⁹ a través del control sobre toda la red de distribución que permitiría una mejor asignación de las inversiones. Asimismo, permitiría un manejo unificado del SACME que es actualmente compartido por las dos distribuidoras.

¹⁸ El SACME (Sociedad Administradora del Centro de Movimiento de Energía de Buenos Aires - SACME S.A.), tal la denominación de la empresa que se encarga de coordinar la red de distribución metropolitana, es manejado en forma conjunta por EDENOR y EDESUR.

¹⁹ La generación forzada es contratada por la distribuidora, a su propio cargo, para evitar cortes de suministro y las correspondientes multas. En este sentido, la provisión de márgenes de seguridad individuales incrementando la capacidad de generación es muy costosa y este costo puede reducirse combinando fuentes de oferta (en este caso la fusión permitiría un manejo más eficiente).

- Por último, conseguir un buen posicionamiento para afrontar una futura apertura del mercado de comercialización minorista. Actualmente, el mercado está desregulado para aquellos agentes con demanda máxima superior a 30 kw pero es factible una mayor apertura, como viene sucediendo en los sistemas eléctricos de varios países.

Más allá de las consideraciones que pudieron haber justificado, desde el punto de vista de los accionistas, el control conjunto de dos empresas distribuidoras, la agencia de la Competencia tiene que analizar la conveniencia de dicha situación en función de la afectación del interés público. Para ello, se tuvieron en cuenta tres factores: el efecto sobre la competencia actual o potencial, el efecto sobre los precios y el efecto sobre la regulación²⁰. Básicamente, una concentración económica debería ser aprobada si no puede identificarse problema alguno con relación a los tres puntos planteados, y si es consistente con el interés público (FERC, 1996).

En primer lugar, debe dejarse en claro que la estructura actual del mercado de distribución de energía no cambiaría, se trata de una simple sustitución de dos monopolios independientes por una situación en la que ambos se controlan en forma conjunta. Es decir, no habría efectos directos sobre la competencia ya que ésta actualmente no existe. Sin embargo, podría tener efectos sobre el segmento potencialmente competitivo de comercialización minorista a través, por ejemplo, de la creación de barreras a la entrada.

Los precios finales tampoco se verían afectados con la fusión ya que éstos son determinados por la regulación. De cualquier manera, la determinación del precio regulado en las revisiones tarifarias podría ser influido por el comportamiento de las firmas. Aquí es donde el papel de la competencia por comparación se vuelve crucial.

Finalmente, el efecto sobre la regulación estaría relacionado principalmente con el impacto que tendría el control conjunto de empresas reguladas sobre la habilidad de los reguladores para emplear medidas de competencia por comparación en el proceso regulatorio. Hasta el momento la competencia por comparación ha tenido un uso limitado en la Argentina y todavía no está definida la forma en se utilizará esta herramienta para enfrentar la próxima renegociación tarifaria. En efecto, aún no se han definido los indicadores comparativos²¹ que tendrá en cuenta el regulador para hacer de la competencia por comparación una seria herramienta de regulación. De esta manera, todavía no es posible estimar los beneficios sociales que proporcionaría el uso de esta herramienta.

²⁰ Esta taxonomía es útil para ordenar la discusión pero en la práctica estos efectos están íntimamente relacionados entre sí.

²¹ En general, se utilizan medidas de productividad del trabajo y del capital, de productividad total de los factores, indicadores de calidad y especialmente estudios de “frontera de eficiencia”.

En el futuro –cuando los beneficios sociales derivados de la utilización de la competencia por comparación como herramienta regulatoria puedan ser estimados– se podrá evaluar la conveniencia del control conjunto de dos distribuidoras de energía, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

En primer lugar, habría que contrapesar los incrementos de eficiencia resultantes de la concentración, respecto de los beneficios derivados de usar la competencia por comparación como instrumento regulatorio²². En términos prácticos, habría que evaluar si el coeficiente de eficiencia a aplicar en la revisión tarifaria (el X de la fórmula), es mayor cuando las dos firmas son controladas en forma conjunta o cuando ambas operan en forma independiente. La magnitud de dicho coeficiente determina la capacidad del regulador para traspasar las ganancias de eficiencia al público. Es posible que el control conjunto de dos empresas implique mayor eficiencia, pero, al mismo tiempo, dificulta la tarea del regulador para conocer la magnitud de dicha ganancia y, por lo tanto, traducirlo en menores tarifas. Contrariamente, el control independiente de las empresas permite la competencia por comparación, mediante la cual el regulador puede más fácilmente asociar las ganancias de productividad a rebajas de tarifas.

En segundo lugar, tomando en cuenta los posibles cambios en la estructura de mercado en el futuro, se debe analizar si el control conjunto de dos empresas distribuidoras puede afectar la competencia en el segmento de comercialización minorista. Es decir, evaluar el potencial poder de mercado que tendría el grupo económico controlante de ambas distribuidoras para imponer barreras a la entrada y afectar los precios, de manera que la sociedad no obtenga la totalidad de los beneficios que aparecerían en caso de una efectiva competencia.

V.- Principales argumentos de la autoridad de competencia

En esta sección se incluyen dos de los principales argumentos utilizados por la autoridad de competencia para abordar el caso: los efectos sobre la concentración y sobre la competencia en la comercialización. Existe además un tercer argumento, de carácter más técnico, relacionado con la capacidad de la distribuidora para restringir el acceso de terceros a sus redes de distribución, con el objetivo de favorecer empresas afiliadas en el segmento de generación²³.

²² Si hubiera una sola empresa en el área de Buenos Aires resultaría prácticamente imposible encontrar empresas comparables a nivel nacional con las cuales aplicar dicha herramienta regulatoria.

²³ En la práctica, la autoridad de competencia no llegó a estudiar este punto en profundidad debido a que los otros dos argumentos tuvieron suficiente entidad propia como para dictar un fallo definitivo.

5.1.- Efectos de la concentración sobre la regulación

Como se mencionó anteriormente, la concentración horizontal de las distribuidoras afectaría una de las principales herramientas regulatorias consideradas al momento de decidir la privatización de la parte de distribución de la ex-SEGBA en forma separada: la posibilidad de hacer uso del mecanismo de competencia por comparación (CC).

Dicho mecanismo ya ha sido utilizado en diversos sectores regulados de varios países pero todavía no ha sido puesto en práctica por el regulador nacional. De hecho, aún no se realizó ninguna revisión tarifaria (la primera hubiera tenido lugar en el año 2002 pero se suspendió debido a la crisis política y económica que tuvo lugar en Argentina a partir de fines de 2001). En este sentido, la falta de experiencia regulatoria genera dificultades para estimar los beneficios sociales potenciales derivados del uso de este mecanismo y, por lo tanto, contrapesarlos con las potenciales ventajas del control conjunto de distribuidoras eléctricas del Gran Buenos Aires. De todas formas, aun cuando no pueden cuantificarse los beneficios, es posible delinearlos cualitativamente y evaluar así las potenciales ventajas de utilizar la competencia por comparación en la próxima revisión tarifaria.

Parece conveniente, entonces, comentar brevemente de qué se trata esta herramienta regulatoria y cómo se hace uso de la misma.

CC es un instrumento regulatorio que permite comparar los niveles de eficiencia y productividad de empresas similares. Es una herramienta que provee información adicional a los reguladores y les permite fijar precios y establecer requerimientos de mejoras de productividad al momento de la revisión tarifaria.

Básicamente, CC intenta simular las presiones que tendrían lugar en un mercado competitivo y, de esta manera, favorecer a los consumidores con similares beneficios presentes y futuros. Para ello, CC utiliza dos elementos: primero, precios basados en la totalidad de la industria y no en los costos de la propia empresa; y segundo, la naturaleza empírica del cálculo para la fijación tarifaria, que requiere una buena estimación del crecimiento de la productividad.

En términos generales, los precios regulados deberían cubrir un nivel eficiente de costo operativo, la depreciación de inversiones pasadas y futuras y una tasa de ganancia sobre el capital invertido. La tarea del regulador incluye entonces, la estimación de los costos de la industria, y la determinación de un ingreso, que garantice la rentabilidad del negocio.

Esta tarea trae aparejada dos problemas de información. Por un lado, el regulador sólo será capaz de observar costos informados por las firmas (no el nivel eficiente de dichos costos) y por otro lado, los costos reportados podrían no ser los verdaderos, en un contexto donde el monitoreo de las acciones de las empresas reguladas puede ser muy costoso. La principal ventaja que tiene CC como herramienta regulatoria es que permite extraer dicha información a mucho menor costo.

Un modelo sencillo de CC fue desarrollado por Shleifer (1985), quien describe

esta herramienta como la regulación simultánea de firmas similares bajo un esquema donde los ingresos de una firma dependen de sus propias acciones y de las acciones de su empresa “sombra”. De allí que una importante limitación potencial de CC es su susceptibilidad a la manipulación colusiva de las firmas participantes y, por esa razón, la autoridad reguladora debe prevenir la aparición de este tipo de comportamiento. En el presente caso, el control conjunto de dos distribuidoras parecería aumentar notablemente el riesgo de comportamientos abusivos.

Según Reiter (1999) existen tres aspectos a considerar sobre CC como herramienta regulatoria. Primero, su importancia en cuanto a los beneficios que proporcionaría. Segundo, dado que la utilización de CC implica el bloqueo de fusiones y/o acuerdos comerciales, deben sopesarse los beneficios derivados de la utilización de esta herramienta con los costos, en términos de pérdida de eficiencia, derivados del bloqueo. Tercero, la existencia de indicadores que permitan pensar en CC como una seria herramienta de regulación.

El primero de estos aspectos es de vital importancia para incluir en el análisis costo-beneficio de la concentración, pero sus resultados dependerán en gran medida de la eficacia de la práctica regulatoria y del uso de los indicadores adecuados. El segundo de los aspectos no se relaciona solamente con los beneficios de CC sino con la percepción de las ganancias de eficiencia que se podrían obtener con la concentración. En este sentido, Reiter (1999) sugiere bastantes dudas sobre la extensión de estas ganancias; más aun, afirma que pequeñas empresas de distribución resultan económicamente sostenibles con un grado aceptable de productividad. El tercer aspecto es crucial porque los indicadores de eficiencia son los que posibilitan la efectiva aplicación de CC²⁴. Petrecolla et al (2002) abordan detalladamente el problema de la interacción entre políticas regulatorias y de defensa de la competencia en relación a la utilización de CC.

5.1.1.- Práctica regulatoria utilizando competencia por comparación

Burns (1994) menciona que el sistema RPI-X, propuesto en la regulación, supone la estimación del factor de eficiencia X, el cual estará relacionado con el crecimiento de la productividad que se espera de las firmas reguladas. La forma en que se estime el crecimiento de productividad de las firmas reguladas no es inocua: cuanto más se usan datos históricos, más incentivos tiene la firma para tener

²⁴ La existencia de indicadores de eficiencia resulta una condición necesaria para la utilización de CC. Se pueden mencionar dos grupos de indicadores de eficiencia. El primer grupo está integrado por todos los indicadores que surgen de los denominados “estudios de frontera”. El objetivo de este grupo de indicadores es estimar justamente la frontera de eficiencia empírica a partir de la comparación de una muestra de una cantidad suficiente de empresas. El segundo grupo engloba los indicadores que surgen de los estudios de “benchmarking” como los de productividad total de los factores y otros similares, que permiten la comparación de una cantidad reducida de empresas.

comportamiento estratégico; pero cuanto más se ponderen los factores exógenos, mayor la inestabilidad de la firma. En la práctica, la regulación por incentivos es una combinación de precios fijos y cost-plus. El uso de CC como herramienta regulatoria permite, en principio, sortear los problemas que surgen al fijar precios sin tomar en cuenta el pasado. Bajo este esquema, cada monopolista regional del segmento de la distribución de energía tiene un price cap determinado por la industria como un todo (por ejemplo, price cap igual al costo medio promedio de la industria). En ausencia de colusión, este esquema supera el riesgo de comportamiento estratégico de las empresas en el cálculo del coeficiente X.

El caso de las distribuidoras eléctricas de Inglaterra y Gales se encuentra bien documentado. Doble y Weyman-Jones (1991) estiman el crecimiento de la productividad de compañías de distribución entre 1970/71 y 1988/89²⁵ y Weyman-Jones (1991) estima las diferencias de eficiencia entre las doce Compañías Regionales de Electricidad (“Regional Electricity Companies”) luego de la privatización. Asimismo, el regulador también utilizó una serie de indicadores comparativos de eficiencia de costos y realizó regresiones para determinar cuáles eran las principales variables que afectaban los costos de las empresas bajo análisis²⁶.

5.2.- Efectos de la concentración sobre la desregulación minorista

Para evaluar la viabilidad de las concentraciones también se deben considerar aquellas situaciones que pueden hacer variar la conformación actual del mercado. En tal sentido, es necesario investigar la posibilidad de que en dicho mercado se generen las condiciones para conformar un mercado competitivo. Tal es el caso del mercado en que se desenvuelven las distribuidoras de energía eléctrica, donde parte del negocio no presenta las características de monopolio natural (ni en un sentido aun menos restrictivo de subaditividad de costos). Definitivamente, el análisis del control conjunto de dos distribuidoras debe contemplar explícitamente una potencial desregulación en los segmentos del mercado potencialmente competitivos.

Los efectos de una política de apertura de este tipo se pueden agrupar, en principio, en función de dos aspectos: por un lado, aquellos que afectan en forma directa el funcionamiento del sector y, por otro lado, los que inciden sobre los niveles de bienestar de los distintos estratos sociales de la población. Para analizar la conveniencia de introducir competencia, es necesario realizar una evaluación pormenorizada de la relación costo-beneficio de estos dos aspectos.

²⁵ En el sistema anglo-galés las empresas distribuidoras ya funcionaban en forma separada antes de la privatización, en 1990.

²⁶ Esta clase de estudios también comenzó a llevarse a cabo para comparar empresas de servicios públicos reguladas de Argentina y América Latina (ver: Rodríguez Pardina y Rossi, 2000, y Rodríguez Pardina et. al., 1999).

En el caso británico, este tipo de evaluación se llevó a cabo como paso previo a la introducción de competencia. Sin embargo, como parece lógico en un experimento de este tipo, la evaluación fue sólo parcial y algunas cuestiones no fueron previstas, las cuales debieron ser solucionadas sobre la marcha de los acontecimientos. La introducción de competencia en Argentina deberá dar cuenta de la experiencia británica en este sentido, y prevenir así muchas situaciones problemáticas no previstas por los británicos al momento de su desregulación. Algunas de esas consideraciones tienen que ver con el nivel de concentración en el mercado en que se desempeñan las distribuidoras.

En lo que respecta al funcionamiento del sistema, se pueden mencionar tres efectos de la introducción de competencia:

- los técnicos, que cambian el sistema de despacho, como es el caso de los nuevos sistemas informáticos;
- los económicos, que modifican la formación de precios y en especial la forma de los contratos entre los agentes; y, finalmente,
- los regulatorios derivados de cambios en la conformación de los mercados, como por ejemplo la necesidad de coordinar las regulaciones en Gas y Electricidad.

Uno de los problemas registrados en la experiencia británica está relacionada con la posibilidad de que las firmas entrantes descremen el mercado de comercialización (cream-skimming). En efecto, la competencia entre empresas comercializadoras tiende a focalizarse en la captación de los consumidores más valiosos, ya sean los usuarios importantes o aquellos con mejores antecedentes de pago (por ejemplo, los adheridos al sistema de débito automático). Como consecuencia, los consumidores de menores recursos y de mayor riesgo de morosidad tienden a quedar cautivos de la empresa incumbente (la distribuidora que opera la red en su localidad). Cuanto mayor sea la cantidad de empresas incumbentes (distribuidoras locales independientes), mejor será la distribución de los consumidores menos rentables para el negocio. Por el contrario, cuanto mayor sea el tamaño de las empresas distribuidoras, mayor será la concentración del riesgo de morosidad en ellas. De más está decir que la concentración del riesgo de morosidad en unas pocas empresas, eleva la tarifa que deberá fijar el regulador para asegurar la viabilidad de dichas firmas, lo cual perjudicaría al total de los consumidores.

El control conjunto de dos empresas distribuidoras, planteado en el mercado de energía eléctrica de Argentina, pareciera ir en contra de las recomendaciones que se desprenden del caso británico. De hecho, la futura competencia en el segmento de comercialización minorista concentraría a los consumidores con mayor riesgo de morosidad del Área Metropolitana de Buenos Aires, en un único grupo económico.

Por lo tanto, el regulador deberá tener extrema precaución al eliminar los subsidios cruzados entre los consumidores más rentables y aquellos con mayor riesgo de morosidad. De lo contrario, la competencia podría provocar que una porción de los consumidores (en general aquellos de menor nivel socioeconómico) se perjudique por la introducción de competencia en el segmento de comercialización minorista, lo cual sería políticamente inadmisibles (Waddams Price y Hancock, 1998).

Algunos autores sostienen que, para algunos tipos de consumidores, los costos de transacción implícitos en la elección de la compañía comercializadora podrían superar los beneficios. Aun en este caso, deben contemplarse los beneficios indirectos que la reforma proporcionará a los consumidores que no elijan el cambio: las rebajas ofrecidas para captar a aquellos que optan por cambiar de proveedor también les serán aplicadas a los antiguos consumidores de la empresa, dada la imposibilidad de discriminar dentro de cada clasificación tarifaria.

La concentración en el mercado de distribución también podría aparejar inconvenientes al momento de la introducción de competencia. En la introducción de competencia las condiciones iniciales afectan en gran medida el comportamiento posterior de las empresas. En efecto, si la participación en el mercado de las empresas incumbentes es demasiado grande, difícilmente las firmas entrantes puedan romper la llamada “inercia de los consumidores”. Adicionalmente, el tamaño de las empresas está muy relacionado con su capacidad de marketing, lo cual requerirá de las empresas entrantes, mayores esfuerzos financieros para lograr competir con las ya instaladas.

Para resolver los problemas que surgen de la regulación del segmento de distribución, Costello (1998) propone un esquema con cuatro componentes básicos: un esquema de incentivos para la regulación de la distribución (price-caps); limitada cantidad de reglas de comportamiento (por ejemplo, prohibición de determinadas prácticas anti-competitivas y requerimientos específicos de información, entre otras); la amenaza regulatoria de reorganización estructural ante la evidencia de comportamiento anti-competitivo (por ejemplo la creación de “murallas chinas”); y la promoción de competencia minorista. Si se promoviera la competencia minorista, este esquema sería similar al que regiría en el área del Gran Buenos Aires.

En resumen, para una completa evaluación del desarrollo de la competencia parece relevante observar, entre otras cuestiones: el número de competidores y las políticas de precios de las empresas, la entrada y salida de proveedores, la existencia de barreras a la entrada, los niveles de costos, precios y rentabilidad de las compañías, la publicidad y la diferenciación de producto, la evidencia de los efectos de los controles de precios sobre consumidores y empresas, los costos de cambiar de proveedor y, además, la consideración de todos estos factores teniendo cuenta los distintos tipos de consumidores. También sería de utilidad considerar el impacto de la introducción de competencia en el mercado de gas y, en especial, la convergencia entre los mercados de electricidad y gas.

Finalmente, cabe aclarar que, para aprovechar enteramente los beneficios de la desregulación, es altamente recomendable la separación vertical (o al menos contable) de los negocios de distribución y comercialización que actualmente operan las empresas distribuidoras. De esta manera, se separaría la parte regulada (cuidado de cables) de la parte competitiva (comercialización) y facilitaría la tarea del regulador. La separación de los negocios evitaría la posibilidad de que el monopolista extraiga rentas extraordinarias del segmento no competitivo y las aplique a aquella parte del negocio que sí lo es. Esa práctica anticompetitiva –denominada problema del “control vertical”– desplazaría al resto de las empresas comercializadoras del mercado.

5.2.1.- Elección de proveedor de electricidad a nivel residencial

Las dificultades de una reforma de este tipo no son menores, a tal punto que su implementación ha requerido varios años de estudio en diferentes países (ya sea sobre aspectos tecnológicos, legales o económicos). Este tipo de reformas suele requerir importantes esfuerzos y tiempo para todos los integrantes del sistema –organismos reguladores, empresas y organizaciones de consumidores–, quienes participan a través de audiencias, o mediante la utilización de documentos de consulta²⁷.

Asimismo, para que la apertura a la competencia sea efectiva son necesarios importantes esfuerzos de difusión y adecuación para los consumidores. En efecto, los beneficios de la competencia sólo pueden alcanzarse si los consumidores hacen uso de su derecho de elegir su proveedor de acuerdo a sus gustos y los precios ofrecidos por las empresas. Para ello, la autoridad debe asegurarle al consumidor típico, la información y las herramientas necesarias para que pueda tomar una decisión de consumo en forma sencilla y al menor costo posible.

En los últimos años, un grupo de países ha comenzado a desregular la venta minorista de electricidad. Noruega, Reino Unido, California y Victoria (Australia) son algunos de los más conocidos e, indudablemente, sirven como casos de consulta

²⁷ La implementación de esta reforma puede ser dividida en varias fases. La primera fase, decisoria, tiene que ver con la decisión de las autoridades de llevar a cabo los cambios. Esta decisión se basa en la valoración de los beneficios sociales que se derivaría de la introducción de competencia, contrapesados con los costos de desarrollo que supondría introducirla y los costos operativos que resultarían de la modificación del sistema. La segunda fase, de transición, es la que incluye tanto las reformas técnicas –por ejemplo, nuevos sistemas de operación– como las regulatorias, entre las que se pueden mencionar la separación contable (y hasta incluso legal) de las distribuidoras o el cambio en el criterio de control de precios. La tercera fase, de implementación, consiste en el chequeo de los nuevos cambios y en su aplicación en las distintas regiones. Por último, quedaría una cuarta fase, de evaluación final, que podrá ser llevada a cabo una vez que las empresas y los consumidores asimilen los cambios y se produzca la maduración del nuevo mercado (Romero, 1999).

al momento de implementar esta política en otros sistemas²⁸.

Se identifican tres tipos de beneficios derivados directamente de la introducción de competencia en el sector eléctrico. Primero, la reducción de los costos de la industria, y en consecuencia de los precios finales. Segundo, la caída de los márgenes de rentabilidad de las empresas. Y tercero, una mejora en la calidad del servicio.

En cuanto al impacto sobre los niveles de bienestar, por la reducción de precios, los resultados son beneficiosos para la mayor parte de los consumidores, aunque quedaría por evaluar si la calidad de servicio mantiene, al menos, los niveles previos a la reforma. En principio, la introducción de competencia en el segmento de comercialización no tiene por qué afectar la confiabilidad de la red y debería sólo circunscribirse a la calidad de servicio comercial.

VI.- Conclusiones

En conclusión, aun cuando no es posible realizar una estimación ex-ante de los beneficios de utilizar regulación por comparación, por falta de experiencia en su utilización en Argentina²⁹, la autoridad de competencia juzgó conveniente no perder esta herramienta³⁰. Básicamente, la recomendación estuvo motivada en dos aspectos. Por un lado, el actual tamaño de cada una de las dos empresas en forma independiente permitiría su comparación con mayor cantidad de empresas similares a nivel doméstico, mientras que, al tomar a las dos empresas distribuidoras como un único grupo económico, las posibilidades de comparación se agotan³¹. Por otro lado, y más importante, la proximidad de la revisión tarifaria, al momento de la opinión, sería una oportunidad para evaluar, por primera vez en la Argentina, la utilidad de aplicar competencia por comparación como un sistema de regulación.

En segundo lugar, el control conjunto de dos empresas distribuidoras puede afectar negativamente la competencia en el mercado de generación de energía eléctrica. En efecto, existe la posibilidad de que las distribuidoras en forma conjunta –por ejemplo a través del manejo del SACME– favorezcan el acceso a la red, de aquellas empresas de generación en las cuales tengan alguna participación accionaria. Consecuentemente, se debería analizar minuciosamente las reglas de acceso a la red de distribución que operan las distribuidoras, junto con la forma de

²⁸ En Reino Unido, por ejemplo, esta política demandó un gran esfuerzo de organización por parte del regulador y de las empresas distribuidoras, las cuales participaron activamente a través de las consultas lanzadas periódicamente por el OFFER.

²⁹ En Reino Unido es habitual su uso en la regulación de empresas de agua y saneamiento y de distribución de electricidad.

³⁰ Resolución ENRE N° 480/2000.

³¹ Estrictamente, se podría utilizar competencia por comparación a nivel internacional para las empresas controladas en forma conjunta. Pero esto profundizaría la dificultad de encontrar empresas similares debido a diferencias regulatorias, tecnológicas, de funcionamiento de mercado, de comportamiento de la demanda, etc.

cálculo del peaje, para determinar si hay lugar (y en caso positivo en qué medida) para que las empresas puedan manejar estratégicamente el acceso.

Finalmente, la posibilidad de introducción de competencia en el segmento minorista constituye una razón adicional para evitar el control conjunto de estas empresas. Una mayor cantidad de actores al momento de la creación del mercado disminuirá la capacidad de las empresas incumbentes para realizar prácticas anti-competitivas, las cuales no permitirían a la sociedad obtener la totalidad de las ganancias de eficiencia que aparecerían con la competencia. Más aun, en caso de optarse por un mercado competitivo de comercialización minorista, habría incluso que analizar la posibilidad de una separación contable de las actividades de distribución y comercialización, previo a la separación de los negocios de las distribuidoras. En este sentido, se debería tender incluso la separación del manejo de ambos negocios, aunque manteniendo la propiedad (Chinese Walls). El objetivo final es la separación física total, que para algunos analistas resulta el único medio seguro para ofrecer igualdad de oportunidades a los vendedores de servicios minoristas.

Finalmente, el ENRE ordenó la venta de las acciones por parte de ENDESA. La propiedad de las empresas luego de la transferencia de la propiedad se presenta en la Cuadro 3.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DEL GRUPO ENDESA EN LA DISTRIBUCIÓN DE
ELECTRICIDAD DEL ÁREA DE BUENOS AIRES

En EDENOR		En EDESUR	
Electricidad Argentina S.A.	51,00%	Distrilec S.A.	53,35%
EDF Internacional	34,12%	Enersis	43,10%
SAUR	4,80%	Programa de Propiedad Participada	0,55%
Programa de Propiedad Participada	10,00%		
En Electricidad Argentina S.A.		En Distrilec S.A.	
EDF Internacional	92,16%	PECOM	51,50%
SAUR	7,84%	Enersis S.A.	48,50%

Fuente: ENRE

En la justificación del fallo, la resolución ENRE le da primordial importancia a la competencia por comparación por sobre los otros argumentos mencionados en este caso. Esto fue así, porque el impacto sobre esta herramienta regulatoria

era el más directo al momento de realizarse el fallo. La revisión tarifaria debería haber tenido lugar a mediados de 2002 y ya comenzaba la etapa de estudio previa. Además, no había remedios alternativos a la venta del paquete accionario.

En cambio, la discriminación en el acceso a redes podría ser pasible de la imposición de una política de acceso más fuerte que evite este tipo de comportamiento estratégico. Asimismo, la potencial desregulación de la comercialización no tendría un impacto inmediato y el desprendimiento de la participación en alguna de las distribuidoras podría haber tenido lugar en algún momento posterior.

Referencias:

- ARMSTRONG, M., COWAN, S. AND VICKERS, J. (1994). *Regulatory Reform, Economic Analysis and British Experience*, Cambridge: The MIT Press.
- BALZAROTTI, N. (1999). “Antitrust en el mercado de gas natural”, CEER/UADE, Texto de Discusión 10.
- BONDOROVSKY, D. Y C. ROMERO (2001) “Fusiones y adquisiciones en el sector eléctrico: Experiencia internacional en el análisis de casos”, CEER/UADE, Texto de Discusión 35.
- BURNS, P. (1994). “Yardstick Competition in UK Regulatory Processes”, CRI Report.
- BURNS, P Y T. WEYMAN-JONES (1996). “Cost Functions and Cost Efficiency in Electricity Distribution: A Stochastic Frontier Approach”, *Bulletin of Economic Research* 48, # 1.
- COSTELLO, K. (1998), “Fair competition in Retail Electricity Markets.” Working paper, The National Regulatory Research Institute.
- DOBLE, M. Y T. WEYMAN-JONES (1991). “Measuring Productive Efficiency in the Area Electricity Boards of England and Wales Using Data Envelopment Analysis: A Dynamic Approach”, *Public Sector Economics Research Centre Discussion Paper*, University of Leicester.
- FEDERAL ENERGY REGULATORY COMMISSION (1996). “Policy Statement Establishing Factors the Commission Will Consider in Evaluating Whether a Proposed Merger is Consistent with the Public Interest”, Docket No. RM96-6-000.
- GREENE, W., 1998, “Frontier Production Functions”, in M. Pesaran, y P. Smith (Eds.), *Handbook of Applied Econometrics II: Microeconometrics*, (Amsterdam: Elsevier Science Publishers)
- OFFER, 1995, “The Distribution Price Control: Revised Proposals”, Julio, (Birmingham: Office of Electricity Regulation).
- OFFER, 1998, “Reviews of Public Electricity Suppliers 1998 to 2000: Price Controls and Competition, Consultation Paper”, Julio, (Birmingham: Office of Electricity Regulation).

- PETRECOLLA, D., D. BONDOREVSKY, C. ROMERO Y C. RUZZIER (2002). "Competencia por Comparación en el Sector de Distribución Eléctrica: El papel de la Política de Defensa de la Competencia" CEER/UADE, Texto de Discusión 38.
- REITER, H. (1999) "Implications of Mergers and Acquisitions in Gas and Electric Markets: The Role of Yardstick Competition in Merger Analysis", NRRI Quarterly Bulletin 20, pp. 193-199.
- ROMERO, C. (2000) "La desregulación de la comercialización minorista en Inglaterra y Gales", CEER/UADE, Texto de Discusión 19.
- RODRÍGUEZ-PARDINA, M. Y M. ROSSI (2000), "Technical Change and Catching-up: The Electricity Distribution Sector in South America", CEER/UADE, Working Paper 11.
- RODRÍGUEZ-PARDINA, M., M. ROSSI Y C. RUZZIER (1999). "Consistency Conditions: Efficiency Measures for the Electricity Distribution Sector in South America", CEER/UADE, Working Paper 5.
- SHLEIFER, A., 1985, "A theory of yardstick competition", Rand Journal of Economics 16, pp. 319-327.
- TRAIN, K., 1991, "Optimal Regulation: The Economic Theory of natural monopoly", Cambridge, MA: The MIT Press.
- VISCUSI, W., J. VERNON Y J. HARRINGTON, 1995, Economics of Regulation and Antitrust, (Cambridge, MA: The MIT Press).
- WADDAMS PRICE, C. Y R. HANCOCK (1998) "Distributional Effects of Liberalising UK Residential Utility Markets", Fiscal Studies 19, pp. 295-319.
- WEYMAN-JONES, T. (1994). "Problems of Yardstick Regulation in Electricity Distribution". The Regulatory Challenge, edited by Bishop, Kay and Mayer, Oxford, UK: Oxford University Press.