

Febrero 6 de 2023

La institucionalidad del sector energético, un patrimonio nacional

Andrés Jaramillo

Investigador EnergEIA

Aunque somos de memoria corta, el país debe recordar que hace poco más de 30 años Colombia sufrió un apagón nacional que se extendió por varios meses, que las electrificadoras eran inviables financieramente y que la corrupción campeaba en un sector neurálgico que, vía recursos de hacienda capitalizaba indefinidamente los círculos políticos locales que tenían tomadas estas instituciones.

A pesar de ese crítico panorama, también se desarrollaba en Colombia un proceso definitivo para el sector: la constitución de 1991. Fruto de esta carta magna y consignado en las leyes 142 y 143 de 1994, se diseñó desde cero un aparataje institucional que ha permitido, entre otros, superar situaciones como la de finales de los años 90 con feroces ataques a la infraestructura energética en medio de una economía global en crisis. Este engranaje está conformado por instituciones como la Unidad de Planeación Minero – Energética -UPME, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, Superintendencia de Servicios Público Domiciliarios - SSPD, un amplio grupo de concejos y comités técnicos consultivos, gremios, asociaciones, entre otros; los cuales han trabajado de manera armónica con el Ministerio de Minas Energía en conjunto con las empresas de la cadena e instituciones tan solventes técnicamente como XM.

En el año 2016 cuando por un amargo desabastecimiento el gobierno tuvo que llamar al ahorro de energía mediante la estrategia “apagar paga”, un mecanismo implementado con éxito en algunos países, nos obligó a rectificar, parar y ver lo que pasaba. Fruto de esa reflexión, y en consonancia con los cambios que se avistaban en todo el mundo, se creó la misión de transformación del sector eléctrico, conformada por expertos reconocidos internacionalmente, la cual propuso

un conjunto de medidas técnicas, económicas, regulatorias e institucionales que le permitieran al país insertarse con éxito en lo que en su momento se denominó transición energética y que hoy ya es lugar común en todo el globo. Esta transición energética llama a repensar estructuralmente el sector energético, a acoger de manera gradual las energías renovables convencionales y no convencionales sin sacrificar la confiabilidad requerida, a aportar a la descarbonización, a desplegar elementos de digitalización como la medición inteligente, a acoger la movilidad eléctrica y a cualificar a los usuarios para lograr un nivel razonable de descentralización del servicio.

Pero todo este aparataje y las lecciones aprendidas durante más de 20 años de abastecimiento energético exitoso, se ven amenazados por el anuncio del gobierno del presidente Gustavo Petro quien, haciendo uso de una interpretación jurídica, recupera las funciones constitucionales de regulación, supervisión y control que fueron delegadas en los organismos técnicos citados anteriormente. Aunque en los primeros momentos del anuncio el debate se ha centrado en lo jurídico, el asunto de fondo son las repercusiones de esta decisión para en lo económico y energético para el país en el mediano y largo plazo. Que el presidente tome control de la UPME, la CREG o la SSPD no lo convierte automáticamente en experto en temas energéticos, así como ser el jefe supremo de las fuerzas militares no lo hace ser un gran estratega de la guerra y la paz.

Las tarifas, el motivo

No cabe duda de que un alza continuada en la energía, provenga del gas, la gasolina o la electricidad, tiene un impacto importante en la calidad de vida de los ciudadanos y en la competitividad de las empresas. El precio que pagan los ciudadanos tanto los usuarios regulados como los no regulados, obedece a una fórmula tarifaria cuyo diseño es complejo, y que debe remunerar e incentivar de manera correcta a los inversionistas y prestadores de los servicios de toda la cadena. En esta coyuntura han surgido preguntas como: ¿Por qué si los embalses tienen tanta agua el precio sigue alto?, ¿puede el gobierno intervenir las tarifas y bajarlas por decreto?, ¿Se están enriqueciendo las empresas del sector a costa de los usuarios? A continuación se presentarán algunos elementos que pueden dar luces para las respuestas.

Para que un kilovatio llegue a una casa o una empresa, deben intervenir no sólo la generación sino el transporte a alta tensión, la distribución y la comercialización, además deben remunerarse actividades conexas como la operación del mercado mayorista, las restricciones y las pérdidas técnicas y no técnicas como los fraudes, entre otras.

Si bien la transmisión y la distribución son monopolios naturales regulados, la generación y la comercialización son actividades en competencia, lo que en teoría incentiva una formación eficiente del precio, sin embargo, al estar en el juego de la oferta y la demanda el precio de oferta y finalmente el precio de bolsa, estarán sujetos a las expectativas de los agentes del mercado.

Por lo anterior, si un generador hidráulico tiene una percepción de que en el futuro se presentará un alza o disminución del precio por la disponibilidad de agua en los embalses, ajustará su estrategia de corto plazo con dicho panorama futuro. Este puede ser el caso presentado entre noviembre y diciembre de 2022 donde, según XM el nivel del embalse agregado disminuyó cerca del 8%. En el caso de los agentes térmicos, su oferta depende de la expectativa de contar o no con el gas, el carbón u otro derivado del petróleo, recursos que dicho sea de paso dependen de una dinámica de precios internacional, que hoy hace más atractivo para el país exportarlos, aumentando la incertidumbre en los generadores, la cual es trasladada de alguna manera al precio y a la dinámica de los contratos.

La volatilidad del precio de bolsa es natural en un mercado eléctrico en competencia, sin embargo debe controlarse que sus "puntas" no sean exageradas y su traslado a tarifa adecuado, ya que por ejemplo como lo señaló XM, en 2022 el precio promedio ponderado de bolsa mensual alcanzó un valor máximo de 403,18 COP/kWh y un valor mínimo de 104,65 COP/kWh con un mínimo precio de bolsa horario de 89,06 COP/kWh y un máximo de 1.035,13 COP/kWh. En el caso de los contratos de largo plazo, la variación entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022 fue según XM de 7,26% y 15,71 % para los mercados regulados y no regulados respectivamente, variaciones de precio que reflejan la expectativa de los agentes, no de coyuntura sino de mediano y largo plazo.

Como se dijo anteriormente, además de los componentes de generación, transporte, distribución y comercialización, el sistema, es decir los usuarios, deben pagar las restricciones, las cuales representan un sobre costo por tener que despachar plantas menos competitivas en precio por condiciones técnicas del sistema interconectado nacional. Todo lo anterior advierte la alta complejidad técnica que rodea el diseño de unas tarifas que garanticen el abastecimiento eléctrico en el tiempo mediante la correcta remuneración de los distintos componentes de la cadena, y además los inversionistas que aportan y aportaran grandes capitales y experiencia, demandan seguridad jurídica y estabilidad regulatoria. Intervenir las tarifas y ajustarlas por decreto crearía un desbalance en el largo plazo que equivaldría a imprimir papel moneda de manera indefinida para sortear una crisis económica.

Desde la academia compartimos la preocupación del Presidente respecto a las altas tarifas del servicio de energía eléctrica y la necesidad de descarbonización de esta industria, sin embargo sugerimos que la búsqueda de alternativas se realice mediante un diálogo técnico con los actores expertos del sector, quienes seguramente con optimismo y creatividad, como ya lo han hecho en el pasado, e incluso con el gobierno actual, encontrarán fórmulas para superar la coyuntura sin afectar el comportamiento de las inversiones y operaciones en el largo plazo. Recordamos respetuosamente al gobierno nacional que las autoridades ambientales advierten una probabilidad

de fenómeno del niño, el cual seguro se presentará en algún momento, y que para enfrentarlo exitosamente debemos contar con un parque de generación suficiente y firme, que los proyectos de transmisión en marcha entren a tiempo, y que las empresas de distribución cuenten con los recursos financieros, técnicos y humanos para llevar la energía en condiciones de confiabilidad y seguridad a todos los usuarios.

