

Estudio de caso IN51A:

Price Caps: Los esfuerzos del Reino Unido para regular las distribuidoras eléctricas

*

12 de junio de 2001

“Hay ocasiones en que la situación va más allá de la sátira e incluso puede ser peor que un chiste. Las cosas pueden terminar siendo tan ridículas que la risa resulta increíblemente dolorosa. Todo el tema de la privatización del sistema eléctrico en el Reino Unido y de su regulación ha llegado a ese punto”

Así comenzaba un artículo en el ejemplar de marzo de 1995 de la revista *Energy Economist*. Esta cita nos muestra la profundidad de la caída en la credibilidad del programa Británico para regular las distribuidoras de electricidad. ¿Qué le había pasado a un sistema regulatorio que se ufanaba de ser un modelo para el resto del mundo? Un modelo que la mayoría de los expertos consideraban como una mejora cuántica sobre el método de regulación basado en la tasa de retorno y que aún se usaba en los EE.UU. La característica principal del sistema Británico, el uso de tarifas basadas en incentivos, había sido adoptada o estaba siendo considerada para su adopción en más de treinta países. Era la nueva onda regulatoria. A pesar de esto, había creado una de las controversias políticas y financieras más importantes de los últimos años en el Reino Unido.

1 Presentación

Si deseamos entender lo que sucedió en el Reino Unido, debemos estudiar los orígenes del sistema del Reino Unido. La reestructuración completa del sistema eléctrico del Reino Unido comenzó en 1990, luego de un largo debate que venía de 1983. Una de las componentes importantes de la reestructuración fue la desagregación de las empresas de servicio público y su privatización. El servicio público original de generación eléctrica, el Central Electricity Generating Board (CEGB) fue dividido en tres compañías: National Power plc y Powergen plc, las que serían privatizadas

*Con permiso del Kennedy School of Government, U. de Harvard, a través del convenio BID-U. de Chile.

poco después; y Nuclear Electric, la propietaria de las centrales nucleares, que se mantendría bajo control estatal. Las doce compañías de distribución regionales se privatizarían sin reestructurarlas y se denominarían Regional Energy Companies (RECS). Las RECS conservarían su monopolio sobre su área de concesión, pero en cambio se les obligó a comprar la energía que requerían en el mercado competitivo formado por las tres empresas generadoras así como generadores independientes más pequeños e importadores de energía (el *pool de energía*). Así, el precio de la energía se determina en forma competitiva y se traspasa del *pool* a los consumidores.¹ El problema es que el transporte de energía a los hogares seguía siendo un servicio monopólico por lo que el precio del servicio de transmisión y distribución (aproximadamente un 30% del costo total) tendría que ser regulado. Por último, la red de transmisión se separó y se transformó en la National Grid Corporation (NGC) y en 1995 se les ordenó a las REC's vender sus participaciones en el sistema de transmisión.

El gobierno mantuvo el poder de vetar todas las fusiones y adquisiciones de empresas, hostiles o amistosas, manteniendo con esto la estabilidad de la transición a la competencia. Además, como se deseaba asegurar una transición fácil a la competencia total en la comercialización de la electricidad, en un comienzo solo se permitió que los 5000 mayores consumidores pudieran comprar la energía directamente a un comercializador "certificado".² En 1994, la posibilidad de comprar libremente se extendió a 45000 clientes de tamaño mediano (con potencias de más de 100kw) y, a partir de 1998, todos los consumidores tendrían libertad para elegir su comercializador de energía.

Se fijaron por ley los precios por el transporte de electricidad que podrían cobrar las RECS durante el período de transición, pero se había establecido que a partir de 1994, la nueva Office of electricity Regulation (OFFER) sería la que regularía los precios, de acuerdo al esquema de *price caps*. Se nombró a Stephen Littlechild, uno de los economistas más importantes del Reino Unido como jefe de la nueva oficina regulatoria, con el objeto de asegurar que el sistema regulatorio dispondría de análisis económicos de alta calidad. Los precios iniciales eran generosos para las RECs, ya que les permitían elevar los precios hasta 2.5% al año durante los cinco años del período de transición. Esto se tradujo en un aumento del 13% en sus precios en términos reales.

1.1 Price Cap

Al momento de decidir la forma de regular las tarifas en el sistema de distribución, el Reino Unido consideró tres factores: i) fomento de la eficiencia, ii) tratar de mantener la estabilidad económica y iii) reducir el rol del gobierno.

¹Más un pago por los servicios de comercialización y transporte. (*Nota del Traductor.*)

²Las RECS cumplían el doble rol de transportadores y comercializadores de electricidad. Sin embargo, se permitía competencia en el rol de comercialización. (*Nota del Traductor.*)

1. El nuevo sistema debería proveer incentivos para el comportamiento eficiente de las distribuidoras. Bajo el sistema de regulación por costo de servicio, como el que usaba EE.UU., las empresas de servicio público tienen incentivos para elevar sus estimaciones de los ingresos que requieren, lo que pueden realizar de distintas formas. Por ejemplo, como todos los beneficios de reducciones de costos son traspasados a los consumidores, hay pocos incentivos a bajar costos. Si, por error, la tasa de retorno es más alta que la tasa de costo de capital, la empresa regulada tiene incentivos para sobreinvertir, a menudo en activos poco productivos.³ Habían interminables rondas de consultas sobre las estimaciones de costos, las que a menudo terminaban en tribunales. Durante las rondas tarifarias se discuten temas tales como el costo de capital, la prudencia de realizar ciertas inversiones, y lo que se podría considerar como costos de operación legítimos. Los diseñadores del nuevo sistema querían premiar a aquellas empresas que realizaran inversiones prudentes y que tomaran la iniciativa para reducir sus costos –costos que todo el mundo creía estaban inflados. Las empresas eficientes debían ser recompensadas. Aquellas que fueran ineficientes debían ser castigadas.
2. El nuevo sistema trataría de mantener estables los precios. Una vez que el regulador decide los *price caps*, éstos se mantendrían inamovibles durante los próximos cinco años. Las empresas podrían desarrollar planes de desarrollo de largo plazo, dado que el riesgo de intervención regulatoria sería cero hasta la próxima fijación tarifaria, al final del período de cinco años (se sabía que los *price caps* podían ser demasiado generosos o demasiado bajos, pero la distribución representaba sólo el 26% del precio y las distribuidoras competirían en el mercado, lo que debería servir para moderar las alzas de precios).
3. Dado que la idea de tener competencia es que el mercado decida cuando esto es posible, dejando que el regulador actúe solo en aquellos casos en que la competencia no funciona, no habría necesidad de tener un gran número de empleados en la oficina regulatoria. Menos regulación significaría, por definición, menos Estado. Por lo tanto, a OFFER se le asignaron solo 100 profesionales, la mayoría de los cuales tenían una experiencia bastante restringida de la regulación, ya que el Reino Unido nunca antes había regulado empresas de electricidad privadas. Más aún, para asegurarse que OFFER no intervendría indebidamente, sus atribuciones en temas relacionados con conductas anti-competitivas o anti-consumidores fueron restringidas a llevar las acusaciones a una segunda agencia estatal: la Comisión de Monopolios y Fusiones, la que a su vez informaría al Secretario de Estado para el comercio y la Industria.

Littlechild comenzó a estudiar los *price caps* para los RECS en 1994, los que estarían basados

³Dado que poner una tasa de costo de capital muy baja lleva a que la empresa quiebre, el regulador prefiere equivocarse en la otra dirección. Este es el argumento de Averch-Johnson (1963). (*Nota del Traductor.*)

en medidas de rendimiento (*performance*). Específicamente, su agencia pondría los precios como función del índice de precios al consumidor menos un factor X que representaría las ganancias de eficiencia estimadas por el Director General de Suministro Eléctrico (DGES), un funcionario subalterno de Littlechild. Bajo este sistema, si las compañías distribuidoras eran más eficientes que el factor X, se quedarían con la diferencia. Por lo tanto, tenían incentivos importantes a mejorar su eficiencia y bajar sus costos. Los consumidores recibirían dos tipos de beneficios: los precios caerían en términos reales y enfrentarían a distribuidoras más eficientes. En la próxima ronda tarifaria, esos beneficios se trasladarían a los consumidores.

1.2 Determinando el factor X

En agosto de 1994, Littlechild anunció sus “Propuestas de tarifas reguladas de distribución”. Las propuestas eran duras y estaban diseñadas para obligar a que las RECS recortaran más los precios de lo que éstas proponían en sus propuestas propias. Más específicamente, los reguladores proponían una reducción de precios de entre 11-17% (la caída específica dependía de las necesidades de inversión del REC) y se fijaba “X” en dos por ciento, es decir que las distribuidoras deberían reducir sus precios en 2% anualmente en términos reales por los próximos cinco años. Littlechild envió estas propuestas a las distribuidoras para comentarios, seguro que éstas iban a protestar por los términos excesivamente duros de la propuesta. Todo el mundo estaba convencido que Littlechild no echaría pie atrás en su determinación de aumentar la eficiencia en el ineficiente mercado de la distribución.

La reacción fue rápida y sorprendente. A las 48 horas del anuncio, los precios en bolsa de las RECS aumentaron en el equivalente a £1.1 mil millones. La estampida para comprar acciones continuó en los días siguientes. los precios de las acciones se dispararon, llevando a la revista *Energy Economist* a escribir: “La gerencia completa de las RECS ha conseguido aumentos salariales espectaculares. Empleos en los que se pagaba lo mismo que un empleado municipal de alto nivel, como corresponde a un alto servidor público, han pasado a ganar salarios similares a los que obtienen las estrellas del fútbol.”⁴

La presión sobre Littlechild llegó a niveles insostenibles cuando Trafalgar House, un holding basado en Hong Kong, ofreció pagar £1.2 mil millones por Northern Electric, uno de los RECS. A nadie le gustó que una compañía extranjera se comprara una empresa de servicio público inglesa, pero lo que realmente causó molestia es que Trafalgar House ofreció un precio que era más de un 50% superior a las ventas anuales de la empresa. La situación se puso aún más candente cuando Northern Electric armó una serie de operaciones financieras

⁴Cabe recordar que en el Reino Unido, los salarios de los servidores públicos de alto nivel son razonables y no son similares a los de los empleados municipales en Chile. (*Nota del Traductor.*)

para bloquear la compra, operaciones que comenzaron en valores de £565 millones y llegaron hasta £750 millones. Estaba quedando claro que los reguladores, así como todo el mundo, había subestimado seriamente la rentabilidad de las RECS.

¿Como pudo suceder esto? Claramente, las RECS tenían una capacidad mucho mayor de lo esperado para aumentar la eficiencia de sus operaciones. Además, los precios de los combustibles se habían derrumbado, en una tendencia que se aceleró en 1995 y 1996 cuando los precios del gas en el Reino Unido cayeron aún más, y fueron retiradas las antiguas plantas de carbón, que tenían mayores costos de operación. Los menores precios de generación de electricidad compensaron los aumentos en los precios de distribución, por lo que los consumidores no reclamaban por mayores precios. Las cuentas de electricidad solo muestran el precio final, y éste cayó en términos reales entre 1990-1991 y 1994-1995, en todas las regiones salvo una (Eastern). Por lo tanto en Agosto de 1994 no había ninguna presión sobre Littlechild para ser más duro de lo que había sido.

A pesar que los períodos de 5 años entre fijaciones de tarifas son encomiables porque proveen estabilidad al sistema, también le imponen una enorme presión al regulador para que “ponga las tarifas correctas”. Si las tarifas están mal puestas no hay otra oportunidad en cinco años para corregir el error. ¿Que sucedería si las tarifas eran demasiado bajas y las distribuidoras no podían obtener los recursos necesarios para sus inversiones? Esa era una situación no deseable, particularmente para el gobierno, en un momento en que el Reino Unido estaba a punto de abrir su sistema a la competencia total (1998).

Para fijar los precios, los reguladores debían obtener, entender y evaluar la información provista por cada REC sobre sus necesidades de inversión, su costo de capital para los próximos 5 años, el número de nuevos consumidores que tendrían que ser servidos y el costo de servirlos, la tasa de inflación para el período 1995-2000, el personal y el presupuesto de operaciones y mantención de cada empresa. Para lograr todo esto, OFFER disponía de un personal sin experiencia y con entrenamiento limitado, quienes además debían diseñar los detalles de un sistema regulatorio desde sus bases. Peor aún, el personal disponía de muy poca información que no proviniera de las RECS. Finalmente, los reguladores tenían que inventar las metodologías y procesos que iban a usar, pues no existía experiencia con este tipo de sistema de tarificación. Claramente estaban en desventaja frente a las distribuidoras.

En 1995, fueron levantadas las restricciones a las fusiones y adquisiciones. Al final de 1996, diez de las doce RECS habían sido vendidas (una de los dos que restaban fue vendida a comienzos de 1997), cinco de ellas a empresas de distribución de los EE.UU. Las ganancias de las RECS seguían aumentando.

1.3 El problema de Littlechild

En marzo de 1995, Littlechild enfrentaba una fecha tope. Desde el punto de vista legal, su propuesta de agosto de 1994 era solo una propuesta, y no una determinación final. Sin embargo, dada la forma en que funciona el sistema legal Británico, se suponía que su decreto final sería bastante parecido al anuncio preliminar. Lo más probable es que se había equivocado en su propuesta, pero si la cambiaba provocaría un caos en el mercado. Cientos de inversionistas habían tomado decisiones basadas en sus propuestas de 1994. Peor aún, el gobierno estaba por vender su participación en las dos grandes empresas generadoras: PowerGen y National Power, y cualquier cambio tendría un impacto profundo en los precios accionarios y por lo tanto en los ingresos que el gobierno esperaba recaudar.

Por otro lado, existían fuertes críticas políticas a Littlechild por permitir que las RECS ganaran tanto dinero, dinero que muchas personas creían debía ser repartido entre los consumidores. Era obvio que Littlechild había subestimado el potencial para reducir costos y aumentar la eficiencia de las RECS.

Mientras caminaba hacia su casa bajo la garúa de principios de primavera en Londres, Littlechild ajustó el cuello de su impermeable mientras meditaba la decisión más difícil de su carrera.

◇◇◇◇

Preguntas para meditar:

- (a) ¿Le parece alta la rentabilidad de las RECS?
- (b) ¿Que se requiere para que la regulación por incentivos funcione mejor que la regulación usual?