

Universidad Carolina en Praga

Facultad de Letras

Centro de Estudios Ibero-Americanos

Rigorózní práce

Diana A. HANRY KNOP

Los reguladores nacionales de energía en América Latina

Regulační úřady v oblasti energetiky v Latinské Americe

Regulatory Energy Institutions in Latin America

Praga 2014

Bajo la dirección:
Profesor PhDr. Josef Opatrný, Csc.

A mi padre

Gracias por ser cada día y cada paso siempre conmigo

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no podría nunca ver la luz sin el apoyo incondicional de mi director de tesis, el Profesor Josef Opatrný. Le agradezco mucho por todos sus consejos. Mi reconocimiento está destinado a todo el cuerpo académico del Centro de Estudios Ibero-Americanos de la Facultad de Letras de la Universidad Carolina de Praga, así que a todos sus colaboradores, especialmente el director del Departamento de Ciencias Políticas, Radek Buben. Les agradezco a todos por el apoyo.

Mis agradecimientos están también destinados a toda mi familia, particularmente a M-L. y OK. a PP., A-M. y DH., a mis amigos que me acompañaron durante mi primer viaje en América Latina.

Este trabajo ha sido posible gracias a mis colegas de mi primera estancia de trabajo. Ellos me permitieron familiarizarme por la primera vez con el sector energético. Mis agradecimientos están especialmente dedicados a ST., JZ. y J-MB.

Todo este estudio se realizó gracias a mis colegas de mi estancia de trabajo de 2013 que querían que estas reflexiones vean la luz. Sus confianza y responsabilidad, particularmente las de MT., J-YO. y PH me fortalecieron durante el período en cuestión y me convencieron en mi deseo de seguir en el camino profesional científico.

Muchas gracias a todos.

Declaración:

Yo declaro que he elaborado sola este trabajo, refiriéndose únicamente a las fuentes primarias, la literatura consultada y a las otras fuentes citadas. Le confirmo que este trabajo no sirvió a la realización o a la aprobación de una otra carrera universitaria.

En Praga, el 20 de octubre 2014

Praga 2014
Diana Abigaíl Hanry Knop

Bajo la dirección:
Profesor PhDr. Josef Opatrný, Csc.

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci vypracovala samostatně a výhradně s použitím citovaných primárních pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů. Uvedená práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze, dne 20. října 2014

Praha 2014
Diana Abigaíl Hanry Knop

Vedoucí práce:
Prof. PhDr. Josef Opatrný, Csc.

.....

Palabras claves

Autoridades de regulación; reguladores nacionales; Ministerio de Energía; energía; América Latina; Unión Europea; electricidad; gas; gobernanza; democracia; independencia; imparcialidad

Klíčová slova

Regulační orgány; regulační úřady; Ministerstvo energetiky; energetika; Latinská Amerika; Evropská Unie; elektřina; plyn; vládnutí; demokracie; nezávislost; nestrannost

Key words

Regulatory institutions; National regulators; Ministry of Energy; energy; Latin America; European Union; electricity; gas; governance; democracy; independency; impartiality

Abstracto

Este estudio intenta ilustrar la cristalización y la evolución histórico-institucional de los reguladores nacionales de energía en América Latina, en un periodo, donde la regulación se convirtió en uno de los pilares esenciales de la gobernanza moderna. La formación progresiva de estas instituciones conduce a la redefinición del papel del Estado en la política de regulación. El propósito de este trabajo es, a partir de un análisis comparativo de diecisiete reguladores nacionales de energía en trece países en América Latina, presentar la heterogeneidad en el proceso de institucionalización de estas organizaciones con el objetivo de subrayar los posibles riesgos ligados a la pérdida del control democrático, resultando de su funcionamiento.

Abstrakt

Autor se v uvedené práci zamýšlí nad krystalizací a historicko-institucionálním vývojem regulačních úřadů v oblasti energetiky v Latinské Americe v době, kdy se regulace stala jedním ze základních pilířů moderního řízení státu. Postupný vznik těchto institucí pak vedl k novému definování jeho úlohy. Záměrem dané studie je, na základě komparativní analýzy sedmnácti regulačních úřadů ve třinácti zemích Latinské Ameriky, poukázat na heterogenitu v institucionalizaci těchto organizací s cílem upozornit na možná následná rizika spjatá se ztrátou demokratické kontroly nad jejich fungováním.

Abstract

This study intends to illustrate the crystallization and historical and institutional evolution of regulatory energy institutions in Latin America at the time, when regulation became one of the most important pillars of modern governance. The progressive formation of these institutions tends to redefine the role of the state in regulatory policy. The purpose of this study is to give an overview, through a comparative analysis of seventeen regulatory energy institutions in thirteen countries in Latin America, of the heterogeneity in the process of institutionalization of these organizations, with the aim of pointing out the possible risks resulting from the loss of control of their functioning.

ÍNDICE

1. Introducción	11
1.1. ¿Qué regulación y con cuales instrumentos?	13
1.1.1. Los factores principales de la progresiva formación e institucionalización de las autoridades independientes de regulación de energía en Europa.....	16
1.1.2. Las especificidades del sector energético en América Latina: ¿Obstáculos o ventajas?	22
1.2. ¿Cómo analizar las instituciones latinoamericanas de regulación en un sector particular?	27
1.2.1. El proceso de separación de las actividades de regulación en el sector energético en América Latina.....	30
1.2.2. En la búsqueda de una metodología adecuada para analizar las instituciones de regulación del sector energético	32
1.2.3. La estructura de nuestra demostración.....	36
2. El desarrollo histórico e institucional de los reguladores nacionales de energía en América Latina	38
2.1. Historia de la progresiva formación e incorporación de los reguladores nacionales de energía al cuadro reglamentario e institucional de los países latinoamericanos.....	40
2.1.1. La formación de los reguladores nacionales de energía en América Latina: ¿una historia singular o plural?	47
2.1.2. La definición jurídica y administrativa de las autoridades administrativas de regulación de energía en América Latina	55

2.2.	Las principales misiones de los reguladores latinoamericanos en el sector energético	63
2.2.1.	Las actividades de regulación de las redes y de los mercados de energía en América Latina	64
2.2.2.	El revolvimiento de controversias y la protección de los derechos de los consumidores en América Latina	71
3.	La gobernanza interna de los reguladores nacionales de energía en América Latina	77
3.1.	El modelo de gobernanza interna de las autoridades administrativas de regulación energética en América Latina	78
3.1.1.	Los modos de designación y de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina.....	79
3.1.2.	Las responsabilidades de la dirección de los reguladores energéticos en América Latina	88
3.2.	Las competencias y los recursos financieros y humanos de la dirección de los reguladores latinoamericanos de energía	93
3.2.1.	Las competencias y la toma de decisión de las direcciones de los reguladores latinoamericanos de energía	94
3.2.2.	La composición de las direcciones de las autoridades administrativas de regulación energética en América Latina	100
3.2.3.	El estado de los recursos humanos y financieros de los reguladores nacionales de energía en América Latina.....	105
3.2.4.	Las otras características: la creación de oficinas regionales.....	115

4.	Conclusión	117
4.1.	Los reguladores nacionales de energía en América Latina: entre independencia y legitimidad.....	118
4.1.1.	El proceso de institucionalización de los reguladores nacionales de energía en América Latina: la disparidad de las trayectorias y la voluntad común.....	119
4.1.2.	El control democrático de los reguladores de energía: ¿un requisito en peligro en América Latina?	122
4.2.	El futuro de la integración regional energética en América Latina.....	123
4.2.1.	La energía como factor de profundización de la integración regional: ¿Una concretización posible?.....	124
4.2.2.	Las perspectivas de las relaciones bilaterales entre los reguladores latinoamericanos con los europeos.....	129
5.	Bibliografía.....	131
5.1.	Fuentes primarias.....	131
5.2.	Fuentes secundarias	139
6.	Índice de cuadros	145
7.	Índice de esquemas	147
8.	Índice de encuadrados	148
9.	Índice de acrónimos	149

Prefacio

Hoy en día, las instituciones de regulación de energía hacen parte del paisaje institucional y administrativo de la mayoría de los países democráticos. Las agencias autónomas, fueron establecidas para garantizar la independencia de las decisiones políticas en sectores estratégicos como los de las telecomunicaciones o de la energía, basándose en un dictamen técnico. Este tipo de institución sirvió para definir de nuevo el papel del Estado como actor económico y determinar su acción en la intervención pública. Si el papel de las instituciones de regulación puede ser variable entre los distintos países, la regulación sin embargo se convirtió en uno de los elementos esenciales de la gobernanza moderna del Estado. La generalización de estas organizaciones a los países latinoamericanos con la progresiva consolidación democrática y liberalización económica, confirma la aprobación y la transmisión de este modelo institucional.

Así, paradójicamente, la liberalización de los mercados condujo a una creciente regulación del Estado que además, alejó las instituciones del control democrático. En América Latina existen varias instituciones de regulación en el sector de las telecomunicaciones, del agua o de la energía. Sin embargo, todavía nos encontramos con una escasez de literatura sobre este tema, aunque observamos que en los últimos años la literatura sobre el estudio de las organizaciones de regulación en Europa está extendiéndose progresivamente.

El objetivo de este trabajo fue realizar un estudio comparativo analizando las instituciones de regulación en un sector tan estratégico en América Latina, como el de la energía. Se trata de un estudio multidisciplinario basado en el análisis de los reglamentos internos de diecisiete distintos reguladores latinoamericanos de energía. Una parte del análisis está también consagrada a los modelos de gobernanza interna. Durante la realización de nuestra investigación académica, tuvimos acceso a algunos documentos internos o que nunca han sido publicados. Por eso agradezco al laboratorio y a la Universidad por su compromiso de no publicar las partes sensibles de este trabajo.

1. Introducción

*“Sire, il convient de réformer l’État
pour préserver le Royaume.”
Turgot, 1775*

“Sir, es necesario reformar el Estado para preservar el Reino”, insistía incansablemente el Intendente de los asuntos financieros, Anne Robert Jacques Turgot en 1775 ante el Rey de Francia Louis XVI. para que inicie reformas estructurales en la gestión de las finanzas públicas y en los modos de gobernanza del país¹.

El termino de gobernanza viene del latín *“gubernare”*, lo que significa inicialmente *“dirigir un buque”*². La gobernanza hace referencia a la acción de gobernar, es decir al ejercicio del poder político sobre un país. La gobernanza está también concebida como una manera de administrar o gestionar a los asuntos públicos del Estado. Así, la gobernanza es a la vez una concepción, un modo, un instrumento o como lo sugiera Pierre Calame *“un arte para las sociedades de dotarse de regulaciones de cualquier tipo: administrativas, ideológicas o culturales”*³.

¹ En 1776, Turgot propone seis edictos, denominados como "Edictos de Turgot". Una de ella planteaba la supresión de las corporaciones y la abolición de la servidumbre. Estos edictos aceleraron su expulsión de la administración en mayo 1776.

² Etimología y diccionario Larousse In <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>

³ Calame, Pierre, Talmant, André: *L’État au coeur*. Paris: Editions Charles Léopold Mayer, 1997.

Por eso, la gobernanza tiene que estar reconsiderada con las evoluciones y los cambios de la sociedad, donde la regulación interviene como una forma de mecanismo de gestión y control. La regulación representa una parte relevante de la gobernanza moderna del Estado. Desde los años 80, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) actúa para promover nuevos modos e instrumentos de regulación del Estado que permiten reforzar la eficiencia y transparencia de sus decisiones⁴. El diseño institucional de agencias independientes de regulación en sectores estratégicos, como el de la energía, ha sido una de las prioridades. Sus recomendaciones fueron progresivamente implementadas y aplicadas por los Estados miembros de la organización y su modelo ha sido importado a otros países, en particular a los países latinoamericanos que a los finales de los años 80 y en los años 90 travesarían un periodo de reconstrucción política y reestructuración económica.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, la regulación del sector energético está efectuada por organizaciones autónomas que fueron creadas en este periodo. Sin embargo, todavía en algunos casos, son los ministerios que están encargados de la regulación de la electricidad y del gas.

Por eso, este estudio sirve para analizar en una perspectiva comparada los procesos de institucionalización de los reguladores latinoamericanos de energía y preguntarse sobre los posibles impactos que pueden tener sobre la pérdida del control democrático de estas instituciones. ¿Cómo encontrar el equilibrio entre las necesidades de imparcialidad, de eficiencia y tecnicidad y la garantía de legitimidad frente a los posibles riesgos de desviación tecnocrática?

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE: <http://www.oecd.org/>

1.1. ¿Qué regulación y con cuales instrumentos?

Uno de los problemas más recurrentes que encontramos en la literatura sobre el estudio en ciencias sociales de las instituciones de regulación fue el de la definición. Como lo subraya Fabrizio Gilardi, estas dificultades están ligadas “*al empleo frecuente de este término por el conjunto de las disciplinas económicas y sociales y su interpretación variable en función de las distintas escuelas*”⁵. En su sentido estricto, la regulación se refiere a la definición de la totalidad de las reglas de regulación y a la creación de instituciones o agencias autónomas que sirven para supervisar y velar por el respecto de estas reglas.

La regulación puede ser definida de manera más larga, que incluye todos los tipos e instrumentos de intervención estatal en la economía o en la esfera privada para cumplir con los propósitos públicos. Así, en esta visión de Baldwin⁶ la regulación engloba “*todos los mecanismos de control social incluso los procesos no intencionados y no estatales*”⁷. La literatura francesa sobre la regulación abarca también en su definición una serie de distintas formas institucionales de regulación, que incorpora: las normas, las leyes, los valores, así que los arreglos informales. Según los economistas franceses Robert Boyer y Yves Saillard, la explicación de los fenómenos económicos necesita siempre una interdisciplinariedad⁸. Quizás, una manera para ellos de romper y encontrar una alternativa a los estandartes neoclásicos. La regulación en sus términos es un concepto inclusivo de la gobernanza moderna. Efectivamente, los autores que sean economistas o no, en general hacen la distinción entre la regulación económica y la regulación social, aunque la mayoría de las políticas regulatorias combinen los dos.

⁵ Gilardi, Fabrizio : *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p. 14.

⁶ Baldwin, Robert, Scott, Colin D., Hood, Christopher : *A Reader on Regulation*. Oxford : Oxford University Press, 1998, p. 3 - 4

⁷ *Ibid.*

⁸ Boyer, Robert, Saillard, Yves : *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*. Paris : La Découverte, 1995.

La regulación es económica, según Lester M. Salomon, cuando supervisa “*las entradas y las salidas de las empresas (entry control), los precios (price controls) y en algunos aspectos los resultados de la producción (production control)*”⁹. Al contrario, la regulación es social en lo referente a “*los temas no económicos, como los de la salud o de la seguridad*”¹⁰. Igualmente hay que tomar en consideración que la regulación no es solamente estatal, formando una intervención externa al gobierno, es también interna a las instituciones de regulación que pueden intervenir y hacer un audite de las organizaciones gubernamentales¹¹.

En la literatura, las instituciones o las agencias de regulación se describen como organizaciones públicas, algunas veces percibidas como “*híbridas*”¹², que poseen un grado variable de autonomía y sirven a garantizar la gobernanza pública. En nuestro trabajo nos referimos a instituciones de regulación¹³ cuando se trata de organizaciones desglosadas que “*están formalmente separadas de los ministerios, que tienen un papel definido en la intervención en los asuntos públicos en el nivel nacional*”. Estas instituciones tienen principalmente “*un financiamiento público, sus empleados son funcionarios o hacen parte por contrato al sector público y dependen de los procedimientos legales públicos*”¹⁴.

⁹ Salomon, Lester M.: *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 119.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Hood, Christopher, James, Oliver, Jones, George, Scott, Colin, Travers, Tony: *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Policy and Sleazebusters*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

¹² Christensen, Tom, Laegreid, Per: Agencification and Regulatory Reforms. Paper preparado por el SCANCOR/SOG Workshop: *Automization of the State: From integrated administrative models to single purpose organizations*. Stanford University, 1 y 2 de Abril 2009, p. 5

¹³ Los términos de organizaciones de regulación o de reguladores de energía hacen referencia a todos los órganos de regulación. Estas formulaciones incluyen los órganos de los ministerios así que las agencias independientes – las autoridades autónomas de regulación.

¹⁴ “*A Structurally disaggregated body, formally separated from the ministry, which carries out public tasks at a national level on a permanent basis, is staffed by public servants, is financed mainly by the state budget, and is subject to public legal procedures*” In Pollitt, Christopher,

Se trata de una de las definiciones más aceptadas en la literatura sobre las instituciones de regulación, aunque representa más una enumeración de criterios relevantes que las caracterizan. Para nuestro estudio comparativo, damos preferencia a una lista de criterios que nos permita aplicarlos a las agencias e instituciones de regulación en un sector tan particular, como el de la energía en América Latina. Los principales criterios son entonces: la separación formal de los ministerios (1), la disposición de un financiamiento público y el empleo de funcionarios o empleados por contrato público (2). Después podemos añadir criterios secundarios, pero que son también esenciales al funcionamiento independiente de las autoridades nacionales de regulación: el grado de autonomía política y económica en las nominaciones de los responsables (3), el grado de transparencia en la toma de decisión y su difusión (4).

En este trabajo sobre los procesos de institucionalización de los reguladores de energía, nos concentraremos principalmente a los aspectos de regulación en su forma institucional y normativa. El análisis de la autonomía de las instituciones o de las agencias de regulación al gobierno representa uno de los ejes de nuestra comparación. Pero, ¿cómo caracterizar la autonomía y la independencia de estas instituciones en los países latinoamericanos? Las instituciones de regulación disponen de una autonomía relativa en las decisiones sobre la gestión de sus recursos financieros y humanos. Sus dictámenes técnicos son en general de naturaleza informativa y consultiva. Los reguladores no disponen siempre de una independencia completa. En estos casos, son los ministerios competentes en el sector en cuestión que poseen las responsabilidades políticas de sus actividades.

La breve presentación de la formación de las instituciones de regulación en el sector energético en Europa, nos permite comparar las evoluciones con los procesos de institucionalización que se desarrollan en América Latina.

Talbot, Colin, Caulfield, Janis, Smullen, Amanda. *Agencies. How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. London: Palgrave Macmillan. 2004.

1.1.1. Los factores principales de la progresiva formación e institucionalización de las autoridades independientes de regulación de energía en Europa

Las instancias autónomas de regulación en Europa se crearon en muchos países *ad-hoc*, inspirándose de sus distintos modelos, preservando generalmente sus particularidades que resultaban del contexto jurídico e institucional del país.

El modelo anglosajón histórico

El Reino Unido ha sido el primer país europeo que creó y sistematizó las instancias autónomas de regulación. El proceso de liberalización y desreglamentación fue lanzado con la privatización del British Telecom y el *Telecommunications Act* de 1984¹⁵. Una de las razones principales fue la necesidad de independencia del poder político para asegurar la imparcialidad de la acción pública. La garantía de imparcialidad parece ser la “*solución pragmática*”¹⁶ en situaciones donde el Estado está a la vez operador y regulador del sector, como fue el caso de las telecomunicaciones o de la energía.

La apertura a la competencia de los servicios públicos en estos sectores resultó en la creación: de la Autoridad de las Comunicaciones Electrónicas, del Audiovisual y del Correo (*Office of Communications, Ofcom*¹⁷), de la Autoridad de la Regulación del Mercado del Gas y de la Electricidad (*Office of Gas and*

¹⁵ La versión integral del *Telecommunication Act* de 1984 sin los enmiendas : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/12/contents/enacted> y con los enmiendas <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/12/contents>

¹⁶ Perroud, Thomas : L'indépendance des autorités de régulation au Royaume-Uni, *Revue française d'administration publique*. n°143, 2012, p. 735 – 746.

¹⁷ Página web: <http://www.ofcom.org.uk/>

*Electricity Market, Ofgem*¹⁸) con la fusión de las Autoridades de Regulación de la Electricidad (*Office of Electricity Regulation, Offer*) y del Gas (*Office of Gas Supply, Ofgas*) establecidas previamente, de la Autoridad de la Red Ferroviaria (*Office of Rail Regulation*¹⁹), de la Autoridad de Regulación de los Servicios del Agua (*The Water Services Regulation Authority, Ofwat*²⁰) o de la Autoridad de la Aviación Civil (*Civil Aviation Authority, CAA*²¹).

Si la independencia sirvo de pragmatismo por el establecimiento de las autoridades autónomas de regulación, la búsqueda de eficiencia y de operabilidad acompañada por un alto nivel de tecnicidad han sido argumentos que reforzaron el proceso de institucionalización y contribuyeron a la sistematización de estas instituciones en la Unión Europea. La legislación comunitaria favoreció el proceso en Europa, como lo ilustra el *Cuadro 1*.

Cuadro 1: Cronología de adopción de los tres paquetes energéticos sobre el Mercado Único en Europa

Cronología de los paquetes energéticos europeos		
Primer paquete energético	1996 – 1998	Comisión Jacques Santer (1995 – 1999)
Segundo paquete energético	2003	Comisión Romano Prodi (1999 - 2004)
Tercer paquete energético	2009	Comisión José Manuel Barroso II. (2010 – 2014)

Elaboración propia

¹⁸ Página web: <https://www.ofgem.gov.uk/>

¹⁹ Página web: <http://orr.gov.uk>

²⁰ Página web: <http://www.ofwat.gov.uk/>

²¹ Página web: <http://www.caa.co.uk>

De un modelo histórico nacional a los modelos comunes europeos

El sector de la energía ha sido uno de los sectores iniciales sobre lo cual se construyeron las bases del mercado común europeo. La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951²² y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) en 1957²³ acompañados por la Declaración de Messina de 1955²⁴ pusieron en marcha el proceso de desarrollo de los intercambios en gas y electricidad entre los países miembros. Una serie de largas etapas de negociación sucedió a la concretización de la liberalización de los mercados del gas y de la electricidad en la Unión Europea para crear un Mercado Único de energía. Tres distintos paquetes legislativos fueron adoptados en los periodos: 1996 – 1998, 2003, 2009. Estas reglas comunitarias abarcan la totalidad de las actividades desde la producción, el transporte y el almacenamiento hacia la distribución y el abastecimiento del gas y de la electricidad.

En la primera etapa – el primer paquete energético - las directivas sobre la electricidad²⁵ y el gas²⁶ tenían en común los principios siguientes: la apertura progresiva del mercado a la competencia y la apertura limitada a los consumidores importantes²⁷.

²² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_es.htm

²³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_es.htm

²⁴ Para acceder a los textos constitutivos de la Unión Europea, consultar la página web del Centro Virtual del Conocimiento sobre Europa (*Centre virtual de la connaissance sur l'Europe*, CVCE): http://www.cvce.eu/obj/the_messina_conference-en-a3ed7e08-7a5d-4a5d-8532-d6ef402c6788.html

²⁵ Se trata de la Directiva 96/92/CE, de 19 de diciembre 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0092:ES:HTML>

²⁶ Se trata de la Directiva 98/30/CE, de 22 de julio 1998, sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:1998:204:TOC>

²⁷ Se ha introducido una limitación en el primer paquete energético. La demanda está liberada para estimular la oferta, pero con un límite establecido con un porcentaje del mercado.

La segunda etapa – el segundo paquete energético – con las directivas de 2003²⁸ incluye el “principio de separación” entre las actividades de transporte que tienen que ser independientes de las actividades de producción y abastecimiento. Este proceso de separación²⁹ se caracterizó por la competencia entre los protagonistas de producción y comercialización; por la aplicación de sistemas de comercio entre productores, distributores y consumidores en el mercado al por mayor, en el mercado minorista o en el mercado extrabursátil y también por una regulación del conjunto de estas actividades que llama por el establecimiento de instituciones de regulación independientes. El objetivo principal fue romper en la Unión Europea con la concentración del mercado que se reflejaba muchas veces en las antiguas estructuras de monopolios nacionales o regionales que controlaban los precios de electricidad y bloqueaban el acceso a los nuevos protagonistas.

La tercera etapa – el tercer paquete energético – interviene para reforzar la independencia de las entidades gestoras de la red de transporte de la electricidad y del gas. Durante esta etapa se afirman las competencias de las autoridades nacionales de regulación³⁰. Así, el tercer paquete se caracteriza primero, por el

²⁸ La segunda etapa fue lanzada con la Cumbre de Lisboa el 23 y el 24 de marzo 2000.

²⁹ Se trata de los textos legislativos siguientes: el Reglamento (CE) n°1228/2003 del 26 de junio 2003, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad: <http://www.omel.es/files/Reglamento%20acceso%20a%20las%20redes2003pdf.pdf> ; el Reglamento (CE) n°1775/2005, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de gas; la Directiva 2003/54/CE, del 26 de junio 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad por la que se deroga la Directiva 96/92/CE: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0054&from=ES> y la Directiva 2003/55/CE, del 26 de junio 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, por la que se deroga la Directiva 98/30/CE: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0055&from=ES>.

³⁰ Se trata de los textos legislativos siguientes: el Reglamento (CE) n° 714/2009, de 13 de julio 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n°1228/2003: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0714&from=ES>; el Reglamento (CE) n°715/2009, de 13 de julio 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de gas y por el que se deroga el Reglamento (CE) n°1775/2005: <http://www.enagas.es/stfls/EnagasImport/Ficheros/1003/233/6%20Reglamento%20715-2009.pdf>; la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la

desacoplamiento de las redes que consiste en la separación de las actividades de las redes de la electricidad y del gas, de las actividades de generación, producción y del abastecimiento de energía. Segundo, por la protección de los consumidores, en particular por la obligación de los Estados miembros de proteger los consumidores vulnerables. Y en último, por el reforzamiento de la independencia y la armonización de las atribuciones de las autoridades nacionales de regulación.

Al principio del proceso de adopción de estos tres paquetes, la legislación europea estipulaba la designación de una autoridad competente sin necesariamente crear instituciones con personalidad jurídica. Se trataba principalmente formar órganos para conceder autorizaciones de construcción y de explotación de las instalaciones del gas y de la electricidad, así que para distribuir concesiones para el abastecimiento del gas y de la electricidad³¹. La única condición fue que estas nuevas organizaciones encargadas de la regulación sean independientes de los intereses del sector del gas y de la electricidad. La atribución principal de regulación fue “*garantizar la ausencia de discriminación, la competencia auténtica y el funcionamiento eficaz del mercado*”³².

electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0072&from=ES> y la Directiva 2009/73/CE, de 13 de julio 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=ES>.

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:176:0001:0010:ES:PDF>

³² Artículo 25: “*Los Estados miembros designarán uno o varios organismos competentes con la función de autoridades reguladoras. Estas autoridades serán totalmente independientes de los intereses del sector del gas. Se encargarán, mediante la aplicación del presente artículo, como mínimo, de garantizar la ausencia de discriminación, una auténtica competencia y un funcionamiento eficaz del mercado (...)*” In la Directiva 2003/55/CE de 26 de junio 2003 sobre las normas comunes para el mercado interior del gas natural: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:176:0057:0078:ES:PDF>

A partir de los tres paquetes legislativos sobre el Mercado Único de energía se multiplicó en este sector la institucionalización de autoridades nacionales de regulación. El principio de independencia que inicialmente ha sido en la formación de autoridades nacionales de regulación en el sector de energía una respuesta pragmática, se convirtió en un principio de derecho comunitario.

La necesidad de separar las decisiones políticas de la ejecución operativa y la concepción estratégica de la aplicación técnica resulta también de la idea que la acción pública puede ser eficaz solamente si está elaborada fuera de la administración tradicional. La desmultiplicación de la acción pública, sin embargo se refleja en la “*polycentricación de la organización administrativa*”³³. Consecuentemente, siguiendo los ejemplos europeos, los países latinoamericanos están entablados en un proceso similar.

³³ Jacques Chevallier utiliza el término de “*polycentrismo*” In Jacques CHEVALLIER: *Science administrative*. Paris: PUF, 2007, 4e édition. p. 421.

1.1.2. Las especificidades del sector energético en América Latina: ¿Obstáculos o ventajas?

La cuestión energética ha sido, como en el caso de la integración europea, fundamental para desarrollar políticas de cooperación y relaciones económicas entre los países latinoamericanos. Desde los años 70 por la electricidad y a partir de los años 90 por el gas, se realizaron las primeras interconexiones eléctricas. Siguiendo el modelo europeo, los países latinoamericanos intentaron concretizar distintas formas de integración regional, donde la cuestión energética tenía que tener un papel determinante. A pesar de la variedad de tentativas de integración a partir de la dimensión energética, la estrategia nacional de los países latinoamericanos siempre ha predominado a la de la construcción de una política común de energía³⁴. Los ejemplos de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia en 2006, de la ruptura de la exportación del gas natural a Chile y Uruguay en 2004, sin olvidar el endurecimiento de la petro-diplomacia de Venezuela muestran, que el camino para concretizar juntos una política común de energía está a sus inicios. Por eso, algunos autores no hesitan en contestar que la energía puede tener en América Latina “*un papel desintegrador*”³⁵.

Algunos países latinoamericanos hacen parte de los diez países con mayor reserva de hidrocarburo en el mundo: Venezuela dispone de más de 79,7 billones de barriles de petróleo³⁶ y 4,3 billones de m³ de gas natural³⁷; Brasil posee

³⁴ Sobre el papel de la energía como factor de integración *In* Schausteck Le Prioux, Bruna: L'énergie: facteur d'intégration en Amérique du sud. Ponencia VI. Congreso CEISAL: *Independencias - dependencias – interdependencias*. Toulouse, 2010.

³⁵ Cardozo, Elsa: La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía, *Nueva Sociedad*, n °204, p. 136 – 149.

³⁶ La séptima reserva mundial de petróleo que corresponde al tercio de las reservas de Arabia Saudita (más de 264 billones de barriles de petróleo). *In* Base de datos de British Petroleum: www.bp.com.

³⁷ La novena reserva mundial de gas natural que corresponde al decimo de las reservas de gas natural de Rusia (más de 47,9 billones de m³ de gas natural). *In* Base de datos de British Petroleum: www.bp.com

10,1 billones de toneladas de carbón³⁸. El continente latinoamericano produce 9% de la energía del mundo, donde los 6,8% corresponden al consumo y los 2,2% al exporte³⁹. El consumo de energía creció en los últimos años, aproximadamente de 3% sin embargo, está más bajo al promedio de los países industrializados de Europa⁴⁰. El petróleo representa 13,5% de las reservas mundiales y 13,8 % de la producción. Es el hidrocarburo principal que sirve tanto a la exportación como al consumo doméstico (48%). Al lado de Venezuela, los principales exportadores son México, Colombia, Ecuador y Trinidad y Tobago. En la región, las reservas de gas natural son apenas de 6%, principalmente en Bolivia y Venezuela. El consumo doméstico de gas natural corresponde a 22%. Al contrario del continente euroasiático, las reservas de carbón no superan los 2% y están concentrados en Colombia y en Venezuela. El consumo tampoco es importante, representando solamente 5%. La recapitulación de estas informaciones aparece en el *Esquema 1*. Una parte significativa de energía producida y consumida en América Latina es de origen hidroeléctrica. Está considerada como una de las mayores fuentes potenciales del mundo.

A pesar de esta riqueza en hidrocarburos, el continente latinoamericano no posee un papel significativo en “*el orden energético mundial*”⁴¹, frente a los países del Oriente Medio. Las observaciones de José Rafael Zanoni, confirman estas carencias, subrayando la escasez de infraestructuras energéticas sólidas: “*la región es inmensamente rica en reservas de petróleo, gas natural, carbón mineral y potenciales hidroeléctricos, sin embargo es dramáticamente pobre en la capacidad instalada de generación de electricidad*”⁴².

³⁸ In Base de datos de British Petroleum: www.bp.com.

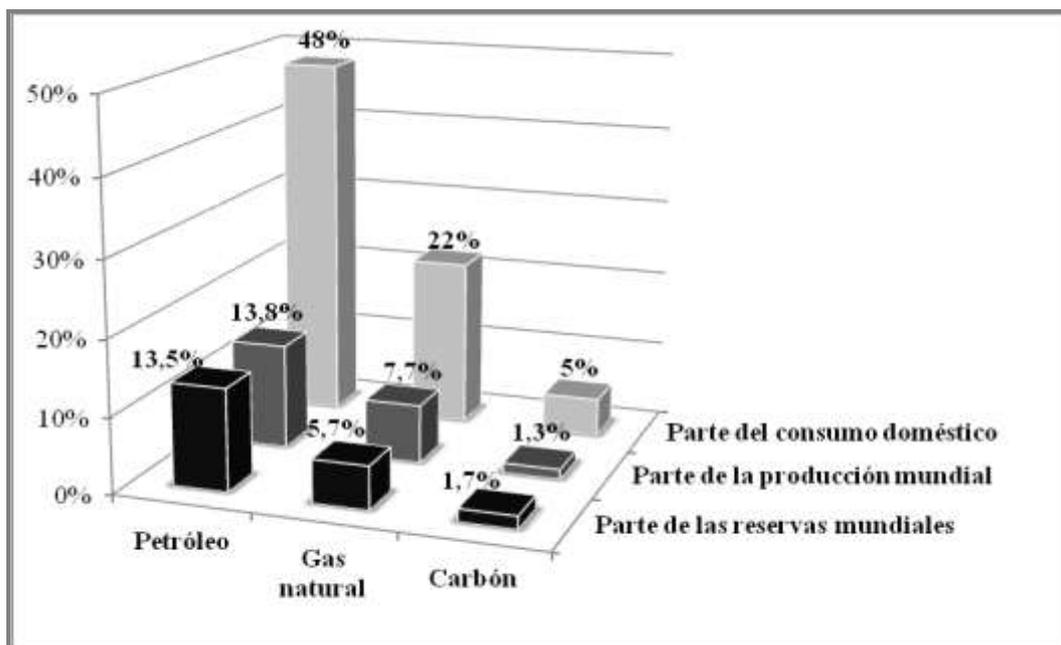
³⁹ Datos de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Albavera, Fernando Sánchez: América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial, *Nueva Sociedad*, n°204, p. 38 – 49, p. 48.

⁴² Zanoni, José Rafael: ¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?, *Nueva Sociedad*, n°204, p. 176 – 185.

Esquema 1: Panorama de las partes de reservas mundiales, de la producción y del consume domestico de los hidrocarburos en América Latina y el Caribe



Elaboración propia

A través de la breve presentación que hicimos al principio de esta parte, en el continente latinoamericano existen a la vez países productores como países consumidores. Los países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Trinidad y Tobago hacen parte de los grandes productores de hidrocarburos. Argentina, Chile y Brasil⁴³ hacen parte de los grandes consumidores. Países como Uruguay o Paraguay son importadores netos. Paraguay puede beneficiar de la convención binacional con Brasil, firmado en los años 70 con la construcción de una de las más grandes centrales hidroeléctricas del mundo, Itaipú, que está situada en el Estado del Paraná⁴⁴.

Las situaciones energéticas son muy variable entre los países latinoamericanos y las lógicas que alimentan los países consumidores no son las mismas que las de los países productores. Los países consumidores buscan un

⁴³ Bien que Brasil sea también un gran consumidor de hidrocarburos, dispone de la segunda producción mundial de etanol y de un potencial hidroeléctrico importante.

⁴⁴ Empresa binacional entre Paraguay y Brasil sobre el río Paraná: <http://www.itaipu.gov.br/>

ambiente de seguridad jurídica que permite facilitar la interacción en el comercio energético entre los Estados. La lógica predominante es más económica. Al contrario, el sector energético en los países productores tiene un papel político inminente, porque la renta sirve considerablemente para el desarrollo económico de estos países. Dado la lógica política, el objetivo principal del Estado es el mantenimiento de la fiscalización y el control público sobre estos recursos. Venezuela ha siempre ejercido una diplomacia petrolera⁴⁵. Estas descripciones nos permiten constatar dos elementos fundamentales.

Primero, en muchos de estos países, al contrario de los países europeos, la regulación de energía no se reduce a la de las redes de producción, de distribución y de abastecimiento, sino incluye también la exploración y la explotación de los hidrocarburos, regulando así la cantidad misma de los recursos naturales. El ejemplo brasileiro corresponde a este esquema. Segundo, el Estado ha tenido históricamente en la región y todavía detiene una posición dominante en el sector energético. En algunos casos se trata de verdaderos símbolos del Estado, de su riqueza y de su independencia. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en Argentina⁴⁶ responde a esta descripción. Se trata de una de las primeras empresas estatales en América Latina y su ejemplo fue seguido por Petróleo Brasileiro (PetroBras)⁴⁷ o la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) en Uruguay⁴⁸. La disparidad en el acceso a los recursos, en las infraestructuras energéticas y el papel detenido por el Estado en el sector son las principales particularidades que hacen más complejo el análisis comparativo de la formación progresiva de las instituciones de regulación en el continente latinoamericano.

⁴⁵ La creación de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA), fue creada por el Presidente Venezolano Hugo Chávez en 2005 y la lógica de integración corresponde exactamente a estos motivos. Los países miembros son: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Republica Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Santo Vicente y las Granadinas y Venezuela. Honduras ya no hace parte de la ALBA desde 2010.

⁴⁶ Página web de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF): <http://www.ypf.com/Paginas/Home.aspx>

⁴⁷ Página web de Petróleo Brasileiro (PetroBras): <http://www.petrobras.com.br/>

⁴⁸ Página web de la ANCAP en Uruguay: <http://www.ancap.com.uy/>

Encuadrado 1: El papel predominante del Estado en el sector energético con el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en los años 30

La consolidación del Estado en los años 30 en México se caracterizó por su dimensión política, con el enfrentamiento con los caudillos y por su dimensión económica, con el papel predominante del Estado en la economía del país⁴⁹. En los años 30 la industria de extracción del petróleo mexicano estuvo en las manos de las grandes empresas británicas y estadounidenses, entre ellas podemos mencionar Royal Dutch Shell o Standart Oil. Los conflictos sobre las condiciones de trabajo y las remuneraciones opusieron frecuentemente los grupos sindicales de los asalariados de estas empresas con su dirección. La intensidad de estos conflictos llegó hacia a la Corte Suprema que se pronunció en favor de los sindicatos. Pero las compañías se acordaron ignorar la decisión de justicia. El Presidente Lázaro Cárdenas decidió intervenir y el 18 de marzo de 1938, basándose sobre el artículo 27 de la Constitución de 1917, expropió las compañías. La nacionalización fue aceptada positivamente por los Mexicanos y el gobierno creó la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Desde su llegada al poder, el Presidente Cárdenas, manifestó su voluntad de entrometerse con su gobierno en las relaciones y los negocios entre los empleados y los empleadores. Durante el sexenio, el interés del gobierno se concentraba principalmente a los sectores de los ferrocarriles y del petróleo, que en este periodo tenían un capital extranjero. En el caso del petróleo, 98% del capital estuvo en las manos de las compañías extranjeras. Las concesiones negociadas con el gobierno mexicano en los años 20, fueron más ventajosas por las compañías que por el gobierno. La nacionalización forzada de la industria petrolífera provocó una ruptura importante en las relaciones diplomáticas entre México y el Reino Unido hasta 1942. Los Estados Unidos respondieron con un boicot mundial de treinta años de la nueva sociedad⁵⁰.

⁴⁹ Los instrumentos económicos y políticos utilizados, fueron: la creación del Partido de la Revolución mexicana (PRM) y la intervención del Estado en la economía con las nacionalizaciones.

⁵⁰ Una descripción precisa de los eventos sobre la nacionalización y la creación del PEMEX *In* Opatrný, Josef: *Stručná historie států, Mexico*. Praha: Libri, 2003, p. 155 – 158.

1.2. ¿Cómo analizar las instituciones latinoamericanas de regulación en un sector particular?

Se trata del primer estudio que intenta analizar de manera comparativa las organizaciones de regulación del sector energético en América Latina. Sobre la regulación del sector de energía en América Latina, la literatura se concentra principalmente al estudio de la libre competencia de los mercados mayorista y minorista, focalizándose así el ámbito jurídico y económico del sector en cada país, sin analizar el fenómeno a través de las dimensiones institucionales y de gobernanza. Por eso, tomando en cuenta estas dos dimensiones como esenciales, los estudios de comparación que han sido realizados sobre los reguladores europeos nos sirven de ejemplo metodológico.

La literatura sobre los reguladores del sector energético en Europa se puede caracterizar por tres varias orientaciones. La primera es más histórico-jurídica. Fabrizio Gilardi, la califica como “*descriptoria*”, en referencia a autores como Gentot (1994)⁵¹ que “*describen más que explican*”⁵² la cristalización y la formación de estas instituciones. En este sentido, los trabajos institucionales de la Agencia internacional de Energía (AIE)⁵³ y los de la OCDE permiten difundir los primeros estudios comparativos del funcionamiento de los reguladores de energía en los países miembros⁵⁴.

La segunda, se caracteriza por una perspectiva que no se inserta en una sola disciplina. Si en relación a los reguladores nacionales, la primera ola de investigación se preguntaba sobre el por qué, la segunda intentaba analizar las consecuencias sobre el objeto de regulación y el mercado que le corresponde. Se

⁵¹ Gentot, Michel: *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Montchrestien, 1994.

⁵² Gilardi, Fabrizio: *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p. 22.

⁵³ Agencia Internacional de Energía (AIE, *International Energy Association*) es una agencia autónoma de la OCDE: www.iea.com.

⁵⁴ Malyshev, Nick: *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD, 2002.

trata de los estudios de Thatcher en el sector de las telecomunicaciones en el Reino Unido y Francia (1994, 2005)⁵⁵. Entre estos trabajos, podemos incluir los análisis sobre los grados de independencia de los reguladores nacionales de la política Maggetti (2007)⁵⁶.

La tercera ola en la literatura se inscribe a continuación a la segunda, preguntándose sobre las consecuencias del desarrollo de las organizaciones de regulación sobre la calidad democrática de los países. Los economistas y politólogos como Majone (1999)⁵⁷ o Lodge y Hood (2004)⁵⁸ evalúan la eficiencia de este nuevo modo de gobernanza y analizan sus repercusiones sobre la legitimidad democrática.

Por el estudio de la formación de los reguladores nacionales y su inserción en los distintos contextos institucionales y políticos, nuestro trabajo se inscribe en la primera ola. Sin embargo, con el análisis de los procesos de institucionalización y de las posibilidades de control democrático de estas instituciones, nuestro estudio hace también parte del último corriente de investigación que existe sobre las políticas e instituciones de regulación.

⁵⁵ Sus estudios no se limitan únicamente al sector de las telecomunicaciones. Thatcher, Mark: The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe, *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 18, nº3, July 2005, p. 347-373.

⁵⁶ Maggetti, Martino: De Facto Independence after Delegation: A Fuzzy-set analysis, *Regulation & Governance*. Vol. 1. Issue 4, p. 271 – 294. December 2007.

⁵⁷ Majone, Giandomenico: From the Positive to the Regulatory State – Causes and Consequences in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy*, nº17, 2, 1997, Cambridge University Press, p. 139 – 167.

⁵⁸ Lodge, Martin, Hood, Christopher: Competing Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Governance*. 17 (3), p. 313 – 333.

Así, en otras palabras, el objetivo de nuestro trabajo es continuar en el estudio de los aspectos institucionales de los reguladores, sin reducirlos únicamente al cuadro y a los elementos normativos. El análisis del impacto institucional y político de las organizaciones de regulación sobre el funcionamiento de las democracias latinoamericanas está también tratado.

Por eso el continente latinoamericano representa una zona de interés propicia a este análisis. La construcción institucional en un contexto de consolidación democrática constituye un cuadro pertinente a la evaluación del nivel de independencia política y económica y de las posibilidades de control existentes.

Así, nuestro enfoque comparativo está articulado en una perspectiva comparada al nivel regional, analizando los reguladores nacionales de energía en América Latina y, según los contextos, al nivel interregional, comparándolos con las autoridades nacionales europeas.

En este trabajo, nos concentraremos principalmente a los aspectos de regulación en su forma institucional y normativa en el sector energético. El análisis del proceso de institucionalización de los reguladores nacionales representa uno de los ejes de nuestra comparación.

1.2.1. El proceso de separación de las actividades de regulación en el sector energético en América Latina

La garantía de imparcialidad de la acción pública ha sido en el contexto latinoamericano de transformación a la democracia una de las primeras ambiciones en los progresivos cambios de gestión y de gobernanza del Estado.

La voluntad de separar las actividades de regulación del poder político en países, donde el Estado en general es accionario de las principales empresas energéticas, se asemeja - como lo hemos descrito - a las aspiraciones de los países europeos en las décadas 80 y 90. Así, la razón en la formación de autoridades autónomas de regulación fue, principalmente alejar institucionalmente la toma de decisiones en sectores estratégicos de los políticos y reducir en este sentido la influencia de las alternancias políticas sobre las decisiones que están consideradas como técnicas. La definición jurídica de estas instituciones como autónomas, tenía que mejorar el funcionamiento interno y su actuación⁵⁹.

El grado de autonomía a la administración directamente competente depende de los Estados. Hay que subrayar que en algunos países, las cuestiones de regulación están en gestión de los órganos técnicos de los Ministerios o Secretarías del Estado. Es el caso de la legislación en Guatemala y en Colombia, donde respectivamente la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) son órganos técnicos del Ministerio de Energía y de Minas.

En nuestro trabajo, hemos identificado cuatro criterios principales en el proceso de institucionalización de los reguladores de energía en América Latina, analizando principalmente su grado de independencia: *la separación formal de los ministerios con actividades administrativas dentro del régimen de derecho público (a.), la disposición de financiamiento público y del empleo de funcionarios o empleados que dependen de la función pública (b.), el grado de*

⁵⁹ La autonomía o la autarquía de estas instituciones no está definida en el sector energético en todos los países latinoamericanos.

autonomía política y económica de los responsables de los reguladores (c.) y el grado de transparencia en el proceso de decisión y en su difusión (d.).

Respeto a estos cuatro criterios, intentaremos mostrar la heterogeneidad en los procesos de institucionalización, subrayando la disparidad en los grados de autonomía de los reguladores nacionales de energía en América Latina. Observaremos que en algunos casos, las trayectorias de las personas nominadas a los altos puestos de dirección revelan relaciones y conexiones existentes con los principales operadores del sector en el país. Además, en nuestro análisis queremos llamar la atención sobre los riesgos de pérdida del control democrático sobre estas instituciones, que resuelta de este proceso de separación y “autonomización”. Efectivamente, el proceso de institucionalización no ha conducido a la clarificación de las responsabilidades en las decisiones tomadas por los reguladores.

1.2.2. En la búsqueda de una metodología adecuada para analizar las instituciones de regulación del sector energético

Por nuestro análisis de las instituciones latinoamericanas de regulación en el sector energético privilegiamos el método comparativo. Su aplicación rigurosa nos permite analizar los procesos de formación y responder a nuestras principales preguntas relativas a la progresiva voluntad de transparencia e independencia de estas autoridades administrativas que finalmente se ha acompañado por una pérdida de legitimidad democrática. Es igualmente uno de los métodos que permite estudiar los procesos históricos con los políticos y socioculturales a la escala del continente. El método comparativo nos permite clasificar los datos que tenemos de los distintos países latinoamericanos, “*ordinando así, según Giovanni Sartori, un universo en clases que son mutuamente exclusivas y colectivamente exhaustivas*”⁶⁰.

El enfoque elegido es el de la comparación institucional de los reguladores nacionales en el sector energético. Analizaremos progresivamente el conjunto de los reglamentos internos de cada institución reguladora en este sector, tomando en cuenta la legislación político-institucional vigente en la cual se inserta. Nuestras principales fuentes primarias son: las leyes de establecimiento de las instituciones en cuestión, el contexto regulatorio y legal del país sobre el sector, los estatutos internos vigentes y los dictámenes públicos.

Después, trabajaremos con algunos documentos internos que no han sido publicados o que sirven solamente al uso interno de estas organizaciones. Este trabajo está acompañado también por el análisis de los artículos relativos al funcionamiento de las instituciones, a la nominación de los miembros de los directorios y a los temas relevantes sobre el sector energético.

⁶⁰ "Ordonner un univers donné en classes qui sont mutuellement exclusives et collectivement exhaustives" In Sartori, Giovanni: Bien comparer, mal comparer, *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 1, n°1, 1994, p. 23.

Cuadro 2: Presentación de los reguladores nacionales de energía en América Latina

Los reguladores nacionales de energía en América Latina		
Argentina	ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad
	ENARGAS	Ente Nacional Regulador del Gas
Bolivia	ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
	AE	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad
Brasil	ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
	ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Chile	CNE	Comisión Nacional de Energía
	SEC	Superintendencia de Electricidad y Combustibles
Columbia	CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
Costa Rica	ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Ecuador	CENACE	Centro Nacional de Control de Energía
	CONELEC	Consejo Nacional de Electricidad
Guatemala	CNEE	Comisión Nacional de Energía Eléctrica
Honduras	CNE	Comisión Nacional de Energía
México	CRE	Comisión Reguladora de Energía
Nicaragua	INE	Instituto Nicaragüense de Energía
Panamá	ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
Perú	OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
Rep. Dom.	SE	Superintendencia de Electricidad
	CNE	Comisión Nacional de Energía
El Salvador	SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
Uruguay	URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
Venezuela	CNEE	Comisión Nacional de Energía Eléctrica
	ENAGAS	Ente Nacional del Gas Venezuela

Elaboración propia

Después nos basaremos - como le hemos anunciado al principio del capítulo – sobre los estudios de génesis de la creación de instituciones de regulación en Europa en los años 90, así que sobre los análisis que tratan de la evolución de las políticas regulatorias, su coherencia y su calidad, establecidos a continuación por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estos trabajos se abocan al análisis de los reguladores europeos o de los de los países desarrollados en varios sectores. En la literatura, no existen estudios sobre el conjunto de los reguladores energéticos a la escala del continente latinoamericano.

La variedad de las competencias que fueron otorgadas, la disparidad en el estatuto jurídico, en su funcionamiento interno y en el grado de autonomía, así que la particularidad del sector, presentan las principales dificultades del trabajo comparativo.

Nuestro estudio se focaliza sobre la casi mayoría de los reguladores de energía en América Latina. Nos concentramos sobre las instituciones de regulación que hacen parte de la organización regional de los reguladores de energía en el continente, la Asociación Iberoamericana de las Entidades Reguladores de la Energía (ARIAE)⁶¹. La asociación cuenta con 24 reguladores nacionales de 17 países de América Central y del Sur⁶², que están presentados en el *Cuadro 2*. La organización regional de los reguladores no incluye a los miembros de los países del Caribe, de Guyana, Surinam y del Paraguay. Por eso no hacen parte del estudio comparativo.

Por motivos de escasez de documentación suficiente, que sería fiable y regular, nuestro análisis no integra en el método comparativo las instituciones administrativas de regulación de energía de Bolivia, Nicaragua y de Venezuela. Igualmente, como los países del Caribe no participan a la Asociación Regional de

⁶¹ Página web de la Asociación Iberoamericana de las Entidades Reguladores de la Energía (ARIAE): http://www.ariae.org/spanish/contenidos/present_cronologia.asp

⁶² Paraguay no ha integrado la ARIAE.

las Instituciones Administrativas de Energía, la Superintendencia de Electricidad (SE) y la Comisión Nacional de Energía (CNE) de la República Dominicana no fueron integradas al estudio comparativo. Nuestro trabajo comparativo se focaliza sobre diecisiete reguladores nacionales en trece países latinoamericanos.

En un país como Argentina existen dos instituciones que regulan el sector energético: un ente por el gas y otro por la electricidad. En Brasil una institución específica fue creada para la regulación de los hidrocarburos.

En algunos Estados, la regulación del sector energético representa una dimensión entre otras de la regulación. Así, en Costa Rica, Panamá y en Uruguay la autoridad regulatoria participa a la regulación de todos los servicios públicos (las telecomunicaciones, el acceso al agua o a la electricidad,...). El conjunto de estos servicios públicos está regido por una instancia única de regulación.

1.2.3. La estructura de nuestra demostración

Para poder responder a las cuestiones relativas al proceso de institucionalización de los reguladores latinoamericanos y su posible contradicción con el principio constitucional de legitimidad democrática, nuestro estudio sigue una trama cronológico-temática, dividida en cuatro grandes capítulos. Esta perspectiva nos permite presentar las distintas evoluciones en la progresiva “independentización” de estas autoridades administrativas de regulación en el contexto histórico y político a través del método comparativo. La ventaja de esta matriz de presentación es que permite confrontar la definición *de iure* de estos reguladores con sus concretizaciones en la práctica.

La primera parte del estudio (*Capítulo 1*) sirve para introducir la problemática de regulación del sector energético, explicando lo que es una política de regulación (*Capítulo 1.1.*) y cuáles son sus particularidades por el sector energético (*Capítulo 1.1.2.*). En esta parte, empezamos a abordar el fenómeno de formación de los reguladores nacionales respecto a los contextos político-institucionales en Europa (*Capítulo 1.1.1.*). Con las principales preguntas de nuestro estudio (*Capítulo 1.2.1.*), presentamos en este capítulo la metodología que hemos privilegiado y las dificultades que hemos encontrados en la realización de este trabajo (*Capítulo 1.2.2.*).

La segunda parte de este trabajo está consagrada a un análisis histórico-institucional (*Capítulo 2.*), donde abordamos las cuestiones de la formación e incorporación de los reguladores nacionales de energía al cuadro reglamentario e institucional de cada país latinoamericano (*Capítulo 2.1.*). En esta parte discutimos también sobre los problemas de definición jurídica y sus consecuencias sobre la clasificación de estas autoridades administrativas en categorías jurídicas (*Capítulo 2.1.2.*). En este capítulo, presentamos las principales misiones de regulación de las redes y los mercados de energía (*Capítulo 2.2.*), con un enfoque especial sobre el revolvimiento de controversias y la protección de los derechos de los consumidores (*Capítulo 2.3.*).

La tercera parte elaborada desde una perspectiva más político-institucional (*Capítulo 3.*) intenta responder a las preguntas de gobernanza interna y a sus posibles impactos al funcionamiento interno de estas instituciones. Las relaciones con la administración tradicional o con los interlocutores comerciales y sociales hacen parte del análisis. Así, una sección del estudio trata de los modelos de dirección, sus competencias y responsabilidades (*Capítulo 3.1.*). La segunda sección formula preguntas sobre las posibles consecuencias al funcionamiento interno de los reguladores nacionales de energía en América Latina (*Capítulo 3.2.*). Las últimas partes del capítulo se concentran sobre una breve ilustración del estado de los recursos humanos y financieros que las autoridades administrativas de regulación tienen a su disposición (*Capítulo 3.3.*). Esta parte fue realizada principalmente a partir de datos que no están publicados. Con la finalización de los procesos de separación de las actividades e institucionalización de los reguladores nacionales la última sección se focaliza sobre la creación de oficinas regionales de los reguladores de energía (*Capítulo 3.4.*).

La última parte (*Capítulo 4.*) de nuestro trabajo tanea presentar las posibles perspectivas institucionales y políticas de estos organismos reguladores, a la vez al nivel nacional como regional (*Capítulo 4.2.*). El *Capítulo 4.1.* es un resumen de los principales resultados de nuestro trabajo comparativo acompañado por las posibles interrogaciones relativas a las consecuencias de este proceso sobre la legitimidad democrática (*Capítulo 4.1.2.*).

Además, en relación a nuestro análisis, en cada capítulo integramos un encuadrado detallado relativo a una particularidad institucional, histórica o política que nos pareció importante en relación a las autoridades administrativas de regulación energética en América Latina. Nuestro estudio cuenta con ocho encuadrados.

2. El desarrollo histórico e institucional de los reguladores nacionales de energía en América Latina

La cristalización de las autoridades nacionales de regulación constituye una de las mayores transformaciones en las políticas de regulación. La presencia de reguladores nacionales caracteriza hoy, de manera evidente, la existencia del “Estado regulador⁶³”. En un Estado regulador las actividades de regulación están separadas de las de la operación. Es decir, que la regulación del Estado está más orientada en la creación de reglas en el mercado que en la imposición. Como lo subraya Giandomenico Majone: “la regulación del mercado se vuelve más importante que la redistribución de los ingresos y la estabilización del mercado⁶⁴”.

El cambio en estas orientaciones permite comprender los cambios formales e institucionales en las organizaciones y la primacía de los reguladores independientes. Esta preeminencia ha sido ejecutada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶⁵. La separación de las actividades de regulación del gobierno contribuyó a esta tendencia de “agencificación” que encontramos también en los países latinoamericanos.

⁶³ Majone, Giandomenico: The Rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics*, n°17, 3, 1994, 77- 101; Majone, Giandomenico: From the Positive to the Regulatory State – Causes and Consequences in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy*, n°17, 2, 1997, Cambridge University Press, p. 139 – 167; McGowan, Francis, Wallace, Helen, Towards a European Regulatory State, *Journal of European Public Policy*, n°3, 4, 1996, p. 560 – 576.

⁶⁴ Majone, Giandomenico: From the Positive to the Regulatory State – Causes and Consequences in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy*, n°17, 2, 1997, Cambridge University Press, p. 139 – 167.

⁶⁵ OCDE: <http://www.oecd.org>

En el sector energético, los reguladores nacionales son organismos públicos que tienen competencias en la emisión de autorizaciones, en la fijación de tarifas o en el revolvimiento de controversias. Las actividades de regulación de las autoridades administrativas de energía son de carácter económicas, porque se refieren a los precios, a la fiabilidad y a la calidad, así que a los accesos a los mercados y a los ingresos. Se trata también de una regulación social, porque dentro de sus competencias, los reguladores garantizan los intereses sociales, la seguridad, la salud pública y el medio ambiente.

Estas autoridades administrativas, en su fase final de “institucionalización”, están dirigidos principalmente por responsables designados por personas electas representando el poder ejecutivo, legislativo o ambos. Sus decisiones tienen un impacto considerable en la regulación de los mercados y las redes energéticas. Sin embargo, existe una divergencia importante entre los estatutos, las competencias y las realidades de cada una de estas autoridades administrativas de regulación, dado a las diferencias de los contextos políticos en los cuales se insertan.

2.1. Historia de la progresiva formación e incorporación de los reguladores nacionales de energía al cuadro reglamentario e institucional de los países latinoamericanos

Al principio, la regulación del sector energético ha sido dirigida por unos órganos específicos de los ministerios competentes. El principio de independencia de las decisiones en sectores, donde el Estado estaba también accionario de los operadores históricos ha favorecido la separación y la autonomización de estos órganos de los ministerios competentes. El cuadro reglamentario adoptado entre 1996 y 2009 al nivel europeo con los tres paquetes energéticos ha acelerado este proceso. El *cuadro 3* presenta el panorama general de los reguladores nacionales de energía en la Unión Europea, incluyendo a Noruega e Islandia⁶⁶.

Los distintos tipos de autoridades administrativas de regulación en Europa

En la Unión Europea, podíamos identificar tres tipos de organizaciones de regulación: los ministerios (1), las agencias gubernamentales (2), las autoridades nacionales de regulación (3). Esta categorización es la más común porque fue utilizada en la literatura y formalizada por los estudios de la OCDE.

Los ministerios o los órganos técnicos de los ministerios (1)

Los ministerios o los órganos técnicos de los ministerios tenían la responsabilidad de regulación del sector energético. En general, el ministro mismo tenía esta responsabilidad. Así, hacia la creación de una agencia independiente, en países como República Checa o Austria, las decisiones relativas a las políticas de regulación fueron tomadas directamente por los ministros. En el caso de República Checa, la formación de la Autoridad de Regulación de Energía (*Energetický regulační úřad, ERU*) ha sido planificada por 2001.

⁶⁶ Elaboración propia del *cuadro 3*

Las agencias gubernamentales (2)

En algunos países europeos, la regulación del sector energético fue elaborada por las agencias gubernamentales. Estas organizaciones podían operar con sus propios recursos financieros y humanos, pero todavía estaban en subordinación al ministerio competente. Estas agencias se encargan de la regulación, sin embargo, en algunos casos, pueden tener solamente funciones de consulta. En este contexto, estas agencias responden a la necesidad de alta tecnicidad y operacionalidad. El papel principal es aconsejar el gobierno en la estrategia política y económica en el sector. Este tipo de configuración fue muy presente en los países nórdicos, como Noruega, Suecia o Dinamarca.

Las autoridades nacionales de regulación (3)

Las autoridades nacionales de regulación abarcan organismos públicos que disponen de una independencia y de una autonomía de decisión. Las características y los grados de independencia pueden ser variables porque no todos los países europeos conciben la independencia de manera idéntica. Se trata de la independencia en su definición jurídico-política como una institución de derecho público con personalidad jurídica. Por ejemplo, la creación de la Comisión de Regulación de Energía en Francia (*Commission de régulation de l'énergie*, CRE) fue determinada por una clarificación precisa de su independencia jurídica⁶⁷.

⁶⁷ In Beatrix, Olivier: L'indépendance de la Commission de régulation de l'énergie, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°14, p. 769-778.

Cuadro 3: Presentación de los reguladores nacionales de energía en Europa

Acrónimos y nombres completos de los reguladores nacionales (idioma del país)		
Alemania	BNETZA	Bundesnetzagentur (BNA)
Inglaterra	OFGEM	Office of Gas and Electricity Markets
Austria	ECG	Die Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts-und Erdgaswirtschaft
Bélgica	CREG	Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz
Bulgaria	DKER	State Energy & Water Regulatory Commission (SEWRC)
Chipre	CERA	Cyprus Energy Regulatory Authority
Dinamarca	DERA	Energitilsynet
España	CNE	La Comisión Nacional de Energía
Estonia	EMI	Konkurentsiamet (ECA)
Finlandia	EMV	Energiamarkkinavirasto
Francia	CRE	Commission de régulation de l'énergie
Grecia	PAE	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (RAE)
Hungría	MEH	Magyar Energia Hivatal (HEO)
Irlanda	CER	Commission for Energy Regulation
Islandia	OS	Orkustofnun
Italia	AEEG	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas
Letonia	SPRK	Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (PUC)
Lituania	VKEKK	Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (NCC)
Luxemb.	ILR	Institut luxembourgeois de régulation
Malta	MRA	Malta Resources Authority
Noruega	NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
P. Bajos	NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit (Dte)
Polonia	URE	Urząd Regulacji Energetyki (ERO)
Portugal	ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços
Rep. Checa	ERU	Energetický regulační úřad (ERU)
Rumania	ANRE	A. Nationala de Reglementare in domeniul Energiei
Eslovaquia	URSO	Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví
Eslovenia	AGEN	Javna Agencija Republike Slovenije za energijo
Suecia	EI	Energimarknadsinspektionen

Al contrario, la autoridad nacional de regulación inglesa, Ofgem (*Office of Gas and Electricity Markets*) se define principalmente por su independencia económica y política⁶⁸. También en la concepción de la independencia hay que definir en función de qué y de quién estas instituciones están independientes. Se trata a la vez de la independencia del poder político. La idea es reducir las posibilidades de influencias políticas. Se trata incluso de la independencia de los operadores y de las partes interesadas.

Este principio de independencia es esencial, porque sirve para reducir las influencias y las presiones políticas de corto plazo. Como lo subraya la OCDE, “*las políticas regulatorias no deberían ser dependientes de circunstancias políticas*”⁶⁹. Igualmente esta independencia es necesaria para limitar los intereses de las partes interesadas en la concepción de las políticas de regulación. Sin olvidar, que este principio permite eliminar los conflictos de interés. Por eso, las atribuciones de nominación de la dirección de los reguladores nacionales en un sector tan particular, como el de la energía, en general depende, según las legislaciones nacionales de cada país europeo, a la vez del poder ejecutivo y del poder legislativo.

Por ejemplo, en el caso de la nominación de los miembros del directorio de la Comisión de Regulación de Energía en Francia (CRE, *Commission de Régulation de l’Energie*) que está compuesto de seis miembros: tres miembros son nominados por el Presidente, un miembro por el Presidente del Senado y un miembro por el Presidente de la Asamblea Nacional⁷⁰.

En el caso alemán, la nominación de la BNetzA (*Bundesnetzagentur*) es más compleja. El Presidente y los vicepresidentes son designados a partir de la propuesta de la representación parlamentaria ante la BNetzA, denominada

⁶⁸ In Perroud, Thomas : L’indépendance des autorités de régulation au Royaume-Uni, *Revue française d’administration publique*, 2012/3, n°143, p. 735-746.

⁶⁹ In International Energy Agency (IEA). *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*. Paris : IEA : 2001.

⁷⁰ In la página oficial de la Comisión de Regulación de Energía (CRE): <http://www.cre.fr/presentation/organisation/la-commission>

“Beirat”, por el gobierno entero y después son nominados por el Presidente de la República federal⁷¹. Este proceso de nominación, que incluye los poderes ejecutivos y legislativos, sirve para disminuir el riesgo de dependencia política. Además, la BNetzA como las otras autoridades federales como la BKartA (*Bundeskartellamt*)⁷², la Agencia Federal de los Carteles, son estructuras autónomas. Según la legislación federal, constituyen instituciones adscritas a la administración del Ministerio federal y sirven para asegurar las funciones técnicas, cuya complejidad es distinta de las funciones clásicas de las de los ministerios⁷³.

En el caso británico el estatuto jurídico de las agencias es muy variable, aunque todas pueden ser caracterizadas como organismos públicos (*public bodies*). En el caso del sector energético, Ofgem (*Office of Gas and Electricity Markets*), Departamento del Mercado del Gas y de la Electricidad, es un departamento gubernamental no ministerial. Lo que significa que, al contrario de los departamentos gubernamentales (*government department*), estos organismos no son dependientes de la influencia gubernamental y del principio de responsabilidad ministerial⁷⁴. También, los miembros del personal no son únicamente funcionarios y el régimen de empleabilidad es más flexible que en la administración clásica. El Departamento de Comunicación, Ofcom (*Office of Communication*) representa una categoría institucional distinta, porque se trata de una entidad pública⁷⁵.

⁷¹ In BNetzA en los artículos siguientes: 3 y 4 sobre la nominación de la dirección de la autoridad.

⁷² BKartA: <http://www.bundeskartellamt.de>

⁷³ In Walter, Julien: L'indépendance des autorités de régulation en Allemagne, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°143, p. 693-705.

⁷⁴ Principio de responsabilidad ministerial (*ministerial responsibility*). Según este principio de convención constitucional, los ministros son responsables ante el Parlamento de las acciones de sus departamentos. In Perroud, Thomas: L'indépendance des autorités de régulation au Royaume-Uni, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°143, p. 735-746. p. 741.

⁷⁵ *Ibid.*

Cuadro 4: Presentación de los reguladores nacionales alemán, francés e inglés en varios sectores con las fechas de formación

	Competencia	Telecomunicaciones	Energía
Reino Unido	Competition Commission 1998 (1948) and Office of Fair Trading 1973	Office of communications (Ofcom) 2003 (Office of Telecommunications 1984)	Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) 2000; Ofgas (1986) and Ofgem (1989)
Alemania	Bundeskartellamt (Federal Cartel Office) 1957	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) 1996	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (1998)
Francia	Conseil de la concurrence 1986 (1977)	Autorité de régulation de télécommunications 1996	Commission de régulation de l'énergie 2003 (2000)

Cuadro de referencia: Gilardi, Fabrizio (2013)

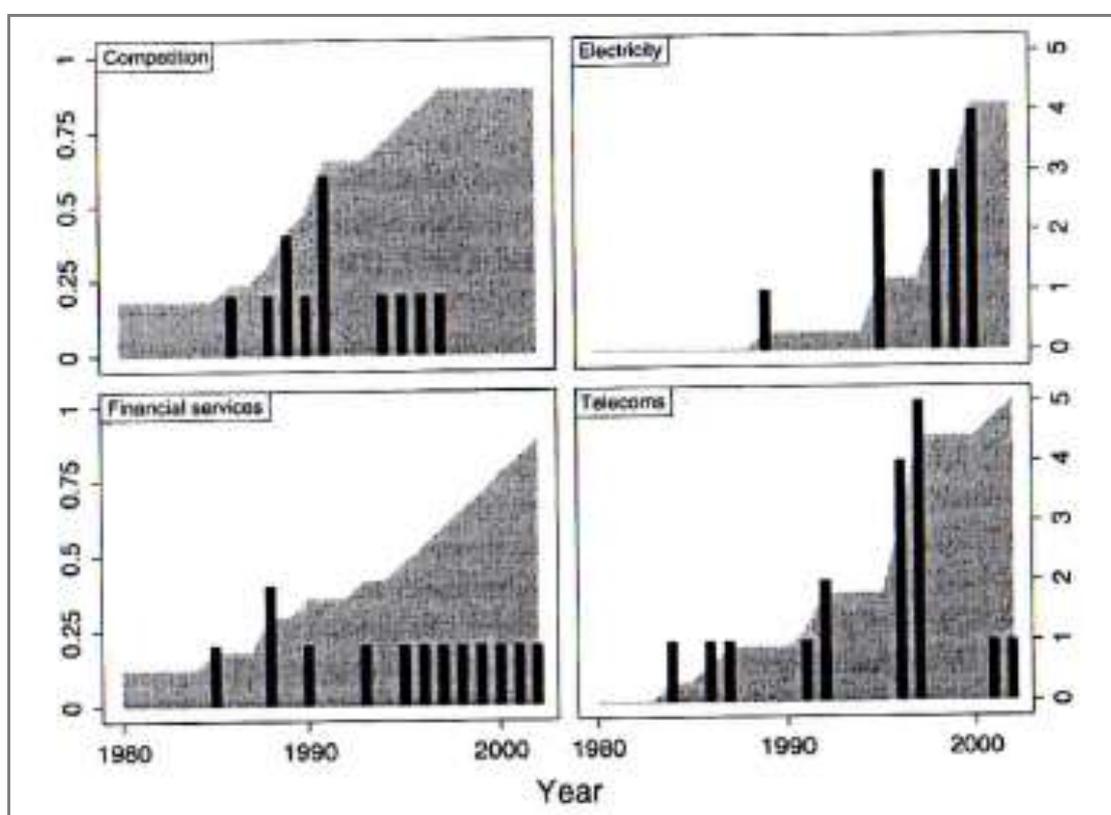
El cuadro previsto (*Cuadro 4*), nos permite ilustrar las trayectorias de formación de distintas autoridades nacionales de regulación en varios sectores en Alemania, Francia y en el Reino Unido. Este esquema se focaliza sobre los sectores de la competencia, las telecomunicaciones y la energía que representan los primeros sectores de liberalización en estos países. Sin embargo, es muy difícil alcanzar una independencia *de iure* como de práctica.

Además, los principios de legitimidad y de responsabilidad que permiten crear un equilibrio entre los distintos poderes, justifican la necesidad de un cierto grado de control. Así, una autoridad nacional de regulación en el sector energético, aunque sea definida con personalidad jurídica propia, disponiendo libremente de sus recursos financieros y humanos, está determinada en sus tareas de regulación por un cierto nivel de control político. Las cuestiones energéticas hacen parte de las políticas estratégicas del Estado y su concepción está definida en los Ministerios correspondientes.

El *Cuadro 4* nos recuerda igualmente que si en Europa occidental existían unas pocas autoridades o agencias autónomas en los años 80. A los finales de los años 90 este fenómeno se volvió común. La formación de autoridades autónomas de regulación fue sinónimo de una voluntad de regulación transparente y de una gobernanza moderna del Estado.

Este gráfico abajo (*Esquema 2*) nos permite visualizar las evoluciones en la difusión del modelo de agencias autónomas de regulación en el mundo en varios sectores. El continente latinoamericano ha sido rápidamente influenciado por esta forma institucional de regulación, aunque ha sido muchas veces apropiada nuevamente en los distintos países.

Esquema 2: Difusión de las agencias autónomas de regulación en el mundo⁷⁶



⁷⁶ Modelo presentado en el capítulo “The Diffusion of Independent Regulatory Agencies” In Gilardi, Fabrizio: *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. 2013, p. 107.

2.1.1. La formación de los reguladores nacionales de energía en América Latina: ¿una historia singular o plural?

El continente latinoamericano ha sido propicio al establecimiento de reguladores nacionales de energía. Se trata de territorios con una heterogeneidad considerable en la disposición de recursos naturales de gas y petróleo y de infraestructuras energéticas. Además, una de las especificidades del continente, es el papel predominante del Estado en la regulación del sector energético.

Los procesos de liberalización y desreglamentación intervienen en América Latina en el sector energético a los finales de los años 80. El primer país que introduce medidas de liberalización, tomando como ejemplo el caso británico (*British Telecom y Telecommunications Act*, 1984) es Chile en 1978. Chile es un país que carece de recursos energéticos, principalmente petróleos y depende significativamente de sus capacidades hidráulicas y de las importaciones. Los proyectos de generación de energía nuclear⁷⁷ han sido dejado de lado después del enorme terremoto de 2010⁷⁸.

La ola de democratización y de consolidación política ha sido favorable a la adopción de nuevas medidas e instrumentos que tenían que modernizar la gobernanza del Estado. Esta ola ha sumergido trece países latinoamericanos en una sola década. Más que con eventos espectaculares, los procesos de transición en el continente fueron lentos y graduales. La búsqueda de eficiencia económica y el abandono progresivo del control social, fueron las bases de construcción de nuevas alternativas, creíbles y encarnadas por fuerzas de oposición responsables.

⁷⁷ Programa electoral de Sebastián Piñera, Presidente de Chile entre 2010 y 2014.

⁷⁸ Terremoto de Chile del 27 de febrero de 2010 de magnitud 8,8 de la escala de Richter. Con alrededor de 560 personas fallecidas y 2 millones de damnificados, se trató de la peor catástrofe natural del país desde 1960.

Cuadro 5: Cronología de la ola de democratización en América Latina⁷⁹

Países	Fechas de transición	Forma de transición	Presidentes inaugurando los nuevos regímenes
Ecuador	1979	Elección	Jaime ROLDÓS
Perú	1980	Elección	Fernando Belaúnde TERRY
El Salvador	1980	Nominación	José Napoleón DUARTE
Honduras	1981	Elección	Roberto Suazo CORDOVA
Bolivia	1982	Elección	Hernán Siles SUAZO
Argentina	1983	Elección	Raúl ALFONSÍN
Brasil	1985	Elección indirecta	José SARNEY
Guatemala	1985	Elección	Vinicio CEREZO
Uruguay	1985	Elección	Julio María SANGUINETTI
Paraguay	1989	Golpe del Estado	Andrés RODRÍGUEZ
Chile	1989	Elección	Patricio AYLWIN
Panamá	1989	Intervención militar	Guillermo ENDARA
Nicaragua	1990	Elección	Violeta BARRÍOS DE CHAMORO

In Dabène, Olivier: *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*. 6^e Edición. Paris: Armand Colin, 2007. p. 180.

⁷⁹ Las fechas de la ola de democratización son indicativas. Olivier Dabène subraya en la presentación de su cuadro las dificultades de definir con precisión el inicio de la transición a la democracia *In* Dabène, Olivier: *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*. 6^e Edición. Paris: Armand Colin, 2007. p. 180.

El *Cuadro 5* enumera cronológicamente las transiciones a la democracia en el continente latinoamericano⁸⁰. Este periodo de consolidación democrática se caracterizó también por el lanzamiento de importantes reformas económicas necesarias para responder a la crisis económica que atravesaban los países latinoamericanos. A la escala del continente, fue necesario adoptar reformas estructurales que consistían en la reducción de los gastos públicos, en la reorientación de las políticas monetarias y en las aceptaciones de los cambios de políticas fiscales. Los modelos económicos neoliberales sirven de ejemplo a los gobiernos latinoamericanos. Las concepciones neoliberales del Estado que exaltan la desreglamentación y el desvolviimiento favorecen la “autonomización” de los reguladores nacionales de la administración central. En este período se inicia una serie importante de privatizaciones que el *Cuadro 6* muestra con los valores (en millones de dólares) de las transacciones realizadas por los gobiernos argentinos, brasileños y mexicanos entre 1990 y 1997. Una parte significativa de estas privatizaciones fue ligada al sector energético, que benefició de un enorme interés del capital extranjero.

Cuadro 6: Los valores (en millones de dólares) de las privatizaciones en Argentina, Brasil y México en los años 90

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
ARG	2139	1896	5312	4589	1441	1340	1033	969	18719
BRA	-	1564	2451	2621	1972	910	3752	17400	30670
MEX	3580	10716	6799	2507	771	-	-	84	24457
TOTAL	5876	16702	14886	10179	8529	4281	12332	24408	97193
Continente									

Elaboración a partir de los datos de la CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997 – 1998, p. 50 (In Dabène, 2007)

⁸⁰ Excepto Cuba y México.

En 1997, los ingresos extranjeros directos superan los 85 billones de dólares⁸¹. En Argentina, las olas de privatizaciones durante el gobierno de Carlos Menem⁸² se aplican a todos los sectores: desde la producción, el transporte y la distribución de la electricidad y del gas natural hacia los ferrocarriles, las aerolíneas o las telecomunicaciones. La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) al principio de los años 90 se efectuó por 9 billones de dólares⁸³. Fue principalmente durante esta década de los 90, que el establecimiento de órganos e instituciones regulatoria del sector energético se ha ampliado a todo el continente. El ejemplo chileno de los finales de los años 70 ha sido seguido con la creación del Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE) en 1991 y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) en 1993 en Argentina. Durante la primera mitad de los años 90 fue formada en 1994 la Comisión de Regulación de Energía y Gas en Colombia (CREG), la Comisión Nacional de Energía en Honduras (CNE) y en 1995 la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en México. Más tarde fueron establecidos los reguladores en Bolivia: la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (AE) fueron constituidos en 2009.

El *Cuadro 7* presenta en una perspectiva cronológica la creación de cada autoridad administrativa de regulación del sector energético. Una de las particularidades del continente latinoamericano es que la regulación de la producción y distribución energética está acompañada por la de la explotación de los hidrocarburos, donde el Estado figura como accionario. Por eso, en países con reservas de hidrocarburos como Argentina, Venezuela o Bolivia, existen organismos públicos de control de explotación.

⁸¹ Dabène, Olivier: *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*. 6^o Edición. Paris: Armand Colin, 2007, p. 202 – 203.

⁸² Algunos analistas y económicos argentinos calificaron las privatizaciones en Argentina en los años 90 como “traumatizantes” In Azpiazu, Daniel, Schorr, Martín: Le traumatisme des privatisations, *Matériaux pour l'histoire de notre temps – BDIC*, 2006/1, n°81, p. 51-57

⁸³ A partir de 2007 Repsol ha sido mayoritario con 58% (Grupo Petersen 25%, otros inversores: 16%). El gobierno de Cristina Kirchner nacionalizó YPF.

Cuadro 7: Creación de los reguladores nacionales de energía en América Latina

Nombre completo de los reguladores nacionales de energía con acrónimos y fechas de creación		
Argentina	Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	1991
	Ente Nacional Regulador del gas (ENARGAS)	1993
Bolivia	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	2009
	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (AE)	
Brasil	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	1998
	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	
Chile	Comisión Nacional de Energía (CNE)	1978
	Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)	1985
Columbia	Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible (CREG)	1994
Costa Rica	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	1996/2008
Ecuador	Centro Nacional de Control de Energía (CENACE)	1996
	Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC)	
Guatemala	Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)	1996
Honduras	Comisión Nacional de Energía (CNE)	1994
México	Comisión Reguladora de Energía (CRE)	1995
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Energía (INE)	1985
Panamá	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)	1996
Perú	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)	1996
Rep. Dom.	Superintendencia de Electricidad (SE)	2001
	Comisión Nacional de Energía (CNE)	
El Salvador	Superintendencia general de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)	1996
Uruguay	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)	2002
Venezuela	Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)	2003
	Ente Nacional del Gas Venezuela (ENAGAS)	1999/2000

Encuadrado 2: Formación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica

Costa Rica representa uno de los países pioneros en la regulación del sector energético y en general de los servicios públicos en América Latina.

La regulación de la mayoría de los servicios públicos fue casi inexistente como en la mayoría de los países latinoamericanos dentro del gobierno liberal⁸⁴. El proceso de regulación empezó a partir de los finales del siglo XIX y al principio del siglo XX. En efecto, en este periodo entre 1870 y 1910 se instalaron y crearon empresas que provean y generaban los servicios públicos. En el sector energético, la primera planta eléctrica (50 Kw) se instaló en San José en 1884.

La Ley No. 77 que fue proclamada el 31 de Julio de 1928 por el Congreso Constituyente nacionalizó las fuerzas hidráulicas y decretó la creación del Servicio Nacional de Electricidad (SNE). La SNE tenía competencias en el otorgamiento de concesiones, la adquisición de instalaciones y plantas eléctricas, el control de la calidad del servicio y la fijación de los tarifas para los abonados⁸⁵.

En los años 40, que corresponde a un periodo de cambios importantes en la legislación de Costa Rica, se aprueba el 27 de Agosto 1942 una la Ley de Aguas No. 276 que amplía el dominio público de las aguas, de modo que están consideradas de “*propiedad nacional*”⁸⁶, incluyendo también a las aguas subterráneas y superficiales⁸⁷. En este periodo se otorgo también a la SNE la intervención en los diferendos a las cuales se pudo llegar entre los usuarios y las compañías.

⁸⁴ La Constitución de Costa Rica que garantizaba las libertades individuales, fue aprobada en 1871.

⁸⁵ Los datos fundamentales de la creación de la ARESEP son disponibles sobre la página web de la institución: <http://www.aresp.go.cr/>

⁸⁶ Artículo 2 de la Ley de Aguas No. 276 del 27 de Agosto 1942.

⁸⁷ Artículo 1 y 2 de la presente Ley In http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM_Files/LEY%20DE%20AGUAS%20276%20CR.pdf

En los años 80 y 90, el Estado costarricense se encuentra entre dos exigencias, las del desmantelamiento de las instituciones del proteccionismo y del estatismo y las de la arbitración eficiente y neutral que regulara las prestaciones de servicios públicos⁸⁸. Fue así que se transformó después de una década de discusiones desde 1989, el Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) el 9 de Agosto 1996 por la Ley No. 7593. Esta siguiente Ley ha sido reformada el 8 de Agosto 2008 por la Ley 8660. Esta transformación institucional y jurídica de la SNE en la ARESEP ayudó significativamente a la consolidación del sistema regulatorio de los servicios públicos en Costa Rica. El *cuadro 8* abajo presenta los directores sucesivos – Reguladores Generales de la ARESEP en los últimos quince años.

Cuadro 8: Lista de los Reguladores Generales de la ARESEP en Costa Rica

Los Reguladores Generales de la ARESEP en Costa Rica desde la concretización de la Ley 7593 de 1996	
1991 – 1996	Lionel Fonseca Cubillo
1997 - 2000	Rafael Carillo Lara
1998 – 2002	Leonel Fonseca Cubillo
2002 – 2003	Hermann Hess Araya
2003 – 2006	Aracelly Pacheco Salazar
2006 – 2010	Fernando Herrero Acosta
2012 -	Dennis Meléndez Howell

Elaboración propia

⁸⁸ Más informaciones en el Capítulo IV. In Rodríguez Argüello, Porras Rojas, Róger: *Desarrollo y regulación de los servicios públicos en Costa Rica*. San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica, Septiembre 2000, p. 155 - 189.

La liberalización de las actividades de producción eléctrica, la progresiva separación de las actividades y el establecimiento de organismos de control permitieron alcanzar la configuración institucional de cada autoridad dentro de sus distintos marcos jurídicos nacionales. Sin embargo, el estatuto jurídico de cada autoridad, el grado de independencia o autonomía política y financiera, así que la definición de sus competencias están, en una parte significativa de los casos, por debajo de las prerrogativas que disponen sus homologues europeos.

2.1.2. La definición jurídica y administrativa de las autoridades administrativas de regulación de energía en América Latina

El continente latinoamericano conoce una evolución similar a la de los países europeos. La necesidad técnica de reglamentación del sector con la voluntad de imparcialidad política contribuyeron juntos a la progresiva desconcentración institucional del órgano reglamentario.

Hoy en día, la mayoría de los reguladores nacionales de energía de América Latina disponen de una personalidad jurídica. Disponer de una personalidad jurídica de derecho público se traduce generalmente por una autonomía administrativa técnica, administrativa y operativa, no necesariamente siempre con una autonomía financiera. Sin embargo las leyes que delimitan la creación y el funcionamiento de los reguladores nacionales de energía le atribuyen un patrimonio propio, que generalmente corresponde al edificio de la sede. El *Cuadro 9* en la página siguiente presenta el cuadro legislativo y reglamentario que acompaña la creación de las organizaciones de regulación en cada país.

Una separación definitiva en el sector energético entre los órganos de regulación y los del ministerio competente como la encontramos con las autoridades nacionales de regulación en los países europeos no ha sido todavía finalizada en los países latinoamericanos. Los reguladores nacionales de energía en América Latina cumplen, en la mayoría de los casos, con los requisitos de gestión autónoma de recursos financieros y humanos. Sin embargo, están todavía en subordinación al ministerio correspondiente. Por eso, en este sentido, no pueden ser caracterizadas como autoridades independientes como es el caso de los reguladores nacionales del sector en Europa. Consecuentemente, las autoridades administrativas de regulación del sector energético en América Latina pueden calificarse como: organismos desconcentrados o descentralizados (1) o como órganos técnicos de los ministerios (2).

Cuadro 9: Definición del cuadro legal y reglamentario vigente de los reguladores nacionales de energía en América Latina

Reguladores nacionales		Cuadro legal y reglamentario vigente
ARG	ENRE	Ley n°24076 Gas natural: Marco Regulatorio de la actividad. Privatización del Gas del Estado Sociedad del Estado. Transición. Disposiciones Transitorias y Complementarias, promulgada el 9/06/1992; Decreto 1738/92 Reglamentación de la Ley n°24076 que regula la actividad de transporte y distribución de gas natural como servicio público del 18/09/1992; Ley n°24065 Régimen de la energía eléctrica promulgada el 3/01/1992 que establece el ENRE
	ENARGAS	
BRA	ANEEL	Lei n°9427 del 26/12/1996 que establece la ANEEL; Decreto n°2335 del 6/10/1997 sobre la ANEEL; Portaria MME n°349 de 28/11/1997 sobre el regimen interno de la ANEEL; Lei n°9478 del 6/08/1997 que establece la ANP; Decreto n°2455 de 14/01/1998 sobre la ANP;
	ANP	
CHL	CNE	Ley n°2224 del 8/06/1978 que crea la CNE; Ley n°20402 de 1978 que crea el Min. de Energía; Ley n°18410 del 22/05/1985 que crea la SEC.
	SEC	
COL	CREG	Ley 142 del 11/06/1994 por lo cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios; Ley 143 del 12/06/1994 por lo cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética
CR	ARESEP	Ley n°7593 y sus reformas de la ARESEP del 9/08/1996; Ley n°8660 del 8/08/2008 sobre la ARESEP.

Reguladores nacionales		Cuadro legal y reglamentario vigente
EC	CENACE	Ley de Régimen del Sector Eléctrico (LRSE) del 10/10/1996 que crea el CENACE y el CONELEC
	CONELEC	
GUA	CNEE	Ley General de Electricidad en el decreto n°93-96 que crea la CNEE; Reglamento de la Ley General de Electricidad n°256-97 de 21 de marzo de 1997.
HON	CNE	Decreto n°158-94 del 26/11/1994 decretando la ley marco del sub-sector eléctrico que crea la CNEE.
MEX	CRE	Ley de la Comisión Reguladora de Energía del 31/10/1995
PAN	ASEP	Decreto ejecutivo n°143 del 29/09/2006 que crea la ASEP; Decreto Ley n°10 de 22/02/2006 que reorganiza la estructura y las atribuciones del Ente.
PE	OSINERGMIN	Ley n°26734 del OSINERG del 31/12/1996; Ley n°28964 del OSIGERMIN de 2007; Decreto Supremo n°067-2007-PCM que aprueba modificación de Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OSIGERMIN del 10/08/2007.
SAL	SIGET	Decreto Legislativo n°808 del 12/09/1996 que crea la SIGET; Decreto Legislativo n°175 del 4/09/1997 sobre la personería jurídica de la SIGET; Decreto ejecutivo n°56 del 13/05/1998 sobre el reglamento de la SIGET.
URG	URSEA	Ley n°17598 de 13/12/2002 que crea la URSEA; Ley n°17930 de 19/12/2005 sobre los consumidores; Ley n°18159 de 20/07/2007 sobre los consumidores; Decreto n°328/003 del 12/08/2003 sobre la organización Ley n°18597 del 21/09//2009 modificaciones del ente.

Elaboración propia

Organismos desconcentrados o descentralizados (1)

La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) salvadoreña, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) de Panamá, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) peruano, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en México y los reguladores argentinos y brasileños representan organismos desconcentrados. En su concepción jurídico-institucional se acercan a los modelos de agencias gubernamentales en Europa. Estas agencias fueron en muchos casos, precursores en el proceso de institucionalización y autonomización de los reguladores de la supervisión ministerial. Es precisamente esta vigilancia ministerial que demuestra claramente que la fase de separación no está finalizada, porque todavía el poder de decisión, en el sector en cuestión, está concentrado en la administración central.

La Comisión Nacional de Energía (CNE) en Chile corresponde a un organismo descentralizado como lo describe el *Encuadrado 3*. En el proceso de descentralización, como en el proceso de desconcentración se delegan funciones. La diferencia reside en la relación de dependencia jerárquica con la administración pública inicial.⁸⁹

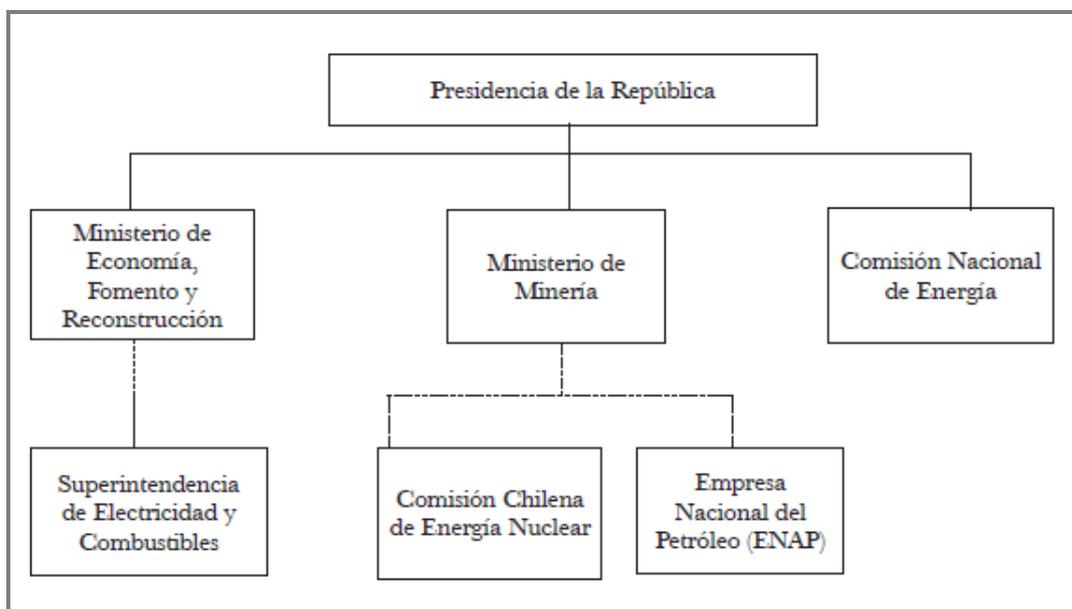
Todos estos reguladores poseen una personalidad jurídica de derecho público, lo que les permite asumir plenamente la responsabilidad desde el punto de vista jurídico.

⁸⁹ El proceso de descentralización en su definición jurídica común hace referencia a la delegación del ejercicio de unas competencias a niveles territoriales distintos de los centrales (nivel local, regional, estatal, ...)

Encuadrado 3: Formación de la Comisión Nacional de Energía (CNE) en Chile

El marco de la regulación del sector energético de Chile se inició en 1978 con el Decreto-Ley n°2.224 de 1978 que crea la Comisión Nacional de Energía (CNE) y la Ley n°18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) en 1985. Las dos autoridades administrativas representan un servicio público descentralizado. Pero, la CNE depende directamente en materias energéticas de la Presidencia de la República, en cambio la SEC depende de la supervisión del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. La SEC esta responsable de las actividades de fiscalización y de supervisión del cumplimiento de normas técnicas y de las disposiciones legales y reglamentarias respecto a la generación, la producción, el almacenamiento, el transporte y distribución de los combustibles líquidos, gas y electricidad. La CNE depende directamente de la Presidencia de la República, como lo muestra el *Esquema 3*, porque la parte estratégica de determinación de planes y de políticas de desarrollo del sector energético está elaborada y coordinada por ella. Sus acciones no se limitan al control y a la reglamentación pero incluyen también las competencias de planificación.

Esquema 3: Esquema institucional de la regulación del sector energético en Chile



In Piña Carlos: *Regulación y funcionamiento del sector energético en Chile*. ARIAE. p. 15

Órganos técnicos de los ministerios (2)

Los otros reguladores nacionales de energía en América Latina están concebidos como órganos técnicos. Entonces, se trata de órganos internos a la administración ministerial, donde no está todavía definida una separación entre las actividades de elaboración estratégica de políticas públicas energéticas y las de regulación. A la escala del continente latinoamericano, se trata de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) uruguaya, de la Comisión Nacional de Energía (CNE) hondureña, de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) guatemalteca, de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) colombiana.

Todos estos reguladores forman parte de los ministerios o secretarías del Estado relativos a los asuntos energéticos. En el caso de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) que incluye la regulación del conjunto de los servicios públicos en Uruguay, el órgano hace parte del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Como estos órganos técnicos están relacionados internamente a los ministerios, no poseen una personalidad jurídica propia.

Hay que constatar una excepción que es la del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) en Ecuador. El CENACE es una corporación civil de derecho privado⁹⁰. Su carácter es eminente técnico, sin fines de lucro. Este órgano está compuesto de miembros de empresas del sector energético, entre ellas: empresas de generación, de distribución y de transmisión. Esta corporación incluye también miembros de los grandes consumidores⁹¹. Se trata de una formación distinta pero que influye sobre el cuadro de regulación de la energía en el país.

⁹⁰ Artículo 22 del Capítulo V. de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico del 10 de octubre de 1996.

⁹¹ *Ibid.*

Cuadro 10: Definición administrativa y jurídica de los reguladores nacionales de energía en América Latina

Reguladores nacionales		Naturaleza jurídica	Definición jurídico-institucional
ARG	ENRE	Personalidad jurídica	Organismo desconcentrado; Ministerio de Economía y de Obas y de Servicios Públicos
	ENARGAS	Autarquía	
BRA	ANEEL	Personalidad jurídica	Autarquía; Ministerio de Minas i Energía
	ANP		
CHL	CNE	Personalidad jurídica	Organismo descentralizado ; Presidencia de la República
	SEC	Sin personalidad jurídica	Organismo descentralizado ; Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
COL	CREG	Sin personalidad jurídica	Órgano técnico (OT); Ministerio de Minas y Energía
CR	ARESEP	Personalidad jurídica	Autarquía; Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; Ministerio de Obras Públicas y Transportes
EC	CENACE	Corporación civil de derecho privado	
	CONELC	Personalidad jurídica	Autarquía
GUA	CNEE	Sin personalidad jurídica	Órgano técnico (OT); Min. de Energía y de Minas
HON	CNE	Sin personalidad jurídica	Órgano técnico (OT); Secretario de Estado en los Despachos de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte
MEX	CRE	Personalidad jurídica	Organismo desconcentrado; Secretaria de Energía

Reguladores nacionales		Naturaleza jurídica	Definición jurídico-institucional
PAN	ASEP	Personalidad jurídica	Organismo desconcentrado; Ministerio de Economía y Finanzas
PE	OSINERGMIN	Personalidad jurídica	Organismo desconcentrado; Ministerio de Energía y Minas
SAL	SIGET	Personalidad jurídica	Órgano desconcentrado; Ministerio de Economía
URG	URSEA	Sin personalidad jurídica	Órgano técnico (OT); Ministerio de Industria, Energía y Minería

Elaboración propia

La configuración institucional de los reguladores nacionales de energía depende no solamente de su naturaleza y su definición jurídica, pero también de las principales atribuciones y misiones que los fueron delegados o confiados en la regulación de las redes y de los mercados. En algunos países, las competencias se limiten a la ejecución de normas eminente técnicas. En otros casos, las autoridades administrativas de regulación tienen un papel decisivo en el sector. Una de las misiones especiales que pueden ser atribuidas a los reguladores nacionales, son las que son relativas al revolvimiento de controversias y a la de protección de los derechos de los consumidores. Estas competencias permiten superar el carácter subordinado a la administración central o a los ministerios, gracias a una relación directa al cotidiano con los consumidores.

2.2. Las principales misiones de los reguladores latinoamericanos en el sector energético

Con la distinción en la naturaleza y en la definición jurídico-institucional observamos también una variedad y un grado de diferencia significativo entre las misiones y las actividades de regulación entre los distintos reguladores nacionales latinoamericanos. Como lo subrayan los estudios de la OCDE, los reguladores nacionales en la regulación económica tienen como misión principal la protección de los usuarios finales, así que la de los inversores⁹². El balance entre esos dos objetivos hace el cotidiano de las organizaciones de regulación en el sector energético. Efectivamente, hay que proteger los inversores frente a los arbitrajes del gobierno en la fijación de los tarifas cuando no son económicamente viables. Como de la misma manera, una protección de los usuarios finales, entre los cuales encontramos los consumidores particulares o las empresas es necesaria para evitar los abusos de poder.

En algunos casos las misiones de regulación están concebidas de manera más amplia, incluyendo unas atribuciones sociales. En el continente latinoamericano, estas políticas de regulación en el sector energético se declinan a través de la definición misma de lo que es un servicio público. Con una definición general de un servicio público, que calificamos como un “*servicio de interés general con el control de una autoridad pública*”⁹³. En la regulación de la energía, se puede tratar por ejemplo de la vulnerabilidad de los consumidores. Así, las atribuciones de los reguladores se extienden a las de la consultación y a las de la mediación o jurisdicción.

⁹² In International Energy Agency (IEA): *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*. Paris : IEA, 2001. p. 19.

⁹³ Se trata de una definición general. Existen distintas variaciones de la definición legal de lo que es un servicio público. Hay que precisar que la realización de un servicio público puede depender de un organismo público o privado, dependiendo de la legislación en vigor.

2.2.1. Las actividades de regulación de las redes y de los mercados de energía en América Latina

El campo de regulación en el cual, intervienen los reguladores latinoamericanos es variable y depende considerablemente de las competencias atribuidas por el cuadro normativo del país. En este sentido, la naturaleza y la definición jurídico-institucional de estas organizaciones influyen sobre la amplitud de sus atribuciones, en particular en relación al control y el monitoring de los mercados y sus posibilidades de intervención.

Los campos de intervención (I)

Entre los reguladores que hacen parte de nuestro análisis comparativo, cuatro de ellos son organizaciones que no se limiten en las actividades de regulación a solamente el sector energético. Son los casos de: la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) en El Salvador y la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) en Uruguay. Estos cuatro reguladores intervienen también en la regulación del agua, de las telecomunicaciones o en el conjunto de los servicios públicos. Por eso presentamos con detalles en el *Encuadrado 4* el caso del campo de intervención de la ASEP en Panamá. La fusión de los sectores de regulación del Estado en una sola institución es un proceso que también ha sido iniciado en algunos países europeos. Recién, la Autoridad Independiente de Correos y Telecomunicaciones en los Países Bajos (*Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*, OPTA) se unió a la Autoridad Holandesa de Competencia (*Nederlandse Mededingingsautoriteit*, NMa), que está encargada de la regulación del sector energético⁹⁴ para formar la Autoridad de los Consumidores y de los Mercados (*Autoriteit Consument en Markt*, ACM)⁹⁵.

⁹⁴ Energiekamer ha sido parte de la Autoridad Holandesa de Competencia (NMa) y después de la fusión integró la Autoridad de Consumidores y Mercados (ACM).

⁹⁵ La fusión se realizó el 1 de Abril de 2013. Página web de la ACM: www.acm.nl/en/

Encuadrado 4: Presentación del campo de intervención de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá

La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos⁹⁶, como regulador nacional de Panamá fue creado con la Ley 26 de 1996 para establecer la estructura, las atribuciones y la fiscalización de los servicios públicos en el país⁹⁷. Su formación corresponde a la letra y al espíritu de la Constitución de Panamá de 1972⁹⁸. El artículo 284 estipula que “*el Estado intervendrá en toda clase de empresas, dentro de la reglamentación que establezca la Ley, para hacer efectiva la justicia social (...), en especial, para los siguientes fines: (1) Regular por medio de organismos especiales las tarifas, los servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza, y especialmente los de primer necesidad. (2) Exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad de los artículos mencionados (...)*”⁹⁹.

El regulador panameño actúa en la regulación y el control de la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y la distribución de gas natural (*Cuadro 11*)¹⁰⁰.

Cuadro 11: Estructura de la ASEP en Panamá

Abastecimiento de agua potable	Dirección nacional de electricidad, agua potable y alcantarillado sanitario	Dirección Nacional de atención al usuario
Alcantarillado sanitario		
Electricidad/Gas natural		
Telecomunicaciones	Dirección nacional de telecomunicaciones	
Radio y TV		

Elaboración propia

⁹⁶ Página web de la ANSP: <http://www.panamatramita.gob.pa/institucion/autoridad-nacional-de-los-servicios-p%C3%BAblicos> ; <http://asep.gob.pa/default.asp>

⁹⁷ <http://www.gacetaoficial.gob.pa/>

⁹⁸ Es la cuarta constitución latinoamericana más longeva después de la de México (1917), Costa Rica (1949), Uruguay (1967).

⁹⁹ Constitución de Panamá de 1972, artículo 284.

¹⁰⁰ Decreto ejecutivo n°143 de 29 de septiembre de 2006, artículo 4.

Cuadro 12: Presentación del campo de intervención y de las actividades de regulación de las organizaciones reguladoras de energía en América Latina

Reguladores nacionales		Campo de intervención	Actividades de regulación
ARG	ENRE	Regulación en el sector eléctrico (transporte, distribución)	- Regulación de monopolios;
	ENARGAS	Regulación en el sector del gas natural (transporte, distribución)	- Calidad y monitoring; - Negociación y tarifas - Reporting
BRA	ANEEL	Regulación en el sector eléctrico y mejora de sus capacidades eléctricas (incluso hidráulicas)	- Regulación de monopolios; - Calidad y monitoring
	ANP	Regulación de la exploración, exportación e importación de petróleo, gas natural y derivados	- Negociación
CHL	CNE	Regulación de todas las fuentes energéticas	Concepción estratégica (planificación)
	SEC	Regulación del gas, la electricidad y los combustibles líquidos	- Calidad y Monitoring - Tarifas y Reporting
COL	CREG	Regulación en el sector eléctrico	- Regulación de monopolios; - Negociación y tarifas
CR	ARESEP	Prestación de servicios públicos: agua, saneamiento ambiental, energía eléctrica, combustibles y transportes	- Calidad y monitoring; - Tarifas
EC	CENACE	Corporación civil	
	CONELC	Regulación en el sector eléctrico (generación, transmisión, distribución y comercialización)	- Calidad y monitoring; - Consultación

Reguladores nacionales		Campo de intervención	Actividades de regulación
GUA	CNEE	Regulación en el sector eléctrico	- Calidad y monitoring;
HON	CNE	Regulación en el sector eléctrico	- Calidad y monitoring;
MEX	CRE	Regulación en el sector eléctrico (conducción, transformación y distribución)	- Regulación de monopolio - Calidad y monitoring; - Negociación
PAN	ASEP	Prestación de servicios públicos: agua, alcantarillado sanitario, transmisión y distribución de gas natural y electricidad, telecomunicaciones, radio y TV	- Regulación de monopolio - Calidad y monitoring;
PE	OSINERGMIN	Regulación en electricidad, hidrocarburos y minería.	- Regulación de monopolio - Calidad y monitoring;
SAL	SIGET	Regulación en el sector eléctrico y de las telecomunicaciones	- Regulación de monopolio; - Calidad y monitoring; - Reporting
URG	URSEA	Regulación en el sector eléctrico (generación/importación/distribución y comercialización), en los combustibles (líquidos, biocombustibles) y en el agua y saneamiento.	- Regulación de monopolio; - Calidad y Monitoring - Tarifas y reporting

Elaboración propia

El *Cuadro 12* resume los campos de intervención de los reguladores latinoamericanos en el sector energético y en otros sectores. En Costa Rica, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos interviene en la prestación de servicios públicos de agua, saneamiento ambiental, energía eléctrica, combustibles y transporte terrestre, marítimo y aéreo¹⁰¹. Las telecomunicaciones están gestionadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel)¹⁰². En Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) está encargada de la regulación del sector eléctrico (las actividades de generación, importación, distribución y comercialización), de los combustibles líquidos y biocombustibles¹⁰³ y del agua y saneamiento¹⁰⁴.

La mayoría de los reguladores latinoamericanos de nuestro estudio comparativo actúan, como lo muestra el *Cuadro 12* solamente en la regulación energética. Sin embargo, la definición de las actividades de regulación puede ser variable.

Las actividades de regulación en el sector energético (2)

Las actividades de regulación de los reguladores de energía en América Latina cumplen principalmente las misiones de protección de los inversores, de los usuarios finales y el cumplimiento de los principios de competencia, eficiencia y transparencia.

En este sentido, los reguladores latinoamericanos de energía intervienen en primer lugar en la regulación de los monopolios. En Argentina, la legislación fija

¹⁰¹ Artículo 1 de la Ley n°17598 de 13 de diciembre de 2002 creando la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua; Ley n°18597 del 21 de septiembre de 2009 que modifica la constitución de Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua.

¹⁰² Página web de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel): <http://sutel.go.cr>

¹⁰³ Se trata del gas natural y del gas licuado del petróleo (GLP).

¹⁰⁴ Artículo 1 de la Ley n°17598 de 13 de diciembre de 2002 creando la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua; Ley n°18597 del 21 de septiembre de 2009 que modifica la constitución de Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua.

claramente el papel del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) en la prevención de “*conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria*”¹⁰⁵” como el del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) en la promoción de “*la competitividad de los mercados de oferta y demanda (...)*”¹⁰⁶.”

En segundo lugar, las organizaciones de regulación tienen como obligación el monitoring y el control de la calidad de los servicios. Según la legislación panameña, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) “*verifica y exige el cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios públicos en los aspectos técnicos, comerciales, legales y en aquellos otros señalados por la Ley*”¹⁰⁷. Después, las principales tareas que son de carácter técnicas, son las de proposición o de fijación de tarifas de venta del gas combustible o de la electricidad. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en Colombia “*fija las tarifas de venta de electricidad y gas combustible*”¹⁰⁸. Mientras que en Honduras, la Comisión Nacional de Energía (CNE) establece solamente las “*tasas de actualización para el cálculo de tarifas basándose en el costo de oportunidad del capital*”¹⁰⁹ en el país y “*pone en vigencia los tarifas aprobados*”¹¹⁰.

¹⁰⁵ Este artículo incluye también a los productores y usuarios. Artículo 55 de la Ley n°24.065 Régimen de la Energía Eléctrica promulgada el 3 de enero de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador de la Electricidad.

¹⁰⁶ Artículo 2, Capítulo II. del Decreto 1738/92 Reglamentación de la Ley n°24.076 del 18 de septiembre de 1992 que regula la actividad de transporte y distribución de gas natural como servicio público

¹⁰⁷ Artículo 20, Capítulo III. del Decreto ejecutivo n°143 de 29 de septiembre de 2006 decreta la creación de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

¹⁰⁸ Según este artículo, la fijación de estas tarifas puede ser “*delegada en las empresas distribuidoras, cuando sea conveniente dentro de los propósitos de esta Ley (...)*” Artículo 23 de la Ley 143 de 1994 de 12 de julio de 1994 por lo cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.

¹⁰⁹ Artículo del Decreto n°158-94 del 26 de noviembre de 1994 decretando la ley marco del subsector eléctrico que crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica.

¹¹⁰ *Ibid.*

En tercer lugar, los reguladores nacionales de energía participan a la publicación de sus actividades y a la presentación de sus decisiones de manera que estas informaciones sean accesibles y transparentes. La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) en El Salvador es responsable de la publicación semestral de la información estadística de los sectores de electricidad y telecomunicaciones¹¹¹. Paralelamente, el regulador salvadoreño tiene la obligación de presentar un informe de labores a la Asamblea Legislativa del país¹¹².

En último, los reguladores de energía pueden disponer de atribuciones relativas a la negociación y mediación. La Comisión Reguladora de Energía (CRE) en México puede actuar como mediador o arbitro en la solución de controversias de las actividades reguladoras¹¹³.

Es precisamente en las atribuciones de negociación o de arbitraje que se puede desarrollar el proceso de autonomización y consecuentemente de institucionalización de los reguladores nacionales de energía. La posibilidad por los reguladores de llegar a interponerse como mediador en el revolvimiento de controversias o en la protección de los derechos de los consumidores, los permite garantizar sus calidades de imparcialidad. Sin embargo estas atribuciones, le concede también la afirmación de estar considerado como una organización distinta de la administración tradicional.

¹¹¹ Artículo 5, Capítulo II. del Decreto Legislativo n°808 del 12 de septiembre de 1996 que crea la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.

¹¹² Artículo 5, Capítulo II. del Decreto Legislativo n°808 del 12 de septiembre de 1996 que crea la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.

¹¹³ Artículo 3, XVII del Capítulo I de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía de la Federación del 31 octubre de 1995.

2.2.2. El revolvimiento de controversias y la protección de los derechos de los consumidores en América Latina

Como en el caso de la Unión Europea, algunos reguladores del sector energético empezaron a abordar la vulnerabilidad y el acceso a las redes, tomando en cuenta las cuestiones tarifarias. Las reclamaciones de los consumidores son en general directamente tratadas por la autoridad de regulación. En Europa, el Tercer paquete energético permite a los Estados miembros escoger entre la creación de una agencia independiente que corresponde a un Mediador o tratar los reclamos o denuncias directamente dentro de la organización de regulación. El caso francés de la Comisión de Regulación de Energía (CRE, *Commission de Régulation de l'Énergie*) es un ejemplo de separación entre estas dos funciones¹¹⁴. Al contrario el caso británico Ofgem (*Office of Gas and Electricity Markets*)¹¹⁵ es un ejemplo donde la mediación hace parte de las misiones principales de la autoridad nacional.

A la escala del continente latinoamericano, cinco reguladores nacionales en cuatro países tratan directamente las denuncias y los reclamos de los usuarios individuales. Se trata: de la Agencia Nacional de Petróleo, de Gas Natural y Biocombustibles (ANP) en Brasil, del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) en Argentina y de la Unidad Reguladora de Energía y Agua (URSEA) en Uruguay.

El *Encuadrado 5* presenta claramente las evoluciones de las misiones en protección de los consumidores según la legislación uruguaya, dando también algunas cifras sobre los procedimientos de reclamos y denuncias en el país. Sin embargo, no todos estos cinco reguladores nacionales disponen de competencias de control jurisdiccional.

¹¹⁴ Página web de la Comisión de Regulación de Energía (CRE): www.cre.fr

¹¹⁵ Página web de Ofgem: <https://www.ofgem.gov.uk>

Encuadrado 5: Protección de los usuarios por la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) en Uruguay

La Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) fue creada en 2002 después de la extensión de la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE, 1999) a los sectores del gas natural, de los biocombustibles y del agua potable¹¹⁶. El campo de intervención ha sido de nuevo ampliado en los años 2000 y 2002 integrando disposiciones sobre la defensa del consumidor. La Ley n°17250 de 11 de agosto de 2000 precisa las relaciones entre el regulador y el consumidor. El consumidor que es el destinatario final, puede ser un particular como una empresa¹¹⁷.

En su marco reglamentario, la URSEA interviene directamente en la garantía de la protección de los derechos de los consumidores y también en la resolución de sus reclamos, no solamente en el sector energético. Así, en la protección de los derechos de los consumidores, la URSEA actúa, como lo sintetiza el *Cuadro 13*, para asegurar la protección de la vida, la salud y la seguridad; la educación; la difusión clara de las informaciones; la protección contra la publicidad engañosa y la efectiva prevención, que incluye la posibilidad de acceso a organismos judiciales y administrativos¹¹⁸.

¹¹⁶ Artículo 1 de la Ley N°17 598 de 13 de diciembre de 2002 *In* Textos compilados de normativa sobre las evoluciones institucionales de la URSEA: http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/7745790041cac082b269f22c8d0a962d/TCN1+URSEA+Institucional+2014+05.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=7745790041cac082b269f22c8d0a962d

¹¹⁷ Artículos 1 y 2 de la Ley N°17 250 de 11 de agosto de 2000 *In* Textos compilados de normativa sobre las evoluciones institucionales de la URSEA: http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/7745790041cac082b269f22c8d0a962d/TCN1+URSEA+Institucional+2014+05.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=7745790041cac082b269f22c8d0a962d

¹¹⁸ Artículo 6 de la Ley N°17 250 de 11 de agosto de 2000 *In* Textos compilados de normativa sobre las evoluciones institucionales de la URSEA: <http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/7745790041cac082b269f22c8d0a962d/TCN1+URSEA>

Cuadro 13: Misiones de la URSEA en relación a los consumidores

Protección de derechos básicos	La protección de la vida, la salud y la seguridad
	La educación, la difusión de informaciones de manera clara y la protección contra la publicidad engañosa
	Efectiva prevención con la posibilidad de acceso a organismos judiciales y administrativos
Resolución de reclamos	La instrucción y el revolvimiento por vía administrativa las denuncias y los reclamos de los usuarios y consumidores
	La aplicación de sanciones previstas y/o la recomendación a los órganos competentes de la adopción de sanciones.

Elaboración propia

En la posibilidad de acceso a organismos judiciales, la URSEA está dotada de instrumentos para instruir y revolver por vía administrativa las denuncias y los reclamos de los consumidores. La autoridad administrativa de regulación puede también aplicar sanciones previstas por la Ley o recomendar el seguimiento del proceso por otros órganos competentes en la adopción de sanciones¹¹⁹.

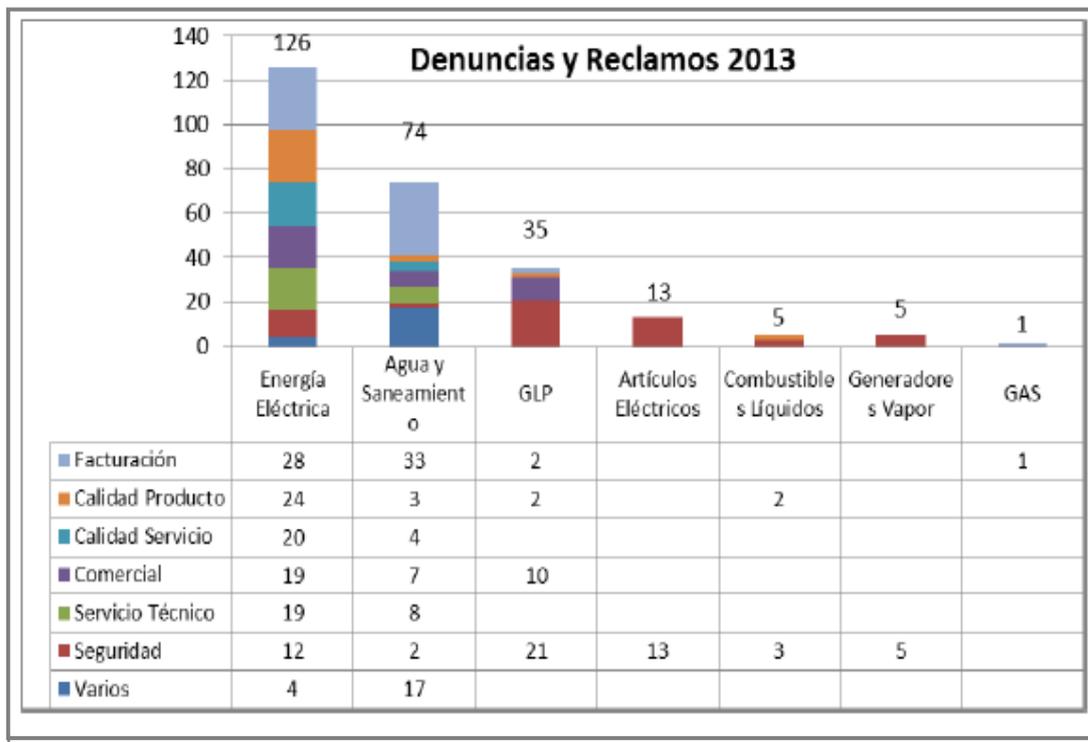
La Unidad Reguladora de Servicios de Energía y de Agua recibió en 2013 un total de 259 reclamos y denuncias individuales. Según los datos del informe anual del regulador de 2011 (ver el *Esquema 4*), la mitad (126) constituyen denuncias y reclamos en el sector de la energía eléctrica, principalmente sobre las cuestiones relativas a la facturación (28), la calidad de producto (24) o la calidad

[A+Institucional+2014+05.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=7745790041cac082b269f22c8d0a962d](http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/7745790041cac082b269f22c8d0a962d/TCN1+URSEA+Institucional+2014+05.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=7745790041cac082b269f22c8d0a962d)

¹¹⁹ Artículo 14 de la Ley N°17 598 de 13 de diciembre de 2002 *In* Textos compilados de normativa sobre las evoluciones institucionales de la URSEA: http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/7745790041cac082b269f22c8d0a962d/TCN1+URSEA+Institucional+2014+05.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=7745790041cac082b269f22c8d0a962d

de servicio (20). Hay que subrayar, que la URSEA recibe reclamos de los usuarios en segunda instancia, en caso que el prestador no haya dado satisfacción a la demanda idéntica en su propio ámbito.

Esquema 4: Número de denuncias y reclamos en 2013 en la URSEA



Criterios	
Seguridad	Declarado como riesgoso, y reclamos y denuncias de instalaciones o equipos sin habilitación
Facturación	Reclamos por cobro
Servicio Técnico	Reclamaciones por conexión del servicio
Comercial	Otros temas comerciales
Calidad de Servicio	Cortes del servicio
Calidad de Producto	Problemas de tensión de energía eléctrica, rotura de electrodomésticos. Calidad de agua potable, turbidez, etc.
Varios	Temas colaterales: roturas de veredas, pérdidas de agua en la vía pública, solicitud de corrimiento de columnas, etc.

Datos de la Memoria anual de la URSEA de 2013 disponible en la página oficial del regulador:
http://www.ursea.gub.uy/Inicio/Institucional/Gestion/Memoria_anual/

En la legislación brasileña, está previsto que la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) puede solucionar divergencias entre los agentes económicos y los usuarios, así que entre los agentes económicos mismos¹²⁰. La Agencia dispone también de instrumentos para conducir procesos de conciliación¹²¹.

Los dos entes reguladores argentinos velan por el respeto de la protección de los derechos de los consumidores. Sin embargo, solamente el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) dispone del control jurisdiccional.¹²² Ante del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) se pueden someter reclamos¹²³. Unas disposiciones similares están vigentes también en Ecuador con el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC)¹²⁴.

La verdad es que la protección de los derechos de los consumidores se ha convertido en uno de los posibles medios de evaluación del buen funcionamiento de los reguladores. La satisfacción del consumidor constituye uno de los indicadores claves y por eso supongamos que su importancia va a jugar un papel, quizás decisivo, en las evoluciones internas de los reguladores nacionales de energía en América Latina.

¹²⁰ Capítulo III, Sección IV, artículo 19 del Decreto n°2455 de 14 de enero de 1998: <http://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104065/decreto-2455-98>

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Artículo 71 a 76 del Capítulo XIV. y artículos 77 a 81 del Capítulo XV. Decreto 1738/92 Reglamentación de la Ley n°24.076 del 18 de septiembre de 1992 que regula la actividad de transporte y distribución de gas natural como servicio público

¹²³ Artículo 2 a) del Capítulo II. de la Ley n°24076 de 9 de Junio de 1992. Ley n°24.076 Gas natural: Marco Regulatorio de la actividad. Privatización del Gas del Estado Sociedad del Estado. Transición. Disposiciones Transitorias y Complementarias, promulgada el 9 de junio de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador del Gas Natural.

¹²⁴ Artículo 21 del Capítulo IV. “de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico (LRSE) del 10 de octubre de 1996 que crea el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE).

En la Unión Europea, asistimos al crecimiento de la atención sobre las problemáticas de la protección de los consumidores. El cuadro reglamentario incluye también las cuestiones de vulnerabilidad de los consumidores y el acceso restringido a la red de electricidad. Así, uno de los desafíos en cada país miembro de la UE es encontrar el equilibrio entre los objetivos sociales de lucha contra la precaridad energética y los de la finalización del cumplimiento del Tercer Paquete energético¹²⁵.

La toma en consideración progresiva de los derechos de los consumidores se puede reflejar en los cambios institucionales del funcionamiento interno de los reguladores nacionales de energía y en su gobernanza.

¹²⁵ Existe un grupo dentro del Consejo de los Reguladores Europeos de Energía (*The Council of European Energy Regulators*, CEER) que trata las cuestiones de protección de los consumidores: “Customers and Retail Markets Working Group” In http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_ACTIVITIES/CRM_WG. Una parte de los trabajos en los últimos años fue consagrada a la precaridad energética. Conclusiones del reporte del grupo “Vulnerable Consumers” de Noviembre 2013 In http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_citizen_energy/20140106_vulnerable_consumer_report.pdf

3. La gobernanza interna de los reguladores nacionales de energía en América Latina

Las leyes y los reglamentos sirven para fijar la definición jurídico-institucional de una nueva autoridad administrativa. Sin embargo, es principalmente el funcionamiento interno de la institución que permite realmente calificar su naturaleza.

Analizar la gobernanza interna de las organizaciones de regulación del sector energético es fundamental para la evaluación del grado de autonomía y de institucionalización. Los criterios como la gestión de recursos financieros y humanos (2), el grado de autonomía política y económica en las nominaciones de los responsables (3) y el grado de transparencia en la toma de decisión (4) hacen todos referencia a la gobernanza interna de los reguladores de energía. La dificultad principal fue el acceso a las informaciones y a los datos relativos al funcionamiento interno de estas organizaciones. La realidad del funcionamiento interno del regulador puede en la práctica alejarse o distinguir de las recomendaciones o reglas estipuladas en los reglamentos vigentes.

Así, para responder a las preguntas de nuestro estudio comparativo, nos hemos focalizado sobre el análisis detallado del funcionamiento de los directorios de los reguladores de energía, que estudiamos desde el modo de designación hacia sus competencias y sus modos de decisión. Estas cuestiones son relativas a los dos últimos criterios que fijamos en la determinación del grado de autonomía y de institucionalización. Después, hemos consagrado una parte del capítulo al análisis de las políticas de recursos financieros y humanos de las autoridades administrativas de regulación.

3.1. El modelo de gobernanza interna de las autoridades administrativas de regulación energética en América Latina

La dirección de los reguladores de energía en América Latina resulta principalmente de su organización institucional interna. Como la mayoría de los reguladores tienen una personalidad jurídica y consecuentemente una autarquía formal, la imparcialidad parece ser mejor protegida y garantizada por un colegio de directores que con un director ejecutivo. Aunque al principio la configuración privilegiada en los países anglosajones, notablemente en el Reino Unido ha sido el modelo empresarial representado por un director ejecutivo¹²⁶. Las experiencias y las capacidades empresariales de dirigir con resultados y eficacia han sido los argumentos que prevalecieron cuando el regulador inglés optó por esta configuración.

Sin embargo, los requisitos de independencia e imparcialidad encaminaron a la dirección colegial que es sobrerrepresentada en la dirección interna de los reguladores nacionales de energía de la Unión Europea. En los países miembros notamos una diversidad de efectivo. En el caso francés, la dirección de la Comisión de Regulación de Energía (CRE) está compuesta de 6 miembros. Otros tipos de dirección de autoridades nacionales de regulación en el país están compuestos de 9 miembros, como es el caso del Consejo Superior del Audiovisual (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*, CSA) o de 17 miembros con el Consejo de Competencia (*Conseil de la concurrence*)¹²⁷. La dirección interna de los reguladores latinoamericanos se acerca a los de los reguladores europeos.

¹²⁶ In Perroud, Thomas: L'indépendance des autorités de régulation au Royaume-Uni, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°143, p. 735-746.

¹²⁷ Una comparación a la escala del país se puede encontrar In Hanoun, Charley, Decoopman, Nicole, Guerlin, Gaëtan, Guédon, Marie-José, Lefevre, José, Daury-Fauveau, Morgane: *Le désordre des autorités administratives indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier*. Paris: Presses universitaires françaises, Ceprisca, 2002, p. 57-58.

3.1.1. Los modos de designación y de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina

El modelo del colegio privilegiado se compone de un número impar de tres a cinco miembros. Las relaciones entre ellos están fijadas por el cuadro reglamentario existente o por el reglamento interno vigente que determina precisamente la jerarquía. La jerarquía de los miembros de dirección puede también depender del modo de designación a sus funciones.

El modelo colegial y los modos de designación

El modelo colegial permite más fácilmente reflejar el pluralismo de la dirección interna de los reguladores nacionales en el sector energético. Sin embargo, esto no significa, que con el crecimiento del número de los miembros, se diversifican las competencias de nominación. Al contrario, en el modelo colegial, similarmente a los reguladores europeos de energía, es el Ejecutivo, principalmente el Presidente de la República, que nombra los miembros del colegio o de la Junta directiva del organismo. Es el caso por ejemplo del regulador francés, donde los tres miembros del colegio, incluyendo el Presidente, están designados directamente por el Presidente de la República Francesa¹²⁸.

En Argentina, la designación del directorio de los reguladores nacionales de energía, en el Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE) y en el Ente Nacional Regulador del Gas Natural (ENARGAS), es de competencia exclusiva del poder Ejecutivo. En Brasil, el Presidente de la República designa la dirección de la Agencia Nacional de Petróleo, Gas natural y Biocombustibles (ANP)¹²⁹.

¹²⁸ Commission de Régulation de l'Énergie (CRE): www.cre.fr

¹²⁹ Artículo 6, Sección III del Decreto n°2455 de 14 de Enero de 1998 que implanta la Agencia Nacional de Petróleo, de Gas natural y de Biocombustibles (ANP).

Cuadro 14: Presentación de la dirección interna de los reguladores de energía en América Latina

Dirección interna de los reguladores nacionales de energía en América Latina		
ARG	ENRE	Colegial con jerarquía
	ENARGAS	Directorio de 5 miembros: 1 Presidente + 1 Vicepresidente + 3 Vocales
BRASIL	ANEEL	Colegial con jerarquía Directorio de 5 miembros: 1 Director General + 4 Directores
	ANP	Colegial con jerarquía Directorio de 5 miembros: 1 Director General + 4 Directores
CHILE	CNE	Secretario Ejecutivo
	SEC	Superintendente de Electricidad y Combustibles
COLOMBIA	CREG	Colegial con jerarquía Presidencia de 3 miembros : Ministro de Minas y Energía, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Director Nacional de Planificación y presencia de expertos
CR	ARESEP	Colegial con jerarquía Junta Directiva de 5 miembros: 1 Regulador general + 1 regulador adjunto + 3 Miembros
EC	CENACE	Colegial con jerarquía Directorio de 5 miembros: 1 Presidente + 4 Vocales
	CONELEC	Colegial con jerarquía Corporación de 7 miembros: 1 Presidente + 6 Vocales
GUA	CNEE	Colegial con jerarquía Directorio de 3 miembros

Dirección interna de los reguladores nacionales de energía en América Latina		
HON	CNE	Colegial con jerarquía Directorio de 5 miembros: 1 Presidente + 1 Secretario + 3 Vocales
MEX	CRE	Colegial con jerarquía Directorio de 5 miembros: 1 Presidente + 4 Miembros
PAN	ASEP	Secretario ejecutivo Administrador General + Comisionado Sustanciador
PE	OSINERGMIN	Colegial con jerarquía Consejo Directivo de 5 miembros: 1 Presidente + 4 Miembros
SAL	SIGET	Colegial con jerarquía Junta de Directores de 3 miembros : 1 Superintendente + 2 Directores (+ 2 suplentes)
URG	URSEA	Colegial con jerarquía Comisión directora de 3 miembros: 1 Presidente + 2 Miembros

Elaboración propia

En algunos casos, la prerrogativa de nominación está repartida en el seno del Ejecutivo o entre otras instancias. En general se trata del nombramiento de los miembros del colegio, excepto la función presidencial. Podemos citar los ejemplos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSIGERMIN) en Perú, donde los directores son designados por el Ministerio de Energía y de Minas, por el Ministerio de Finanzas y por el Consejo de Ministros¹³⁰. En la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) en El Salvador, uno de los directores de la Junta de Directores esta nombrado por la Corte Suprema de Justicia.

¹³⁰ Artículo 8, Capítulo II. de la Ley n°26734 del Organismo Supervisor de Inversión de Energía en Perú.

La nominación del colegio está sometida en algunos casos a la aprobación por el cuerpo legislativo como ocurre en la Agencia Nacional de Petróleo, Gas natural y Biocombustibles (ANP) en Brasil, donde el Directorio designado por el Presidente, está aprobado por el Senado Federal¹³¹. O al inverso, la cámara legislativa puede durante un periodo determinado objetar a la Junta Directiva nominada, como lo precisa la Ley sobre la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica¹³².

Los reglamentos cuentan también con la existencia de cuerpos de consultación que evalúen las candidaturas sometidas a la aprobación por el Ejecutivo. La selección de los vocales del Directorio del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) en Ecuador depende del Comité Calificador, que está compuesto de 7 miembros seleccionados, donde: 3 son por el Presidente de la Republica, 1 por la Federación Nacional de las Cámaras de Industriales del Ecuador, 1 por el Colegio Nacional de Ingenieros Eléctricos del Ecuador, 1 por la Asociación de las Municipalidades del Ecuador (AME) y 1 por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE). El séptimo miembro está seleccionado con el voto mayoritario de los seis miembros elegidos siguiendo este proceso¹³³. La creación de un comité específico de selección ofrece a las asociaciones del sector una voz importante en el proceso de nominación de los miembros de la dirección del regulador.

La división de las prerrogativas de nominación o su interacción con otras instancias favorece la garantía de imparcialidad y de un equilibrio institucional y político de la autoridad administrativa de regulación.

¹³¹ Artículo 6, Sección III. del Decreto n°2455 de 14 de Enero de 1998 que implanta la Agencia Nacional de Petróleo, Gas natural y Biocombustibles (ANP).

¹³² La Asamblea Legislativa puede objetar a los nombramientos durante 30 días. *In* Artículo 47, Capítulo X. de la Ley 7593 sobre la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de 2008.

¹³³ Artículo 14, Capítulo IV. de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico del 10 de octubre de 1996.

Cuadro 15: Modo y período de designación de los directorios de los reguladores de energía en América Latina

Modo y período de designación (con la posibilidad de reconducción)			
ARG	ENRE	Designación por el poder ejecutivo	5 años
	ENARGAS		Renovación indefinida
BRA	ANEEL	Designación por el Presidente y aprobación por el Senado	4 años
	ANP		
CHL	CNE	Nominación por el Presidente	Sin definición
	SEC	Nominación por el Presidente	Sin definición
COL	CREG	Nominación interna al ministerio	3 años y 4 años Renovación (expertos)
CR	ARESEP	Nominación por el Gobierno. Posibilidad de objeción por la Asamblea Legislativa	6 años
EC	CENACE	Delegado permanente designado por el Presidente	
	CONELEC	Delegación por el Presidente; los 4 vocales seleccionados por el Comité Calificador ¹³⁴	4años
GUA	CNEE	Nominación por el Ejecutivo según las propuestas del Min. de Energía y Minas, de los Rectores univ. y de los agentes del Mercado Mayorista	5 años

¹³⁴ El Comité Calificador está compuesto de 7 miembros seleccionados, donde : 3 por el Presidente de la Republica, 1 por la Federación Nacional de las Cámaras de Industriales del Ecuador, 1 por el Colegio Nacional de Ingenieros Eléctricos del Ecuador, 1 por la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME y por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE. El séptimo miembro está seleccionado con el voto mayoritario de estos 6 miembros. *In* Artículo 14, Capítulo IV. de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico del 10 de octubre de 1996.

Modo y período de designación (con la posibilidad de reconducción)			
HON	CNE	Nominación por el Secretario de Obras Públicas y Transp. según las propuestas de colegios ¹³⁵	3 años
MEX	CRE	Designación por el Presidente según la propuesta del Secretario de Energía	5 años
PAN	ASEP	Nominación por el Órgano Ejecutivo y ratificación por la Asamblea Nacional	7 años
PE	OSINERGMIN	Nominación a partir de las propuestas ¹³⁶	Sin definición
SAL	SIGET	Nominación del Superintendente por el Presidente; los directores por el sector no gubernamental y por la Corte Suprema de Justicia	7 años
URG	URSEA	Designación por el Presidente	6 años

Elaboración propia

Este objetivo puede ser fortalecido con la posibilidad de ampliar las consultaciones en los nombramientos a las instancias asociativas o académicas. Es el caso del reglamento de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) en

¹³⁵Se trata precisamente de los colegios siguientes: el Colegio de Ingenieros Mecánicos, electricistas y Químicos de Honduras, el Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras, el Colegio de economistas de Honduras, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), la Central General de los Trabajadores (CGT) y la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras. *In* Artículo 6, Capítulo III. del Decreto n°158-94.

¹³⁶ Las propuestas de la dirección del OSINERGMIN: 1 miembro, que será el 1 Presidente está propuesto por el Ministro de Energía y Minas, 2 miembros a partir de la propuesta del Presidente del Consejo de Ministros y 1 miembro a partir de la propuesta del Ministro de Economía y Finanzas. *In* Artículo 8, Capítulo II. de la Ley n°26734 del Organismo Supervisor de Inversión de Energía en Perú.

Guatemala¹³⁷, que estipula que los agentes del mercado mayorista y los rectores de las universidades del país pueden participar en las proposiciones de candidatos al directorio del regulador nacional, que está compuesto de tres miembros. Un método similar esta introducido en la Comisión Nacional de Energía (CNE) en Honduras, donde varias asociaciones profesionales o sindicales intervienen¹³⁸. El *Cuadro 15* en la página prevista recapitula los modos y períodos de designación de las direcciones de los reguladores nacionales de energía en América Latina.

Una posibilidad para sostener el peritaje técnico y reglamentario necesario a la conducta de la institución, es la formación de grupo de expertos. La composición ministerial del Colegio de la Comisión de Regulación de Energía y del Gas (CREG) en Colombia, está acompañada por la designación de un grupo de cinco expertos en asuntos energéticos que son nombrados por el Presidente de la República¹³⁹. En este sentido, las legislaciones son muy variables en la evaluación de la calidad y la toma de consideración del peritaje de los miembros de dirección. En la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) en El Salvador¹⁴⁰ o en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica se designan con los miembros de la junta directiva, los directores suplentes para suplir las posibles ausencias temporales¹⁴¹.

¹³⁷ Página web de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) en Guatemala: <http://www.cnee.gob.gt>

¹³⁸ Los colegios de consultación que intervienen son: el Colegio de Ingenieros Mecánicos, electricistas y Químicos de Honduras, el Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras, el Colegio de economistas de Honduras, el consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), la Central General de los Trabajadores y la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras. *In* Artículo 6, Capítulo III. del Decreto n°158-94.

¹³⁹ Artículo 21 de la Ley 143 de 11 de Julio de 1994 por lo cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.

¹⁴⁰ Artículo 6, Capítulo III. de la Ley de creación de la SIGET.

¹⁴¹ Artículo 46, Capítulo X. del la Ley n°7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

La duración de los mandatos de las direcciones

El periodo del mandato de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina puede variar de tres a siete años. Un periodo similar está fijado en la mayoría de los reguladores europeos: en Francia, en la Comisión de Regulación de Energía (CRE) son seis años¹⁴², en España, en la Comisión Nacional de Energía (CNE) son también seis años¹⁴³. La duración promedio del mandato en América Latina es de cinco años: la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de México, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) de Argentina y la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) de Guatemala. Un periodo de 4 años está reservado a los miembros de la dirección de la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) y en la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) en Brasil. Una temporada de tres años está delimitada en la Comisión Nacional de Energía (CNE) en Honduras.

Los reguladores nacionales que incluyen al sector energético otros sectores de regulación, fijan un mandato entre seis y siete años. Se trata de los casos de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) de Panamá, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) de Costa Rica y la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) de Uruguay. Según las disposiciones legislativas y reglamentarias (*Cuadro 15*), el mandato de dirección puede ser renovado solamente en los casos de los reguladores nacionales argentinos (ENRE y ENARGAS) y colombiano (CREG)¹⁴⁴. Un periodo más largo de gobernanza que no está enlazado directamente a los periodos de elección permite reforzar *de iure* la independencia política y la imparcialidad de los reguladores nacionales de energía.

¹⁴² El mandato es solamente de cuatro años, cuando el miembro está nominado por el poder legislativo. In CRE: www.cre.fr

¹⁴³ In Comisión Nacional de Energía (CNE) en España: www.cne.es

¹⁴⁴ La posibilidad de reconducción es posible por los miembros expertos de la dirección de la CREG.

El modelo del secretario ejecutivo

Solamente en dos países, encontramos reguladores nacionales de energía que están dirigidos por una persona. Es el modelo que denominados el del “secretario ejecutivo” y que corresponde a la voluntad de una gestión jerárquica empresarial. Este tipo de modelo ha sido adoptado en Chile, por la Comisión Nacional de Energía (CNE) y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y en Panamá, por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).

La Comisión Nacional de Energía (CNE) chilena es uno de los reguladores más antiguos en el continente latinoamericano creado a los finales de los años 70, siguiendo precisamente el modelo anglosajón de configuración institucional previsto por los reguladores. Así, no es una supresa que su modelo ha sido adoptado también en su tipo de dirección y de gestión. La Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) ha seguido el modelo de la CNE.

En la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos panameña formada en 1996, las decisiones tomadas por el Director Ejecutivo son supervisadas por un Consejo de administración¹⁴⁵. Este Consejo de administración está integrado por dos ministros del Gabinete, tres personas que están designadas por el Presidente de la República y el mismo Director ejecutivo¹⁴⁶.

Así, sin una relación directa a su naturaleza jurídica o a su definición jurídico-institucional, el modelo colegiado de dirección ha sido privilegiado en las formaciones de los reguladores nacionales de energía en los países latinoamericanos. Al final, son principalmente las competencias y la responsabilidad que tienen los miembros de dirección, que permiten evaluar la calidad y la eficiencia de la gobernanza interna.

¹⁴⁵ Capítulo II, Artículo 12 del Decreto Ejecutivo n°143 del 29 de septiembre de 2006.

¹⁴⁶ Capítulo II, Artículo 12 del Decreto Ejecutivo n°143 del 29 de septiembre de 2006.

3.1.2. Las responsabilidades de la dirección de los reguladores energéticos en América Latina

La calidad de los futuros miembros de dirección puede ser definida de manera detallada por la legislación vigente o los reglamentos internos de los reguladores de energía en América Latina. Por eso, una serie de competencias puede ser exigida en la nominación de los miembros de dirección. De misma manera una serie de incompatibilidades puede impedir el acceso a la dirección. Estos criterios sirven para subrayar el carácter técnico de estas instituciones con la intención de alejarlas de la administración clásica y separarlas de la dimensión política. Sin embargo, la aplicación de estos criterios muestra que, en algunos casos de nominación, la dimensión política o económica puede seguir predominante.

Condiciones y competencias exigidas

Para acceder a las denominadas funciones, en general se exigen competencias técnicas y profesionales a la altura del cargo de dirección de un regulador nacional de energía. En las leyes o en los reglamentos que encuadran los reguladores, el nivel de experiencia puede ser fijado, en algunos de ellos, precisamente con el número de años o con el grado de experiencia necesaria en el área en cuestión. El *Cuadro 16* en la página siguiente ofrece un panorama general de estas condiciones.

En el caso de los reguladores nacionales de energía en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y México, las experiencias técnicas y profesionales deben estar acompañadas por títulos universitarios. Estos títulos tienen que corresponder al mínimo al nivel de licenciatura y preferible a una especialización en ingeniería, economía, derecho o en administración pública. El conocimiento previsto del sector energético está considerado en la nominación a la dirección del regulador como una ventaja.

Cuadro 16: Presentación de las competencias exigidas y de los criterios de selección de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina

Competencias exigidas y criterios de selección de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina		
ARG	ENRE	Competencias técnicas y profesionales
	ENARGAS	
BRA	ANEEL	El reglamento no fija criterios específicos
	ANP	
CHL	CNE	El reglamento no fija criterios específicos
	SEC	Ser funcionario de la administración
COL	CREG	Nacionalidad y ciudadanía en ejercicio; Título universitario (posgrado) en ingeniería, economía, administración de empresas; Competencias técnicas y profesionales (preferible en el área energético)
CR	ARESEP	Nacionalidad; mayor de edad; una honorabilidad reconocida; Título universitario; Competencias técnicas y profesionales (al mín. 5 años de experiencia en relación a los servicios públicos)
EC	CENACE	Nacionalidad por nacimiento; Título universitario de 3 y 4 nivel en eléctrica; Competencias técnicas y profesionales (al mín.10 años en el sector)
	CONELC	
GUA	CNEE	El reglamento no fija criterios específicos
HON	CNE	Competencias técnicas y profesionales (al mín. 10 años en el sector); Ningún funcionario público no podrá ser nombrado

Competencias exigidas y criterios de selección de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina		
MEX	CRE	Ciudadanía por nacimiento (sin tener una otra) en ejercicio; Competencia técnicas y profesionales (en las actividades reguladas);
PAN	ASEP	Nacionalidad + mayor de 35 años; Título universitario (al mín. licenciatura en ingeniería, finanzas, economía, administración); Competencia técnicas y profesionales en los sectores (al mín. 5 años)
PE	OSINERGMIN	Competencia técnicas y profesionales (al mín.10 años); honorabilidad, idoneidad y solvencia
SAL	SIGET	Nacionalidad + mayor de 30 años; honorabilidad; Competencia técnicas y profesionales (ciencias jurídicas por los laterales);
URG	URSEA	El reglamento no fija criterios específicos

Elaboración propia

En muchos casos, el gozo de los derechos civiles y políticos, la posesión de nacionalidad por nacimiento o su exclusividad, excluyendo así la bi-nacionalidad, figuran entre los criterios de selección por la dirección de los reguladores nacionales de energía. Son los casos de legislaciones en Ecuador, Colombia, México y en El Salvador. El cuadro legal de Panamá y de El Salvador añade a los criterios mencionados los de la edad. Así, respectivamente antes de los 35 años y de los 30 años no se puede acceder a los puestos de dirección de los reguladores de estos dos países.

Al contrario, la reglamentación vigente de las autoridades administrativas de regulación del sector energético en Brasil, en Chile y en Guatemala no define ningún criterio específico.

Incompatibilidades e impedimentos

Una serie de incompatibilidades e impedimentos están establecidos en el marco legislativo y reglamentario para encuadrar las nominaciones a las direcciones de los reguladores de energía en América Latina. El *Cuadro 17* presenta en una forma general, las principales incompatibilidades vigentes en los países latinoamericanos de nuestro estudio. En primero, se trata de los conflictos de interés ligados a la propiedad o al interés directo o indirecto (ejemplo de las acciones) en las empresas del sector. El conflicto de interés está excluido *de iure* en el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) o en el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) en Argentina, así que en la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en México.

Por conflicto de interés se entiende también la pertenecía familiar. Los miembros de la dirección de los reguladores no pueden tener parentescos con los gobernadores, los responsables de otros reguladores o los directores de las empresas activas en el sector en cuestión. El mandato está incompatible por estos motivos en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica y en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá.

En segundo, entre otras condiciones que impiden *de iure* la nominación a las funciones de dirección de los reguladores latinoamericanos de energía son la existencia de condenaciones o de sanciones penales. El marco reglamentario incluye estos criterios en Perú en el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSIGERMIN) y en Panamá en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).

Por último, los cargos políticos o partidistas están calificados como incompatibles con las funciones de dirección de los reguladores salvadoreño (SIGET) y panameño (ASEP).

Cuadro 17: Incompatibilidades en la nominación en puestos de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina

Incompatibilidades en la nominación en puestos de dirección		
ARG	ENRE	Dedicación exclusiva; Propiedad o interés directo o indirecto en empresas de consumidores que contraten directamente con el productor
	ENARGAS	
BRA	ANEEL	El reglamento no fija criterios específicos
	ANP	
CHL	CNE	El reglamento no fija criterios específicos
	SEC	
COL	CREG	El reglamento no fija criterios específicos
CR	ARESEP	Propiedad o interés directo o indirecto en empresas; Tener parentesco; Integrar las instancias supremas de justicia;
EC	CENACE	El reglamento no fija criterios específicos
	CONELEC	
GUA	CNEE	Independencia funcional para el ejercicio funcional
HON	CNE	Dedicación exclusiva
MEX	CRE	No tener conflicto de interés con empresas del sector
PAN	ASEP	Ejercicio de profesiones liberales/de comercio (excepto la enseñanza), de un cargo político/partidista; Empleado/prestador de servicios profes. para una empresa regulada; Condenación penal; Tener parentesco (gobernadores, dir. de empresas del sector, reguladores)
PE	OSINERGMIN	Propiedad o interés directo o indirecto en empresas (acciones); Previas sanciones
SAL	SIGET	Ejercicio de un cargo político y partidista; Propiedad o interés directo o indirecto en empresas o en asociaciones
URG	URSEA	El reglamento no fija criterios específicos

Elaboración propia

3.2. Las competencias y los recursos financieros y humanos de la dirección de los reguladores latinoamericanos de energía

La legislación vigente y los reglamentos fijan una serie de competencias exclusivas a las direcciones de los reguladores nacionales de energía. Entre las distintas competencias, las que son relevantes, son las de la gestión interna que permite definir sus políticas en los recursos humanos y financieros.

Efectivamente, el grado de autonomía de las organizaciones de regulación influye sobre la significación y la amplitud de las competencias de sus directorios. Los reguladores de energía en Europa poseen una cierta autonomía en la gestión de los recursos humanos y financieros. Los reguladores nacionales pueden definir sus propias políticas de empleo. Aunque una serie de límites, en ciertos países, está fijada, por ejemplo sobre el número de empleados¹⁴⁷. En algunos casos, las circunstancias justifican el establecimiento claro sobre las personas empleadas¹⁴⁸.

Comparar los datos relativos a la gestión de los recursos financieros y humanos es particularmente difícil por las posibilidades restringidas de acceso a las informaciones. Si efectivamente en Europa, las instituciones de regulación publican de manera regular en sus informes las informaciones sobre su personal y presupuesto anual, en América Latina estos datos no son siempre claramente difundidos o presentados. Por eso, en nuestro análisis nos basamos sobre un estudio que no ha sido publicado. A sus autores los fueron comunicados estos datos por la mayoría de los reguladores latinoamericanos en el sector energético.

¹⁴⁷ Alrededor 131 personas trabajan en la *Commission de Régulation de l'Énergie* (CRE) según el Informe de 2012: www.cre.fr

¹⁴⁸ Caso de la Comisión Nacional de Energía (CNE) en España después de la crisis económica, una serie de modificaciones importantes, relativo al empleo de las personas de la institución de regulación, fue tomada. Antes de la crisis económica, la CNE contaba con aprox. 212 personas.

3.2.1. Las competencias y la toma de decisión de las direcciones de los reguladores latinoamericanos de energía

Con los modos y criterios de nominación, las leyes y los reglamentos que encuadran las actividades de los reguladores nacionales de energía en América Latina precisan también las competencias que poseen estos miembros de los directorios. En algunos casos, la legislación específica los modos de toma de decisión.

Competencias de la dirección

Según los reglamentos internos de los reguladores latinoamericanos, existen tres mayores modelos sobre la definición de las competencias de las direcciones. El primer modelo es el de la dirección interna del secretario ejecutivo. En los reguladores nacionales dirigidos por un secretario ejecutivo o por un director general, las competencias están concentradas en sus manos. Después en los modelos de dirección colegial existe el modelo que confía exclusivamente las competencias al Presidente o al Director general del colegio de dirección. También, en los modelos de dirección colegial, las responsabilidades y las atribuciones pueden ser compartidas de manera equilibrada entre los distintos miembros.

La Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) en Brasil corresponde al segundo modelo. El Presidente o el Director general del colegio de dirección tiene competencias exclusivas. Entre ellas, las funciones de representatividad legal del ente, de supervisión y de gestión de los recursos humanos y financieros.

Las direcciones de las organizaciones de regulación están encargadas de la supervisión general del funcionamiento interno del ente. Eso incluye la gestión financiera y la de los recursos humanos, como es el caso en Argentina del Ente

Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS).

En función del grado de autonomía del regulador, su dirección puede asegurar la representación legal del ente en relación a los otros reguladores nacionales o a las otras organizaciones. La dirección de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) en El Salvador ejerce la responsabilidad legal del ente nacional.

El control de las actividades hace parte de las principales tareas de las direcciones de las autoridades administrativas de regulación en América Latina. Algunos reguladores, como la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá o el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) en Argentina, tienen la responsabilidad de emitir cada año un reporte de actividades. Otro ejemplo, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de México tiene la obligación de enviar un informe anual al Congreso, donde debe *“incluir lo registro de los permisos otorgados durante el año, un listado de solicitudes de permisos y la fundamentación de las deliberaciones adoptadas por los comisionados¹⁴⁹”*.

El grado de independencia influye también sobre las posibilidades de los reguladores de fijar las orientaciones estratégicas en materia de regulación del sector. La dirección de la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) en Brasil y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica dispone de las prerrogativas necesarias para definir la política y los programas generales con los principios y objetivos dentro de la Ley. Entre las competencias técnicas, las más importantes que dispone la dirección de los reguladores nacionales es la posibilidad de dictar directamente los reglamentos técnicos que se requieran para la correcta aplicación del marco regulatorio en el sector energético. De nuevo, estas atribuciones reflejan el grado de autonomía de los reguladores de los ministerios competentes.

¹⁴⁹ Ley de la Comisión Reguladora de Energía del 31 de octubre de 1995

Cuadro 18: Competencias de la dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina

Competencias de la dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina		
ARG	ENRE	Representación legal del ente; Las funciones de supervisión: aplicación y fiscalización del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias y dictar el reglamento interno del cuerpo (políticas de RH); Formulación del presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos;
	ENARGAS	
BRA	ANEEL	Planeamiento estratégico del ente; Políticas administrativas internas y de RH (nominación, exoneración, contratación de personal); Representación legal del ente; Las funciones de supervisión: aplicación y gestión de recursos financieros, humanos y administrativos (DG)
	ANP	
CHL	CNE	Responsable de los planes estratégicos en el sector
	SEC	Dictar los reglamentos técnicos y coordinación del funcionamiento del regulador.
COL	CREG	Las funciones de supervisión
CR	ARESEP	Definición de la política y de los programas; dictar los reglamentos técnicos; Supervisar la aplicación de las normas legales y dictar el reglamento interno (RH); Comunicación y coordinación con el Min. de Economía, Industria y Comercio sobre la política de precios
EC	CENACE	Funciones de información y de coordinación
	CONELEC	Las funciones de supervisión: aplicación de sanciones de naturaleza administrativa
GUA	CNEE	Dictar los reglamentos técnicos (emisiones de las resoluciones)
HON	CNE	Sin especificación

Competencias de la dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina		
MEX	CRE	Coordinar, instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas internas (publicación del informe); Proponer a la comisión el nombramiento del Secretario Ejecutivo;
PAN	ASEP	Aprobar los Informes de gestión de las Directivas Nac. y publicación el Informe anual; Emitir resoluciones
PE	OSINERGMIN	Supervisar, expedir directivas para resolver las reclamaciones de los usuarios de los servicios de electr. y hidrocarburos; Proponer al Min. de Energía y Minas normas en los subsectores de electricidad e hidrocarburos
SAL	SIGET	Aprobar las tarifas a que se refieren las leyes de electricidad y de telecomunicaciones; Aprobar el proyecto de su presupuesto especial
URG	URSEA	Sin especificación

Elaboración propia

Efectivamente, las funciones de dirección de los reguladores nacionales de energía pueden ser mínimas y limitadas en países donde no disponen de una personalidad jurídica. El *cuadro 18* recapitula las principales atribuciones de la dirección de las organizaciones de regulación del sector energético en América Latina.

En la proposición y emisión de normas, la subordinación al ministerio competente esta clara en el caso peruano. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSIGERMIN) propone directamente las normas en los subsectores de electricidad e hidrocarburos al Ministerio de Energía y Minas del país. Es importante que en el encuadrado reglamentario de la regulación, las competencias entre los reguladores nacionales y los ministerios relevantes sean bien definidas. Para garantizar el control democrático, la distinción de las competencias más técnicas de las que son de carácter estratégico y político es necesaria.

Modo de toma de decisiones

Por los casos de los reguladores nacionales de energía, donde la dirección es colegial, un quórum está fijado y corresponde, en general, a la mayoría de sus miembros. Según los reglamentos internos se privilegia como quórum el número impar con la presencia del Presidente o de la persona quien le remplace. Como lo describe el *Cuadro 19*, este tipo de modo de toma de decisión se encuentra en las direcciones de los reguladores nacionales de energía de Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras y de Costa Rica.

Cuadro 19: El modo de toma de decisión de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina

El modo de toma de decisión de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina		
ARG	ENRE	Quórum de 3 personas (uno de los cuales deberá ser el Presidente o quien le remplace)
	ENARGAS	
BRA	ANEEL	Un quórum no está definido por la ley;
	ANP	Quórum de 3 personas (uno de los cuales deberá ser el Director general o quien le remplace)
CHL	CNE	Un quórum no está necesario (una persona de dirección)
	SEC	
COL	CREG	Un quórum no está definido por la ley;
CR	ARESEP	Un quórum de 3 pers. para sesionar; Abstención imposible; Para tomar acuerdos: la mayoría de votos de los presentes o la mayoría calificada donde lo exige la ley; Voto de calidad si empate (Presidente/persona quien le remplace)
EC	CENACE	Un quórum de miembros para sesionar; Para tomar resoluciones: el voto favorable de por lo menos la mitad más uno de los miembros asistentes
	CONALEC	

El modo de toma de decisión de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina		
GUA	CNEE	Para tomar acuerdos (resoluciones): Una mayoría de votos de sus miembros
HON	CNE	Un quórum de 4 pers. para sesionar; Para tomar resoluciones: la mayoría simple con el voto del Presidente
MEX	CRE	Para tomar deliberaciones: la mayoría de los votos del colegio
PAN	ASEP	Un quórum no está necesario (una persona de dirección); Decisiones adoptadas mediante resoluciones
PE	OSINERGMIN	Un quórum no está definido por la ley;
SAL	SIGET	Un quórum no está definido por la ley; Reunión al menos dos veces al mes o cuando las circunstancias lo hagan necesario
URG	URSEA	Un quórum no está definido por la ley;

Elaboración propia

En la Comisión Nacional de Energía (CNE) y en la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) en Chile, así que en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá, un quórum no es necesario porque la dirección está asegurada por un director general o un secretario ejecutivo. Sin embargo, existen casos de dirección colegial, como los de los reguladores uruguayo, salvadoreño, peruano y colombiano, donde ningún quórum está fijado. En la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la legislación no se fijó ningún quórum para deliberar, sin embargo prevé que las reuniones de resoluciones tienen que sesionar por lo menos dos veces al mes o cuando las circunstancias lo hagan necesario. La mayoría de los votos favorables es necesaria para tomar decisiones como lo presenta el *Cuadro 19*. El reglamento de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica excluye la abstención de votos y en caso de empate, el Presidente del regulador dispone de un voto de calidad.

3.2.2. La composición de las direcciones de las autoridades administrativas de regulación energética en América Latina

Para confrontar, según los reglamentos internos, el cumplimiento de los criterios y las condiciones requisitas a la nominación de los miembros de dirección de las autoridades administrativas de regulación energética en América Latina, hemos analizado analizamos por cada país las trayectorias de los directores actuales. Nuestra comparación sociográfica se basa sobre las informaciones disponibles y publicadas (por ejemplo las presentaciones en los sitios Internet y los CV) por las organizaciones de regulación.

Las direcciones actuales de las organizaciones de regulación de energía

Las trayectorias profesionales de los directores o comisionados actuales de los reguladores nacionales de energía en América Latina están en general estrechamente ligadas al sector de regulación. Una parte considerable de los directores tiene una carrera de ingeniería civil, eléctrica o química. En algunos casos, las condiciones de nominación dependen de unos criterios profesionales. Como ejemplos podemos mencionar los presidentes de los reguladores argentinos, mexicanos y chilenos: Antonio Luis Pronsato del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)¹⁵⁰, Mario de Casos del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)¹⁵¹, Juan Contreras Sepúlveda de la Comisión Nacional de Energía (CNE)¹⁵² y Francisco Javier Salazar Diez de Sollano de la Comisión Reguladora de Energía (CRE)¹⁵³. Todos estos miembros de dirección son ingenieros civiles o químicos.

¹⁵⁰ Página web del ente ENARGAS(Argentina): www.enargas.gov.ar

¹⁵¹ Página web del ente ENRE (Argentina): www.enre.gov.ar

¹⁵² Página web de la CNE (Chile): www.cne.cl

¹⁵³ Página web de la CRE (México): www.cre.gob.mx

Cuadro 20: Composición de las direcciones de los reguladores nacionales de energía en América Latina

La composición de las direcciones de los reguladores nacionales de energía			
Presidente / Director General			Otros miembros del colegio
ARG	ENRE	Mario de Casas	Luís Miguel Barletta; Enrique Gustavo Cardesa <i>2 vacantes</i>
	ENARGAS	Ing. Antonio Luis Pronsato	Lic. Débora Ianina Bak
BRA	ANEEL	Romeu Donizete Rufino	André Pepitone Da Nóbrega; José Jurhosa Junior; Reive Barros Dos Santos; Tiago De Barros Correia.
	ANP	Magda Maria de Regina Chambriard	Helder Queiroz Pinto Jr.; Florival Rodriguez de Carvalho
CHL	CNE	Juan Contreras Sepúlveda	
	SEC	Luís Ávila Bravo	Jack Nahmias Suárez José Antonio Muñoz Salvo
COL	CREG	German Castro Ferreira	
CR	ARESEP	Dennis Meléndez Howell	<i>Información no disponible</i>
EC	CENACE	Dr. Esteban Albornoz Vintimilla (Min. Energía)	Dr. Sergio Ruiz Giraldo;
	CONELEC		Ing. Carlos Duran Noritz; Dr. Fander Falconi Benitez; Ing. Diego Ormaza Andrade
GUA	CNEE	Licda. Carmen Urizar Hernandez (Min. Energía)	Licda Silvia Ruth Alvarando de Cordova; Lic. Jorge Guillermo Arauz Aguilar

La composición de las direcciones de los reguladores nacionales de energía			
Presidente / Director General			Otros miembros del colegio
HON	CNE	Angel Napoleón Soto Velasquez (Min. Energía)	<i>Información no disponible</i>
MEX	CRE	Francisco Javier Salazar Diez de Sollano	Francisco José Barnés de Castro; Rubén Flores Garcia; Israel Hurtado Acosta; Noé Navarrete González
PAN	ASEP	Zelmar Rodriguez Cuerpo Antonio Tercero Gonzalez (Dir. Ejec.)	
PE	OSINERGMIN	Jesus Tamago Pacheco	Calors Barreda Tamayo; José Ignacio Tavara; Fenix Suto Fujita
SAL	SIGET	Luís Eduardo Méndez (SI)	<i>Información no disponible</i>
URG	URSEA	Daniel Greif	Fernando Longo; Hector Cócaro

Elaboración propia

Las carreras de derecho o de economía están también dominantes entre los perfiles universitarios de los miembros de dirección de los reguladores nacionales. Este tipo de perfil esta privilegiado en los casos de reguladores que abarcan otros sectores que los de la energía. Efectivamente un perfil pluridisciplinar parece corresponder a la dimensión multisectorial y transversal en la gestión de la regulación de los servicios públicos.

Con una trayectoria de jurista y de abogado el Superintendente de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), Luís Eduardo Méndez, dirige el sector de electricidad y de las telecomunicaciones en

El Salvador¹⁵⁴. Paralelamente, el Presidente de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá, Zelmar Rodríguez Cuerpo, también tiene un perfil jurídico¹⁵⁵. El *Cuadro 20* hace una presentación de los distintos miembros de las direcciones de los reguladores latinoamericanos del sector energético.

La representación de las mujeres en altas posiciones en las organizaciones de regulación es minoritaria. Entre todas las instituciones comparadas, hay solamente dos mujeres que presiden la dirección de los reguladores nacionales de energía: Carmen Urizar Hernández es responsable de la dirección de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) en Guatemala y es la actual Ministra de Energía del país; Magda María de Regina Chambriard dirige desde el 8 de mayo de 2012 la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) en Brasil. Antes de estar nominada a esta función, Magda María de Regina Chambriard trabajó como Ingeniero civil en Petrobras.

¹⁵⁴ Página web de la SIGET (El Salvador): www.siget.gov.sv

¹⁵⁵ Página web de la ASEP (Panamá): www.ersp.gob.pa

Las experiencias empresariales, ministeriales y políticas de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía

Los reglamentos internos de una parte significativa de los reguladores nacionales fijan que el conflicto de interés es incompatible con la función de dirección de estas organizaciones. De misma manera, una experiencia significativa esta requisita para poder ejercer este tipo de función. Así, en la práctica entre los nominados, es necesario buscar un equilibrio entre estos criterios. A la lectura de las trayectorias profesionales de los miembros de los colegios de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina, observamos una serie de relaciones con empresas y asociaciones empresariales del sector energético. El caso de la Directora general brasileña de la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP), que hizo su carrera en PetroBras, no es único. Las relaciones estrechas pueden ser notables también con las administraciones o secretarías del Estado de los cuales, en función de su grado de independencia, administrativamente dependen. Por ejemplo, el Presidente actual de la Comisión Reguladora de Energía en México ha trabajado en distintos puestos de la Secretaría de Energía en México¹⁵⁶.

Aunque los reglamentos de algunos países impiden el ejercicio de un cargo partidista o político con la dirección del regulador nacional de energía. Sin embargo, el cuadro legal no excluye las posibles carreras políticas anteriores. Efectivamente, la dirección de un regulador en el sector energético representa, en función de su grado de autonomía, un puesto estratégico. La Junta directiva de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en México está compuesta por parte de personalidades políticas que asumieron un cargo político o un mandato electo en el pasado. Los dos miembros de la Junta directiva: Israel Hurtado Acosta y Noé Navarrete González han sido electos diputados federales por el Partido Acción Nacional (PAN). En Uruguay, el Director de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) ha sido diputado por el Encuentro Progresista (FA) en el Departamento de Flores entre 2005-2010¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Página web de la CRE (México): www.cre.gob.mx

¹⁵⁷ Página web de la URSEA (Uruguay): www.ursea.gub.uy

3.2.3. El estado de los recursos humanos y financieros de los reguladores nacionales de energía en América Latina

La gobernanza interna de los reguladores nacionales de energía en las cuestiones de recursos humanos y financieros diverge de un país latinoamericano al otro. Una serie de factores interviene en la definición de las competencias del regulador en el campo de los recursos humanos. Estos factores incluyen: el modelo institucional y su grado de autonomía, los rasgos del sector público y las particularidades del estatuto de las personas empleadas en el país. De la misma manera, pueden ser variables las competencias en la gestión y la definición del presupuesto anual de los reguladores nacionales de energía, así que la participación a la formación de estos recursos en la escala de nuestros distintos casos.

Aunque una mayoría de las organizaciones latinoamericanas de regulación pública anualmente un informe sobre sus actividades, es muy difícil obtener datos sobre los presupuestos financieros y los recursos humanos que tienen las instituciones de regulación a su disposición. Los datos publicados son relativos principalmente a la documentación sobre el sector regulado. Las informaciones cifradas sobre el funcionamiento interno del regulador no son a la disposición o no son explícitas visiblemente. Esta realidad hace más compleja también la posibilidad de comparar estos datos. Efectivamente, el objeto y los sectores de regulación, así que los instrumentos de regulación son variables y estrechamente descolgados al ámbito legislativo en lo cual se inscriben. Además, no todos los reguladores nacionales de energía en América Latina tienen prerrogativas en las políticas de recursos humanos o en la formulación del presupuesto anual de los gastos.

Una comparación de los recursos financieros y humanos de los reguladores nacionales de energía al nivel internacional

En 2011, la Red Internacional de los Reguladores de Energía (*International Energy Regulation Network, IERN*)¹⁵⁸ intentó, a partir del impulso del regulador italiano de energía - la Autoridad de Energía Eléctrica y Gas (*Autorità per l'energia elettrica e il gas*)¹⁵⁹ - elaborar un estudio internacional sobre las competencias de los reguladores nacionales de energía en Europa, Asia, África y las Américas.

El objetivo fue establecer y comparar las funciones y competencias en el ámbito de regulación. La Escuela de Regulación de Florencia fue encargada de esta investigación¹⁶⁰. Aproximadamente más de ochenta reguladores nacionales de energía, que integran la IERN, respondieron a esta encuesta. La primera fase de la investigación se focalizó sobre los recursos financieros y humanos, entre ellos: el número de personas empleadas, el nombre de sectores regulados (gas, electricidad y otros) y las indicaciones sobre el presupuesto anual. Por falta de recursos financieros suficientes, el estudio no ha sido proseguido y consecuentemente no ha sido publicado.

El *cuadro 21* en la página siguiente toma en cuenta solamente los datos de los reguladores nacionales de energía europeos y latinoamericanos que participaron a la encuesta de 2011¹⁶¹. Los resultados son solamente a la disposición de los reguladores nacionales de energía.

¹⁵⁸ Página web de la Red Internacional de la Regulación de Energía (*International Energy Regulation Network, IERN*): www.iern.net

¹⁵⁹ Página web del regulador italiano de energía, *Autorità per l'energia elettrica e il gas*: <http://www.autorita.energia.it/it/inedx.htm>

¹⁶⁰ Página web de la Escuela de Regulación de Florencia (*Florence School of Regulation*): <http://fsr.eui.eu>.

¹⁶¹ Los datos de los reguladores de energía de los países africanos, norteamericanos y del Pacífico han sido excluidos del cuadro para enfocarnos únicamente a la comparación de los reguladores de energía europeos con los latinoamericanos.

Cuadro 21: Panorama de los recursos financieros y humanos de los reguladores nacionales de energía en el mundo

Países	Presupuesto en €	Número de sectores regulados	Presupuesto/ plantilla	Número de personas
Austria	11 000 000	2	110 000	100
Bélgica	14 952 254	2	207 670	72
Brasil ANP	67 536 484	1	107 371	629
Brasil ANEEL	1 340 682 937	1	2 368 698	566
Costa Rica	19 536 644	6	78 147	250
Rep. Checa	4 099 608	3	40 192	102
Rep. Dom.	10 182 825	1	18 927	538
Estonia	1 650 800	5	30 015	55
Francia	1 990 000	2	151 908	131
Alemana	157 707 000	5	65 684	2 401
Guatemala	3 628 265	1	32 984	110
Honduras	430 921	2	14 364	30
Hungría	10 166 149	3	90 769	112
Italia	504 000 000	2	3 092 025	163
Letonia	451 870	6	4 108	110
Luxemburgo	7 287 876	5	177 753	41
México	7 856 407	3	47 328	166
Perú	55 047 397	4	185 345	297
Polonia	7 940 952	3	26 470	300
Rumania	6 105 890	3	22 203	275
Eslovenia	2 888 433	2	67 173	43
España	29 850 750	3	140 144	213
Suecia	10 651 522	3	112 121	95
Reino Unido	89 913 119	2	203 885	441
Uruguay	3 529 843	4	66 601	53
PROMEDIO	14 000 000		112 000	146

La base de datos de IERN *In* IERN Report, Brief Basic Survey Report, IERN Team and Florence

School of Regulations: www.iern.net

El promedio del presupuesto anual de todos los reguladores según la IERN es de 14 millones de euros¹⁶². Los reguladores de energía en Brasil disponen, según estos datos, de los presupuestos financieros más importantes. La Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) dispone alrededor de 67 millones de euros y la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) apenas el doble por un número de empleados similar. Lamentablemente, no fue posible confrontar las cifras de la IERN con los reguladores en cuestión.

En la comparación de los presupuestos de los reguladores latinoamericanos, que regulan más de un sector: la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSIGERMIN) en Perú emplean aproximadamente entre 250 y 300 empleados por cuatro a seis sectores de regulación. La ARESEP dispone además de un presupuesto doble al OSIGERMIN¹⁶³. Los reguladores nacionales de México (CNE) y Guatemala (CNEE) disponen de un presupuesto entre 3,6 millones y 7,9 millones de euros por un número de empleados parecido que está entre 110 y 166 personas¹⁶⁴.

El estudio de la IERN es solamente económico, la naturaleza jurídico-institucional de los reguladores no está tomada en consideración. Los datos permiten mostrar que los reguladores latinoamericanos de energía tienen a su disposición una valorización financiera comparable a los de los reguladores europeos.

¹⁶² Excepto los datos de Brasil. La base de datos de IERN *In* IERN Report, Brief Basic Survey Report, IERN Team and Florence School of Regulations: www.iern.net

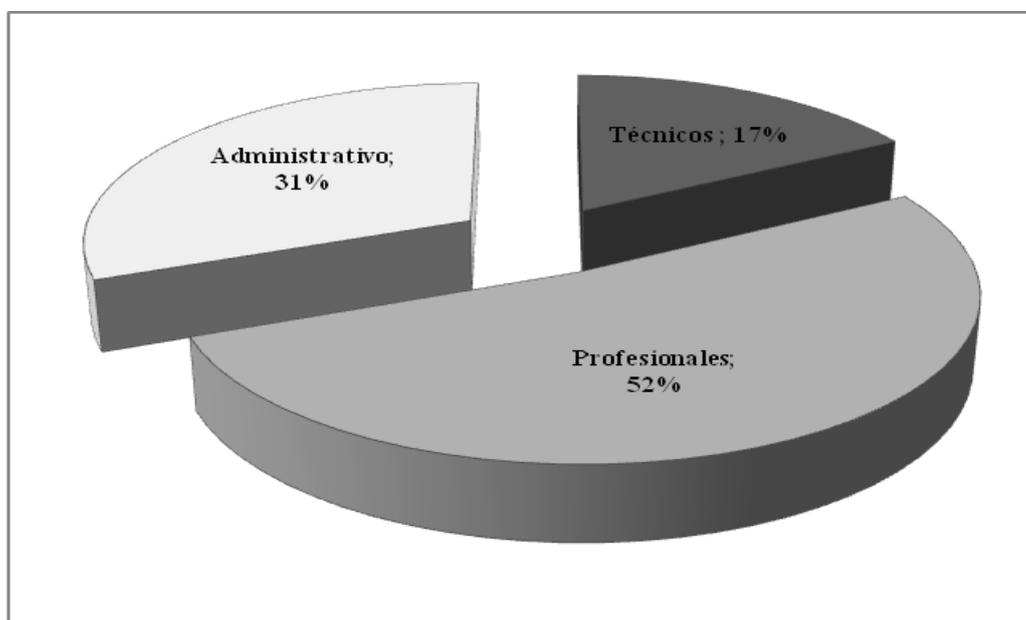
¹⁶³ La base de datos de IERN *In* IERN Report, Brief Basic Survey Report, IERN Team and Florence School of Regulations: www.iern.net

¹⁶⁴ *Ibid.*

Encuadrado 6: Modelo de gestión interna de los recursos humanos y financieros en la ENARGAS de Argentina

A partir del informe del Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS) argentino presentamos un modelo de gestión interna de los recursos humanos y financieros por una organización latinoamericana de regulación¹⁶⁵. La dirección del ENARGAS dispone de una serie de competencias en la gestión de recursos humanos y financieros¹⁶⁶. El régimen jurídico básico de la Función Pública no se aplica al personal del ente, al contrario por ejemplo del regulador de energía salvadoreño (SIGET)¹⁶⁷. Los empleados dependen principalmente de la Ley de Contrato de Trabajo de la legislación argentina.

Esquema 5: La composición del personal del ENARGAS argentino en 2011



Elaboración propia

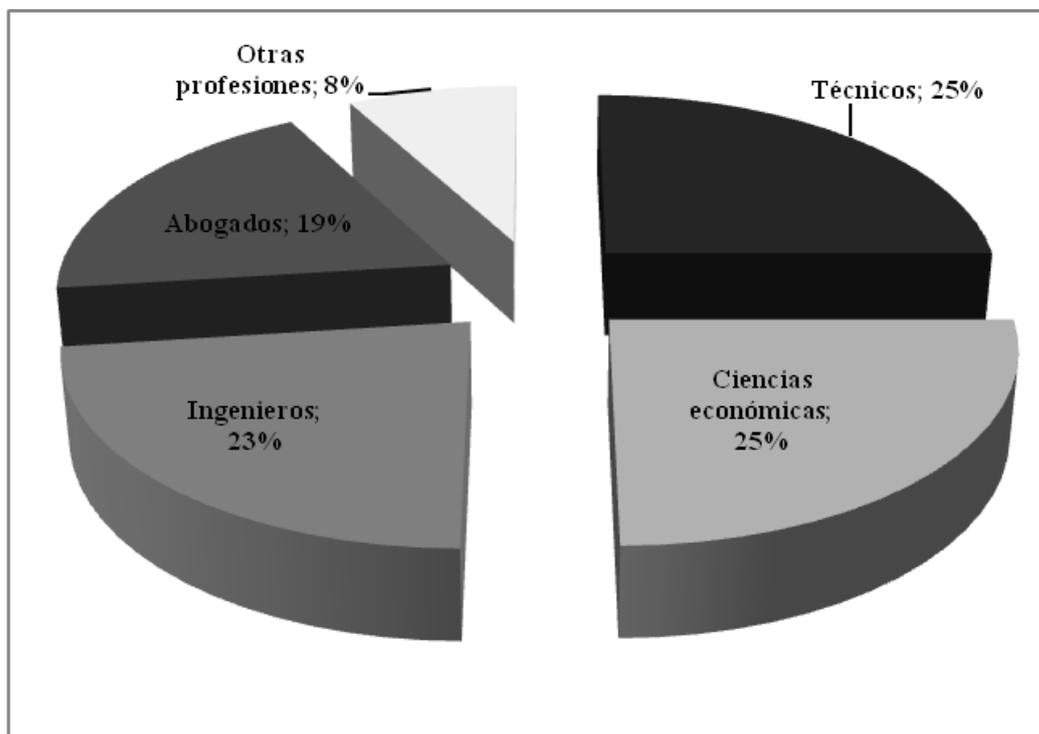
¹⁶⁵ Informe de las actividades del ENARGAS de 2011 in la página web del ente: www.enargas.gov.ar.

¹⁶⁶ Los entes argentinos, ENRE y ENARGAS, tienen según las legislaciones vigentes, la obligación de publicar un informe sobre las actividades realizadas cada año.

¹⁶⁷ Los empleados de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) dependen de la legislación sobre la Función pública.

Según el informe de ENARGAS de 2011¹⁶⁸, 369 personas trabajan en el ente, más de la mitad son profesionales (52%), un tercio corresponde al personal administrativo (31%) y menos del quinto al personal técnico (17%). Los perfiles predominantes son las de las formaciones técnicas (25%), de ciencias económicas (25%) y de ingeniería (23%) que constituyen cada uno, un cuarto. Los perfiles de juristas y abogados representan un quinto (19%) y las otras profesiones a penas un décimo (8%). Los *Esquemas 5 y 6* reproducen claramente estos datos.

Esquema 6: Los perfiles del personal de ENARGAS argentino en 2011



Elaboración propia

¹⁶⁸ Nos referimos al informe de ENARGAS del año 2011 para poder comparar los datos de la IERN presentado en un cuadro anterior.

La composición de los recursos financieros de los reguladores nacionales de energía en América Latina

La composición de los recursos financieros de los reguladores nacionales de energía en América Latina está definida o por las contribuciones de los transportistas y los distribuidores y/o por los aportes del Estado. Son las legislaciones vigentes de los países que determinan el modelo de contribución. En Europa, los recursos financieros de los reguladores pueden depender del financiamiento del Estado como también de las contribuciones de los operadores.

Los concesionarios de las actividades de generación, transmisión o distribución de energía pagan una contribución al Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y al Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) en Argentina, a la Comisión Nacional de Electricidad (CONELEC) en Ecuador, a la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) en El Salvador, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible (CREG) en Colombia y al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSIGERMIN) en Perú. En estos casos, las contribuciones de los operadores contribuyen a la composición del presupuesto anual de las autoridades administrativas de regulación.

La mora de falta de pago de la contribución por los operadores puede dar lugar a la coleta de intereses moratorios. La legislación ecuatoriana que estableció la CONELEC ha previsto estas situaciones. Para satisfacer las necesidades presupuestarias, la legislación argentina abre la posibilidad a los reguladores nacionales de requerir a una tasa complementaria, que está sujeta a la aprobación del Poder ejecutivo¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Artículo 68 de la Ley n°24.065 Régimen de la Energía Eléctrica promulgada el 3 de enero de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).

Otros tipos de recursos que pueden estar incluidos en el cálculo del presupuesto financiero de los reguladores de energía, son los intereses y beneficios que resultan de la gestión de sus propios fondos. La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá¹⁷⁰ y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) en Argentina¹⁷¹ pueden contar con estos recursos para cubrir sus gastos de funcionamiento. Además, los reguladores argentinos de energía incluyen en sus presupuestos, el producido de las multas y decomisos¹⁷².

Los reguladores argentinos, disponen de una autonomía, que los permite confeccionar el presupuesto anual a partir de las contribuciones, tasas, intereses y beneficios colectados y recuperados. Al contrario, la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible (CREG) en Colombia, necesita la aprobación del presupuesto anual por el Gobierno¹⁷³.

¹⁷⁰ Artículo 5 del Capítulo I. del Decreto ejecutivo n°143 de 29 de septiembre de 2006 decreta la creación de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).

¹⁷¹ Artículo 66 de la Ley n°24.065 Régimen de la Energía Eléctrica promulgada el 3 de enero de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).

¹⁷² Las multas por violaciones pueden variar entre un millón y mil millones de pesos por el ENRE según el artículo 77 de la Ley n°24.065 Régimen de la Energía Eléctrica promulgada el 3 de enero de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE); entre cien y cien miles de pesos *In* la Ley n°24.076 Gas natural: Marco Regulatorio de la actividad. Privatización del Gas del Estado Sociedad del Estado. Transición. Disposiciones Transitorias y Complementarias, promulgadas el 9 de junio de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador del Gas Natural (ENARGAS).

¹⁷³ La Ley 143 de 1994 de 12 de julio de 1994 por lo cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética

La organización estructural interna de los reguladores nacionales de energía en América Latina

El personal funcionario o contratado empleado en los reguladores nacionales de energía en América Latina se caracteriza por su perfil pluridisciplinario y su alto grado de especialización en materias económicas, técnicas o jurídicas. El tamaño del organismo y el presupuesto anual diverge de un organismo de regulación a un otro. En la organización interna no existe realmente un “modelo-tipo” de los reguladores latinoamericanos de energía. Una de las estructuras privilegiadas separa las direcciones horizontales de las verticales. Así, cada sector de regulación corresponde a una dirección: dirección de las infraestructuras de gas, dirección del mercado eléctrico. Las cuestiones de recursos humanos, financieros o de los asuntos jurídicos están tratadas de manera transversal. La temática de protección de los derechos de los consumidores puede también hacer parte de una dirección transversal. Un otro modelo consiste en la estructuración de la organización interna entre las distintas fases de la regulación del sector energético: desde la producción, la transmisión hacia la distribución. Así, los reguladores argentinos separan las actividades entre la “*Gerencia de transmisión*”, la “*Gerencia de distribución*” y la “*Gerencia del gas*”¹⁷⁴. La organización cuenta después con los departamentos económicos, legales y con las oficinas regionales (*Encuadrado 7*).

Las organizaciones de regulación que no se limiten únicamente al sector energético concentran las actividades legales y económicas de todos los sectores de regulación en dos departamentos. Además, cada sector de regulación esta seguido por un servicio especial. Es el caso de la organización interna de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en Costa Rica¹⁷⁵.

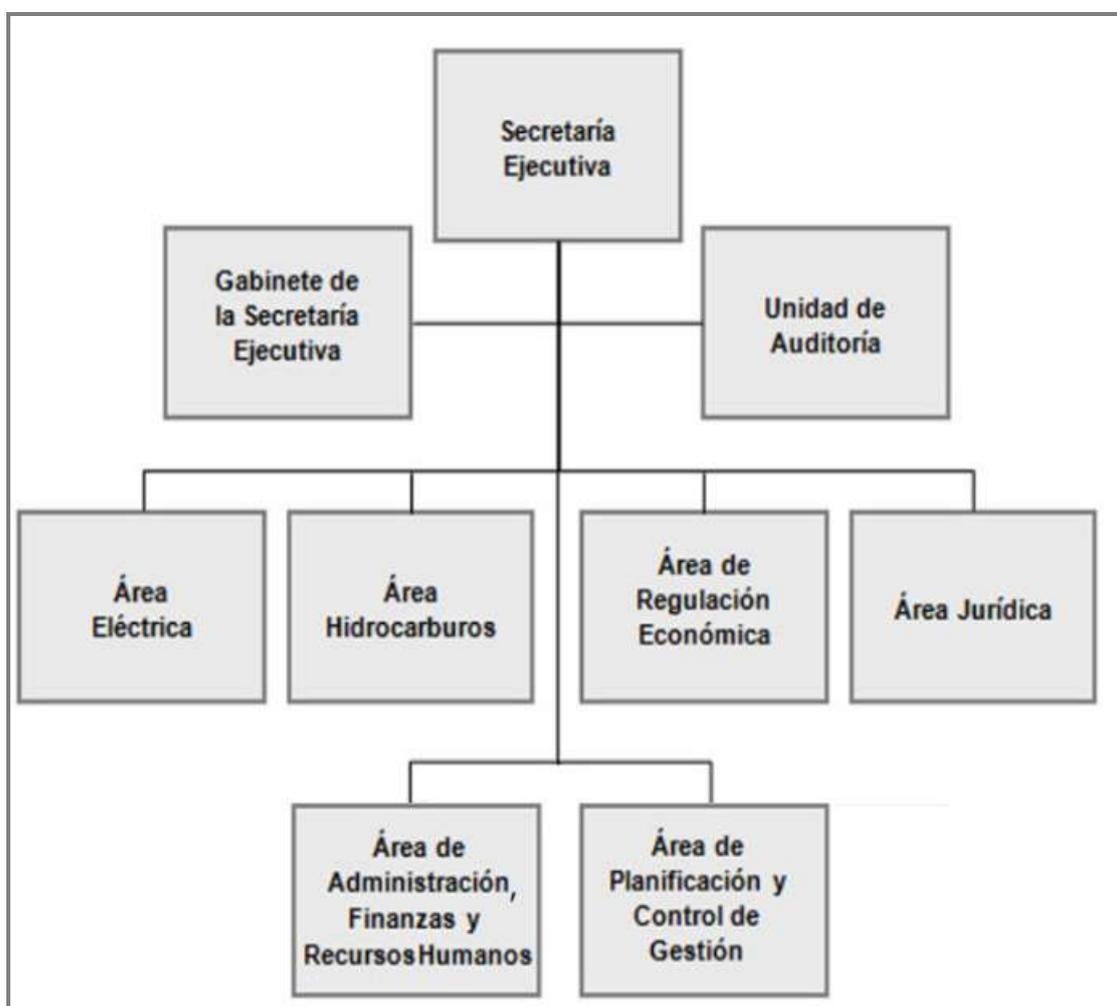
¹⁷⁴ Organigrama de Ente Nacional Regulador del gas (ENARGAS) según la Resolución Enargas n°I/1456 del año 2010, p.14 del Informe del Ente de 2011 In : www.enargas.gov.ar

¹⁷⁵ Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Costa Rica): www.aresep.cr

Encuadrado 7: Modelo de organización interna de la Comisión Nacional de Energía en Chile (CNE)

La organización interna de la Comisión Nacional de Energía en Chile se acerca al primer modelo presentado previamente. Su estructura interna cuenta con cuatro direcciones verticales que tratan de cada área específico de regulación que es según el *cuadro 22*: el “área eléctrica”, el “área hidrocarburos”, el “área de regulación económica” y el “área jurídica”. La “planificación y el control de gestión” con el “área de administración, finanzas y recursos humanos” son gestionados por dos direcciones horizontales.

Cuadro 22: Organigrama de la Comisión Nacional de Energía (CNE) de Chile



Página web de la Comisión Nacional de Energía de Chile: <http://www.cne.cl>

3.2.4. Las otras características: la creación de oficinas regionales

Todos los reguladores nacionales de energía en América Latina tienen una sede central que está definida por el cuadro jurídico del país. Sin embargo las legislaciones y los reglamentos existentes cuentan con la posibilidad de crear o establecer oficinas regionales en el país.

El decreto que instituye la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y los Biocombustibles (ANP) cuenta con la posibilidad de instalar las unidades administrativas u otras partes en localidades distintas de la sede central¹⁷⁶. Por el Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS) argentino la constitución de oficinas regionales se traduce por una voluntad de acercamiento a la comunidad y a los gobiernos provinciales y municipales, manteniendo todavía un espíritu federal. El *Encuadrado 8* presentada de manera detallada la división regional del organismo regulador.

En Chile, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) está compuesta de dieciséis direcciones regionales¹⁷⁷. La presencia regional sirve para el mantenimiento de relaciones y garantía del servicio público. El tamaño y la geografía de los países favorecen el proceso de creación de oficinas regionales de regulación en el sector energético. Además, este proceso favorece el reforzamiento del grado de autonomía de estas organizaciones de regulación. Sin embargo es muy difícil evaluar la calidad y la eficiencia en el marco regulatorio de las oficinas regionales de las autoridades administrativas de regulación de energía en América Latina.

¹⁷⁶ Decreto n°2455 de 14 de janeiro de 1998 implanta a Agência Nacional de Petróleo, Gas Natural e Biocombustíveis – ANP, autarquia sob régimen especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Cuadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências

¹⁷⁷ Página web de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) en Chile: http://www.sec.cl/portal/page?_pageid=33.3395563&_dad=portal&_schema=PORTAL

Encuadrado 8: Las oficinas regionales del regulador ENARGAS en Argentina

El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) en Argentina constituye en este sentido una excepción con una organización descentralizada¹⁷⁸. El ENARGAS tiene una sede central en la capital del país y está compuesto de 16 oficinas regionales que corresponden al número de las provincias del país. El *cuadro 23* recapitula la presencia del ENARGAS en Argentina¹⁷⁹.

Cuadro 23: Presentación de los centros regionales del ENARGAS

NOROESTE	Salta y Jujuy.
TUCUMÁN	Tucumán y Santiago del Estero.
CENTRO	Córdoba, La Rioja y Catamarca.
CONCORDIA	Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa.
ROSARIO	Santa Fe y noreste de la provincia de Buenos Aires.
SAN JUAN	San Juan.
CUYO	Mendoza y San Luis.
SEDE CENTRAL	Capital Federal y Gran Buenos Aires.
LA PLATA	Magdalena, Verónica, Chascomús, Castelli, Pila, Las Flores, General Belgrano, Ranchos, Coronel Brandsen, Monte, General Alvear, Saladillo, Roque Pérez, Lobos, Cañuelas, Navarro, Chivilcoy, Alberti, 25 de Mayo, 9 de Julio, Bragado, General Viamonte, Lincoln, General Pinto, Vedia, Junín, Chacabuco, Salto, Rojas, General Arenales, Leandro N. Alem, Punta Indio, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.
SANTA ROSA	La Pampa.
MAR DEL PLATA	San Cayetano, Necochea, Lobería, General Alvarado, Benito Juárez, Tandil, Olavarría, Azul, Tapalqué, Rauch, General Guido, Dolores, Tordillo, General Lavalle, La Costa, General Madariaga, Pinamar, Villa Gesell, Maipú, Mar Chiquita, General Pueyrredón, Ayacucho, Balcarce.
BAHÍA BLANCA	Ameghino, General Villegas, Rivadavia, Carlos Tejedor, Carlos Casares, Pehuajó, Trenque Lauquen, Hipólito Yrigoyen, San Carlos de Bolívar, Tres Lomas, Daireaux, Salliqueló, Guaminí, Pellegrini, Adolfo Alsina, Puan, Pigüé, Coronel Suárez, General La Madrid, Laprida, Coronel Pringles, Tornquist, Adolfo González Chaves, Tres Arroyos, Coronel Dorrego, Monte Hermoso, Villarino, Coronel Rosales, Saavedra, Patagones y Bahía Blanca.
SUR	Neuquén.
BARILOCHE	Río Negro.
TRELEW	Chubut.
RÍO GALLEGOS	Santa Cruz.
RÍO GRANDE	Tierra del Fuego.

Página web del ENARGAS: www.enargas.gov.ar

¹⁷⁸ Artículo 50 del Ley n°24.076 Gas natural: Marco Regulatorio de la actividad. Privatización del Gas del Estado Sociedad del Estado. Transición. Disposiciones Transitorias y Complementarias, promulgada el 9 de junio de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador del Gas Natural (ENARGAS)

¹⁷⁹ A partir del organigrama disponible en la página web del regulador nacional argentino, ENARGAS : <http://www.enargas.gov.ar/>

4. Conclusión

En este estudio comparativo, intentamos en cada dimensión del análisis evaluar las fases del proceso de institucionalización de los reguladores nacionales de energía en América Latina. Diecisiete reguladores nacionales de energía en trece países latinoamericanos nos sirvieron de casos de comparación. Durante la construcción metodológica del trabajo, tomamos en cuenta las especificidades del sector energético en el continente.

Paralelamente, intentamos referirnos con regularidad a la comparación de este fenómeno de formación de agencias y de reguladores independientes en los países europeos. La verdad es que las dificultades de acceso, y en ciertos casos las particularidades de algunos países latinoamericanos, no nos permitieron integrarlos al análisis realizado.

Durante la realización de este estudio, tuvimos la oportunidad de tener acceso a algunos documentos internos o que nunca han sido objeto de publicación. Sin embargo, el análisis podía ser enriquecido por entrevistas con los directores de las organizaciones de regulación o las personalidades de la administración competente de los países en cuestión. Porque el funcionamiento interno de los reguladores puede ser alejado de las definiciones institucionales y delimitaciones jurídicas. Consecuentemente una etapa siguiente en este análisis sería enfocarse más sobre las dinámicas internas de estas instituciones.

Este trabajo engloba a la vez las dimensiones internas, relativas a la gobernanza interna de los reguladores, así que las que son externas, ligadas al cuadro institucional existente del país. Por eso, nos hemos concentrado sobre los criterios siguientes: la naturaleza jurídica y la definición jurídico-institucional, las misiones y los campos de intervención, los procesos de designación y composición, las responsabilidades en la gestión de los recursos humanos y financieros. Las conclusiones responden a cada criterio seleccionado por nuestro estudio comparativo.

4.1. Los reguladores nacionales de energía en América Latina: entre independencia y legitimidad

Los resultados de la finalización del proceso de institucionalización de los reguladores de energía en América Latina están en contradicción con los principios constitucionales de legitimidad democrática. Las autoridades administrativas de regulación se alejan con su progresiva autonomización del control democrático.

Así, en este sentido podemos cuestionar la perennidad de este modelo de gobernanza que fragiliza la cohesión administrativa y desmiembre la elaboración estratégica de las políticas públicas en el sector energético. Por eso, una de las soluciones es evitar la sistematización de estas instituciones e intentar de garantizar que estas nuevas construcciones administrativas representan solamente una excepción a la configuración institucional y al cuadro legal existente de estos países.

4.1.1. El proceso de institucionalización de los reguladores nacionales de energía en América Latina: la disparidad de las trayectorias y la voluntad común

Nuestro análisis sobre el proceso de institucionalización de los reguladores nacionales de energía en América Latina se construyó sobre cuatro criterios que hemos definidos en la introducción y que fueron: *la separación formal de los ministerios con actividades administrativas dentro del régimen de derecho público (a.), la disposición de financiamiento público y el empleo de funcionarios o de empleados que dependen de la función pública (b.), el grado de autonomía política y económica de los responsables de los reguladores (c.) y el grado de transparencia en el proceso de decisión y en su difusión (d.)*.

Con la identificación de cada uno de estos cuatro criterios podemos determinar, a través de las variables resultando de la definición institucional, la naturaleza jurídica y de la gobernanza interna, tres distintas categorías en el proceso de institucionalización de estas organizaciones en América Latina. Así, las tres categorías serían: los órganos regulatorios no autónomos (1.); los reguladores semi-institucionalizados en búsqueda de autonomía fijada (2.); los reguladores con una institucionalización finalizada y una autonomía definida (3.).

Los reguladores de energía no autónomos (1.)

Los reguladores de energía no autónomos corresponden precisamente a la mayoría de los cuerpos administrativos que están identificados como órganos técnicos de los ministerios competentes. Sus misiones principales se resumen a la protección de los inversores, al monitoring del mercado de la electricidad y del gas y al control de la calidad de las prestaciones en el sector energético. Las competencias de estos órganos técnicos encargados de la regulación del sector energético son principalmente técnicas.

La definición de los presupuestos y las políticas de los recursos humanos están concebidas al nivel ministerial. Esta categoría concierne los reguladores latinoamericanos de energía siguientes: la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) en Guatemala, la Comisión Nacional de Energía (CNE) en Honduras, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) en Chile y la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).

Los reguladores semi-institucionalizados (2.)

Lo que caracterizamos como reguladores semi-institucionalizados corresponde a instituciones que poseen una personería jurídica pero sus atribuciones en el marco regulatorio pueden estar considerados por debajo del potencial institucional. Esta afirmación se refiere también a la gestión de los recursos humanos y financieros, porque los reguladores no disponen de las prerrogativas de concepción.

Entre los reguladores semi-institucionalizados integramos también órganos técnicos, que no disponen de una autonomía, pero que intervienen dentro de sus competencias técnicas en la fijación de tarifas o en las negociaciones entre las distintas partes interesadas. Lo que muestra claramente la voluntad del legislador de iniciar la autonomización y profundizar la institucionalización de estos órganos. Así, consideramos que los reguladores siguientes hacen parte de esta categoría: la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en Colombia, la Comisión Nacional de Energía (CNE) en Chile, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSIGERMIN) en Perú y la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) en El Salvador.

Los reguladores con una institucionalización finalizada y una autonomía definida (3.)

Esta categoría incluye la mayoría de los reguladores nacionales de energía en América Latina que poseen una personería jurídica y disponen de un cierto grado de autarquía en su gestión. La separación institucional entre los reguladores y los ministerios está definida jurídicamente.

Las misiones de estas instituciones se orientan más a la protección de los derechos de los consumidores y a la búsqueda de eficiencia en las políticas de regulación. Estos reguladores disponen de atribuciones en la fijación de tarifas, en la concepción de las políticas estratégicas relativas al sector energético. Además, estas organizaciones pueden gozar de una cierta autonomía en la gestión de sus políticas de contratación y de financiamiento. Sin embargo, el grado de autonomía política de los responsables de estas instituciones esta todavía cuestionable. A partir de los resultados de nuestro análisis, incluimos en esta categoría: el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) en Argentina, la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) y la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) de Brasil y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en México.

Nuestro análisis construido sobre un método comparativo de diecisiete reguladores de trece países permitió identificar los grados de autonomía y consecuentemente el nivel de institucionalización de los reguladores latinoamericanos de energía. Sin embargo, con la situación actual y con las posibles evoluciones que hay que esperar en el marco de regulación en el sector energético en América Latina, ¿cuáles son las posibles consecuencias de estos procesos sobre la legitimidad democrática?

4.1.2. El control democrático de los reguladores de energía: ¿un requisito en peligro en América Latina?

La literatura sobre las instituciones de regulación en Europa que no se focaliza solamente al estudio de los reguladores del sector energético, cuestiona su responsabilidad y legitimidad. Como lo precisa Fabrizio Gilardi, este debate “*se refiere a todo tipo de agencias o instituciones que no integran el modelo representativo*¹⁸⁰”. Es el caso de la constitución de los bancos centrales independientes. El proceso ha sido criticado, porque los bancos centrales toman decisiones, que son efectivamente técnicas, pero que pueden tener impactos significativos sobre la política. Los directores de los bancos centrales no son electos y los ciudadanos no disponen de un control democrático sobre ellos.

Por las instituciones de regulación de energía, asistimos a una configuración similar en Europa y en América Latina. Con la voluntad de una progresiva independencia institucional, el proceso de institucionalización de los reguladores ha puesto en tela de juicio la legitimidad democrática. Las políticas conducidas en el cuadro de regulación por estas instituciones en el sector energético no están sometidas a la validación de los órganos elegidos democráticamente.

Además, estos procesos de autonomización e institucionalización de los reguladores de energía, contribuyen a la fragmentación administrativa y al fraccionamiento en la concepción de las estrategias políticas del Estado. Así, más que preguntarse si los reguladores nacionales de energía son instituciones de alta competencia y tecnicidad o islas de tecnocracia, es necesario empezar a reflexionar sobre cómo se podría y remediar.

¹⁸⁰ Gilardi, Fabrizio : *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, p. 25.

4.2. El futuro de la integración regional energética en América Latina

Los distintos analistas (Zanoni: 2006¹⁸¹; Cardozo: 2006¹⁸²; Schausteck Le Prioux : 2010¹⁸³) insisten sobre los factores positivos de la integración regional energética para el continente latinoamericano. Los principales argumentos son de carácter económico, político, social y ambiental. El carácter económico, porque la integración regional energética podría favorecer las interdependencias energéticas entre los países latinoamericanos que son tan diversos en su acceso a los recursos y a la posesión de infraestructuras energéticas necesarias. Este proceso tiene también una influencia en la escena política, porque permite “*ampliar los ámbitos de cooperación y contribuir a la moderación de los conflictos*”¹⁸⁴. Los impactos sociales y ambientales son igualmente esenciales, porque en el contexto de las políticas de integración, las cuestiones de uso de los recursos naturales o de los derechos de agua, se pueden iniciar procesos de armonización regulatoria, que permite tomar en consideración los objetivos de desarrollo sostenible y durable, e incluir los requisitos de protección de los derechos de los usuarios finales.

Por eso en este capítulo, nos cuestionamos sobre las posibles perspectivas de evolución en las políticas de integración regional energética y cuál puede ser el papel de los reguladores nacionales de energía en esta construcción.

¹⁸¹ Zanoni, José Rafael: ¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?, *Nueva Sociedad*, n°204, 2006, p. 176 – 185.

¹⁸² Cardozo, Elsa: La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía, *Nueva Sociedad*, n°204, 2006, p. 136 – 149.

¹⁸³ Schausteck Le Prioux, Bruna : L'énergie : facteur d'intégration en Amérique du sud, Ponencia VI. Congreso CEISAL : *Independencias - dependencias – interdependencias*, Toulouse, 2010.

¹⁸⁴ Cardozo, Elsa: La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía”, *Nueva Sociedad*, n°204, 2006, p. 136 – 149, p. 148.

4.2.1. La energía como factor de profundización de la integración regional: ¿Una concretización posible?

La energía como motor de integración es un debate frecuente entre los analistas. La idea de un mercado común esta discutida con regularidad entre los Estados latinoamericanos. Frente a los obstáculos geográficos, demográficos, tecnológicos y políticos, la idea no ha sido, hasta hora, finalizada y concretizada en un proyecto similar al cual se ha construido en Europa.

La debilidad de las democracias latinoamericanas y las reformas económicas incitan a re-activar las políticas de integración en los años 90. La cuestión energética está presente en el debate de los países latinoamericanos y sirve para poner en marcha nuevos procesos de integración del continente. Durante este periodo se constituyeron varias organizaciones que representan nuevas arenas de discusión regional sobre las problemáticas energéticas.

Las redes y organizaciones regionales que se crearon en América Central y en el Sur son: la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía (ARIAE)¹⁸⁵, la Comisión de Integración Energética Regional (CIER)¹⁸⁶ y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)¹⁸⁷. Después, en el marco de la integración regional de los países centroamericanos en el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA)¹⁸⁸, se aprobaron dos iniciativas: la del Sistema de Interconexión eléctrica de los países de América Central (SIEPAC)¹⁸⁹

¹⁸⁵ Página web de la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía (ARIAE): <http://www.ariae.org/spanish/contenidos/home.asp>

¹⁸⁶ Página web de la Comisión de Integración Energética Regional: <http://www.cier.org.uy>

¹⁸⁷ Página web de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE): <http://www.olade.org>

¹⁸⁸ Página web del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA): <http://www.sica.int>

¹⁸⁹ Página de presentación del proyecto del SIEPAC: www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=171

y la de la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (AEA)¹⁹⁰. El Cuadro 24 presenta el panorama de estas organizaciones.

Cuadro 24: Panorama de las organizaciones internacionales de energía en América Central y del Sur

Acrónimo y nombre completo de las organizaciones internacionales de energía en América Central y del Sur	
ARIAE	Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía
CIER	Comisión de Integración Energética Regional
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía

Elaboración propia

Cada una de estas organizaciones esta presentada brevemente en las siguientes páginas. Estas tres asociaciones se caracterizan por finalidades modestas y aspiraciones limitadas, sin embargo sirven de plataforma de debate y encuentro para avanzar en los proyectos de integración energética del continente.

Organización Latinoamericana de Energía

La Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) se constituye el 2 de noviembre de 1973 con la firma del Convenio de Lima¹⁹¹. La OLADE nace con dos ideas principales¹⁹². La primera es el compromiso de defensa de los recursos naturales del continente. La segunda es la convicción que la energía puede servir de factor de integración regional. Por eso, en el convenio los

¹⁹⁰ Página web de la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (AEA): http://www.sica.int/energia/aea/aea_breve.aspx

¹⁹¹ El Convenio de Lima es disponible en la página web siguiente: <http://www.olade.org/sites/default/files/reglamentos/Convenio%20de%20Lima%20%28Es%29%202006.pdf>

¹⁹² Página web de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE): www.olade.org

gobiernos que lo subscriben reafirman la necesidad de cooperación técnica y solidaria en el desarrollo de las políticas relativas al sector energético¹⁹³. La suscripción del convenio resulta principalmente del contexto de crisis de precios de petróleo de los años 70. Ahora, la organización está integrada por 27 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Barbados, Cuba, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá¹⁹⁴.

Comisión de Integración Energética Regional

La Comisión de Integración Energética Regional (CIER) se creó el 10 de julio de 1964 en Montevideo¹⁹⁵. Se trata de una organización no gubernamental que comprende empresas eléctricas y organismos sin fines de lucro, unidos con los sectores eléctricos de los diez países miembros que son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela¹⁹⁶.

¹⁹³ Los primeros artículos del Convenio de Lima de noviembre 1973 en la página web siguiente: <http://www.olade.org/sites/default/files/reglamentos/Convenio%20de%20Lima%20%28Es%29%202006.pdf>

¹⁹⁴ Argelia hace parte de los países participantes a la OLADE. In página web de la organización: www.olade.org

¹⁹⁵ Los estatutos de la Comisión de Integración Energética Regional (CIER) en la página web siguiente: <http://www.cier.org.uy>.

¹⁹⁶ La Comisión de Integración Energética Regional incluye también un Comité Regional para Centroamérica y el Caribe (CECACIER), un miembro asociado – actualmente es la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) y la entidades vinculadas que son: la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica, la Autoridad Nacional de Servicios Públicos (ASEP) en Panamá, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) en Guatemala, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) y la Administración del Mercado Eléctrico (ADME) en Uruguay. In <http://www.cier.org.uy/a05-cier/01funciones/index.htm#Composici%C3%B3n>

Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía

La Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía (ARIAE)¹⁹⁷ es una de las últimas asociaciones regionales de energía que se creó en el continente latinoamericano. En paralelo y siguiendo la forma de organización de los reguladores europeos en el Consejo de los Reguladores Europeos de Energía (*Council of European Energy Regulators, CEER*)¹⁹⁸, los reguladores latinoamericanos de energía crearon en 2000 en Buenos Aires, un espacio propio que permite intercambiar los conocimientos y los dictámenes entre ellos. Sin embargo, la asociación no dispone ni de los instrumentos, ni de los medios para actuar como el Consejo de los Reguladores Europeos de Energía en el desarrollo del mercado único europeo de energía y en la protección de los derechos de los consumidores.

La ARIAE está constituida por los reguladores de los países siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La asociación incluye también los reguladores de España y Portugal.

Al nivel regional de los países centroamericanos se iniciaron dos tipos de proyectos. Uno relativo a la construcción de una interconexión de redes eléctricas y uno sobre el desarrollo de las energías renovables para contribuir al desarrollo sostenible. Estas dos iniciativas están también presentadas brevemente.

¹⁹⁷ Página web de la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía (ARIAE): <http://www.ariae.org/spanish/contenidos/home.asp>

¹⁹⁸ Página web del Consejo de los Reguladores Europeos de Energía (CEER): http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME

Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central

El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) es una red de interconexiones eléctricas de seis países de América Central, que incluye Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. La red de conexión de más 1790 km y con una tensión de 230 KW, planea transmitir energía en la región centroamericana¹⁹⁹. El proyecto tuvo que ser finalizado en abril 2013, todavía la SIEPAC está en construcción²⁰⁰. La realización de la red de interconexión está acompañada por una serie de críticas relativas al coste ambiental, financiero y social del proyecto²⁰¹.

Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica

La Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (AEA) es una iniciativa que sirve para promover el desarrollo y despliegue de las energías renovables en los países centroamericanos. La iniciativa fue originada en el marco de la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de Johannesburgo en 2002, con el apoyo del Ministerio de los Asuntos Exteriores de Finlandia en coordinación con el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA)²⁰² y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)²⁰³.

¹⁹⁹ Página de presentación del proyecto SIEPAC: www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=171

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ La inversión inicial fue de 494 millones de dólares. El proyecto beneficio del aporte de 6,51 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El debate es sobre el posible aumento del precio de la electricidad después de la finalización del proyecto, así que sobre la construcción de varias centrales hidroeléctricas.

²⁰² El Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) fue constituido el 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión de los Presidentes Centroamericanos, realizada en Honduras, donde se firmo el Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformo la carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). *In* la página web de la SICA: www.sica.int/consulta/documento.aspx?Idn=82677&IdCat=8&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

²⁰³ Página web de la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (AEA): http://www.sica.int/energia/aea/aea_breve.aspx

4.2.2. Las perspectivas de las relaciones bilaterales entre los reguladores latinoamericanos con los europeos

En esta parte, queremos concentrarnos únicamente sobre las relaciones entre los reguladores de energía latinoamericanos con los europeos. Así, nuestro análisis se focaliza sobre los lazos y vínculos existentes entre la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía (ARIAE) y el Consejo de los Reguladores Europeos de Energía (*Council of European Energy Regulators*, CEER), que tuvimos la posibilidad de seguir, antes de empezar con la redacción de este trabajo²⁰⁴. Los objetivos de la ARIAE, tal como están prescriptas en los estatutos de constitución se asemejan a los del CEER, principalmente en estos puntos: en el intercambio de informaciones, experiencias y buenas prácticas entre reguladores y en la cooperación en las actividades de interés común. En complemento a estas misiones, la ARIAE desarrolla y apoya la organización de foros, eventos y formaciones para reforzar el compartimiento del conocimiento y peritaje en el sector energético y en la regulación.

Las reuniones de los reguladores iberoamericanos se organizan una vez por año en la primavera o en invierno dependiendo del país que ejerce en el año en cuestión las funciones del Secretario General. Desde 2007, se organiza de manera regular un encuentro “bilateral” que reúne los reguladores latinoamericanos de la ARIAE con sus homólogos europeos del CEER. El *cuadro 25* resume el histórico de los encuentros entre las dos asociaciones.

²⁰⁴ Como lo hemos indicado al principio de este trabajo, tuvimos la oportunidad participar a las actividades conducidas por los reguladores nacionales de energía.

Cuadro 25: Cronología de los encuentros de la ARIAE-CEER

Las cumbres de los reguladores de la ARIAE y del CEER	
II. Cumbre ARIAE-CEER	8 de abril de 2010 en Madrid
III. Cumbre ARIAE-CEER	23 de marzo de 2011 en Madrid
IV. Cumbre ARIAE-CEER	26 y 27 de febrero de 2013 en Cancún

Elaboración propia

Los debates principales de estas cumbres son esencialmente sobre los temas siguientes: la seguridad del abastecimiento y el desarrollo de las infraestructuras con una demanda energética creciente en los últimos años; el desarrollo de las energías renovables y su empalme a las redes eléctricas, así que las cuestiones relativas a la eficiencia energética; la interdependencia creciente entre la energía y los mercados financieros, así que las cuestiones de regulación en los mercados de los países emergentes²⁰⁵. El aspecto institucional y asociativo, en particular en la profundización de los partenariados a la escala transnacional del continente y en la apertura internacional, es esencial en el tratamiento de estas problemáticas.

Por eso, las cumbres entre los reguladores latinoamericanos con los europeos pueden favorecer el intercambio de las experiencias en las problemáticas de regulación pero también en el tratamiento de las cuestiones de la protección de los derechos de los consumidores, que es una de las temáticas creciente en el sector de regulación en el continente. Sin embargo, estos encuentros entre asociaciones sin fines de lucro del sector energético no pueden profundizar la integración regional del continente latinoamericano, si esta ambición no se traduce por una real voluntad política compartida por los dirigentes latinoamericanos.

²⁰⁵ Las conclusiones de las cumbres ARIAE-CEER se pueden encontrar en la página siguiente: www.ariae.org/download/reuniones

5. Bibliografía

5.1. Fuentes primarias

- **Las leyes vigentes y los reglamentos internos sobre el funcionamiento de las organizaciones de regulación de energía en América Latina:**

Argentina

- ❖ Ley n°24.076 Gas natural: Marco Regulatorio de la actividad. Privatización del Gas del Estado Sociedad del Estado. Transición. Disposiciones Transitorias y Complementarias, promulgada el 9 de junio de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador del Gas Natural (ENARGAS)
- ❖ Decreto 1738/92 Reglamentación de la Ley n°24.076 del 18 de septiembre de 1992 que regula la actividad de transporte y distribución de gas natural como servicio público
- ❖ Ley n°24.065 Régimen de la Energía Eléctrica promulgada el 3 de enero de 1992 que establece el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)

Brasil

- ❖ Lei n°9427 de 26 de dezembro de 1996 institui a Agência Nacional de Energia Eletrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia eletrica e dá outras providências
- ❖ Decreto n°2335 de 6 de Outubro de 1997, Constitui a Agência Nacional de Energia Eletrica - ANEEL, autarquia sob regimen especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências
- ❖ Portaria MME n°349 de 28 de novembro de 1997 Aprova o regimento interno da Agência Nacional de Energia Eletrica

- ❖ Lei nº9478 del 6 de agosto de 1997 institui a Agência Nacional de Petróleo, Gas Natural e Biocombustíveis – ANP
- ❖ Decreto nº2455 de 14 de janeiro de 1998 implanta a Agência Nacional de Petróleo, Gas Natural e Biocombustíveis – ANP, autarquia sob régimen especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Cuadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências

Chile

- ❖ Ley nº2.224 de 8 de junio de 1978 que crea la Comisión Nacional de Energía (CNE)
- ❖ Ley nº20.402 de 1978 que crea el Ministerio de Energía
- ❖ Ley nº18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) del 22 de mayo de 1985

Colombia

- ❖ Ley 142 de 1994 de 11 de julio de 1994 por lo cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones
- ❖ Ley 143 de 1994 de 12 de julio de 1994 por lo cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética

Costa Rica

- ❖ Ley nº7593 y sus reformas de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica del 9 de agosto de 1996
- ❖ Ley nº8660 del 8 de agosto de 2008 (Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos – ARESEP)

Ecuador

- ❖ Ley de Régimen del Sector Eléctrico (LRSE) del 10 de octubre de 1996 (Consejo Nacional de Electricidad – CONELEC y Centro Nacional de Control de Energía - CENACE)

Guatemala

- ❖ Ley General de Electricidad en el decreto n°93-96 que crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)
- ❖ Reglamento de la Ley General de Electricidad n°256-97 de 21 de marzo de 1997

Honduras

- ❖ Decreto n°158-94 del 26 de noviembre de 1994 decretando la ley marco del sub-sector eléctrico que crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica

México

- ❖ Ley de la Comisión Reguladora de Energía de la Federación del 31 octubre de 1995, con la actualización del 28 de noviembre de 2008 (CRE)

Panamá

- ❖ Decreto ejecutivo n°143 de 29 de septiembre de 2006 decreta la creación de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)
- ❖ Decreto Ley n°10 de 22 de febrero de 2006 que reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos y dicta otra disposiciones

Perú

- ❖ Ley n°26734 del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) del 31 de diciembre de 1996

- ❖ Ley n°28964 del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSIGERMIN) de 2007
- ❖ Decreto Supremo n°067-2007-PCM que aprueba modificación de Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSIGERMIN) del 10 de agosto de 2007

El Salvador

- ❖ Decreto Legislativo n°808 del 12 de septiembre de 1996 que crea la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)
- ❖ Decreto Legislativo n°175 del 4 de diciembre de 1997 sobre la personería jurídica de la SIGET
- ❖ Decreto ejecutivo n°56 del 13 de mayo de 1998 sobre el reglamento de la Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)

Uruguay

- ❖ Ley n°17598 de 13 de diciembre de 2002 creando la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)
- ❖ Ley n°17930 de 19 de diciembre de 2005 que constituye la URSEA en autoridad específica de aplicación en la protección del consumidor y en la defensa de la competencia
- ❖ Ley n°18159 de 20 de julio de 2007 que constituye la URSEA en autoridad específica de aplicación en la protección del consumidor y en la defensa de la competencia
- ❖ Decreto n°328/003 de 12 de agosto de 2003 que formula la estructura organizativa de la URSEA
- ❖ Ley n°18597 del 21 de septiembre de 2009 que modifica la constitución de Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)

➤ **Las leyes vigentes y los reglamentos internos sobre el funcionamiento de las instituciones de regulación en Europa:**

- ❖ Página web de la legislación alemana: [https://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/legislati
on](https://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/legislati
on)
- ❖ Página web de la legislación francesa: <http://www.legifrance.gouv.fr>
- ❖ Página web de la legislación británica: <http://www.legislation.gov.uk>
- ❖ Reglamentos y directivas europeas en la página web: <http://eur-lex.europa.eu/>

➤ **Las páginas web de referencia de las organizaciones de regulación de energía y de otros sectores en Europa:**

Alemania

- ❖ Página web de la Bundesnetzagentur (BNetzA): [https://www.bundesnetzagentur.de/cln_1421/DE/Home/home_nod
e.html](https://www.bundesnetzagentur.de/cln_1421/DE/Home/home_nod
e.html)
- ❖ Página web de la Bundeskartellamt (BKartA): <http://www.bundeskartellamt.de>

Francia

- ❖ Página web de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE): www.cre.fr
- ❖ Página web de l'Autorité de la concurrence: <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/index.php>

Reino Unido

- ❖ Página web del Ofcom, *Office of Communications, Ofcom*: <http://www.ofcom.org.uk/>
- ❖ Página web del, *Office of Rail Regulation*: <http://orr.gov.uk>

- ❖ Página web del Ofwat, *The Water Services Regulation Authority*: <http://www.ofwat.gov.uk/>
- ❖ Página web de la CAA, Civil Aviation Authority: <http://www.caa.co.uk>

España

- ❖ Página web de la Comisión Nacional de Energía (CNE): www.cne.es

Países Bajos

- ❖ Página web de la *Autoriteit Consument en Markt* (Autoridad de Consumidores y Mercados ACM) : www.acm.nl/en/

Italia

- ❖ Página web de la *Autorità per l'energia elettrica e il gas*: <http://www.autorita.energia.it/it/inedx.htm>

➤ **Las páginas web de referencia de las organizaciones de regulación de energía en América Latina:**

Argentina

- ❖ Ente Nacional Regulador de la Electricidad: www.enre.gov.ar
- ❖ Ente Nacional Regulador del gas: www.enargas.gov.ar

Bolivia

- ❖ Agencia Nacional de Hidrocarburos: www.superhid.gov.bo
- ❖ Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad : www.superele.gov.bo

Brasil

- ❖ Agência Nacional de Energia Elétrica: www.aneel.gov.br
- ❖ Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis : www.anp.gov.br

Chile

- ❖ Comisión Nacional de Energía: www.cne.cl
- ❖ Superintendencia de Electricidad y Combustibles: www.sec.cl

Colombia

- ❖ Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible: www.creg.gov.co

Costa Rica

- ❖ Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: www.aresp.cr

Ecuador

- ❖ Centro Nacional de Control de Energía : www.cenace.org.ec
- ❖ Consejo Nacional de Electricidad: www.conelec.gov.ec

Guatemala

- ❖ Comisión Nacional de Energía Eléctrica : www.cnee.gob.gt

Honduras

- ❖ Comisión Nacional de Energía : www.cne.gob.hn

México

- ❖ Comisión Reguladora de Energía : www.cre.gob.mx

Nicaragua

- ❖ Instituto Nicaragüense de Energía: www.ine.gob.ni

Panamá

- ❖ Autoridad Nacional de los Servicios Públicos : www.ersp.gob.pa

Perú

- ❖ Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería :
www.cte.org.pe

República Dominicana

- ❖ Superintendencia de Electricidad: www.sie.gov.de

El Salvador

- ❖ Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones: www.siget.gov.sv

Uruguay

- ❖ Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua :
www.ursea.gub.uy
- ❖ Página web de la Administración del Mercado Eléctrico :
<http://www.adme.com.uy/institucional/institucional.php>

Venezuela

- ❖ Comisión Nacional de Energía Eléctrica:
<http://www.mppee.gob.ve>
- ❖ Ente Nacional del Gas Venezuela : <http://www.enagas.gob.ve>

5.2. Fuentes secundarias

➤ Informes sobre la regulación al nivel europeo e internacional:

- ❖ MALYSHEV, Nick: *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD, 2002.
- ❖ OCDE: *Modernising governments: the way forward*. Paris: OCDE, 2005.
- ❖ OCDE: *Best Practice Principles for the Regulatory Policy. The Governance of Regulators*. Paris: OCDE, 2014. ISBN: 9789264209015.

➤ Informes sobre las instituciones de regulación en el sector energético en Europa:

- ❖ International Energy Regulation Network (IERN) : *IERN Report. Brief Basic Survey report*. Documento interno, no publicado.
- ❖ International Energy Agency (IEA) : *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*. Paris : IEA, 2001. ISBN : 9789264185838.

➤ Obras y artículos sobre las instituciones de regulación en Europa:

- ❖ Baldwin, Robert, Scott, Colin D., Hood, Christopher : *A Reader on Regulation*, Oxford : Oxford University Press, 1998. ISBN : 9780198765301
- ❖ Beatrix, Olivier : L'indépendance de la Commission de régulation de l'énergie, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°14, p. 769-778. ISSN : 0152-7401.
- ❖ Boyer, Robert, Saillard, Yves : *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*. Paris : La Découverte, 1995. ISBN : 9782707137654.
- ❖ Calame, Pierre, Talmant, André: *L'Etat au coeur*. Paris: Charles Léopold Mayer, 1997. ISBN: 2220040542.

- ❖ Christensen, Tom, Laegreid, Per: *Agencification and Regulatory Reforms*. Paper preparado por el SCANCOR/SOG Workshop: *Automization of the State: From integrated administrative models to single purpose organizations*. Stanford University, 1 y 2 de Abril 2009.
- ❖ Conseil d'État : *Les agences : une nouvelle gestion publique?* Coloquio organizado por el Conseil d'État en la Escuela nacional de administración (ENA) el 19 octubre 2012. Paris: La Documentation française, 2013.
- ❖ Dezobry, Guillaume : L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°134, p. 645-654. ISSN : 0152-7401.
- ❖ Eckert, Gabriel : L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°143, p. 629-643. ISSN : 0152-7401.
- ❖ Eckert, Gabriel, Kovar, Jean-Philippe : Introduction, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°143, p. 621-628. ISSN : 0152-7401.
- ❖ Gentot, Michel: *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Montchrestien, 1994. ISBN: 2707606537
- ❖ Gilardi, Fabrizio : *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham : Edward Elgar Pub, 2013, ISBN 978-1847204479.
- ❖ Hannoun, Charley, Decoopman, Nicole, Guerlin, Gaëtan, Guédon, Marie-José, Lefèvre, José, Daury-Fauveau, Morgane : *Le désordre des autorités administratives indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier*. Paris: Presses universitaires françaises, Ceprisca, 2002. ISBN. 2951871201.

- ❖ Hood, Christopher, James, Oliver, Jones, George, Scott, Colin, Travers, Tony: *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Policy and Sleazebusters*. Oxford: Oxford University Press, 1999. ISBN : 978-0-19-828099-6.
- ❖ Kovar, Jean-Philippe : L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°143, p. 655-666. ISSN : 0152-7401.
- ❖ Lodge, Martin, Hood, Christopher: *Competing Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis. Governance*. 17 (3), p. 313 – 333.
- ❖ Maggetti, Martino: De Facto Independence after Delegation: A Fuzzy-set analysis, *Regulation & Governance*. Vol. 1. Issue 4, p. 271 – 294. December 2007.
- ❖ Majone, Giandomenico: From the Positive to the Regulatory State – Causes and Consequences in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy*, n°17, 2, 1997, Cambridge: Cambridge University Press, p. 139 – 167. ISSN: 0143-814X.
- ❖ Majone, Giandomenico: The Rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics*, n°17, 3, 1994, 77- 101. ISSN: 0140-2382.
- ❖ Marcou, Gérard, Masing, Johannes (dir.): *Le modèle des autorités de régulation indépendantes en France et en Allemagne*. Paris: Société de législation comparée, 2011. Vol. 25. ISBN : 978-2-908199-95-6
- ❖ McGowan, Francis, Wallace, Helen : Towards a European Regulatory State, *Journal of European Public Policy*, n°3, 4, 1996, p. 560 – 576. ISSN : 1350-1763.
- ❖ Perroud, Thomas : L'indépendance des autorités de régulation au Royaume-Uni, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n°143, p. 735-746. ISSN : 0152-7401.

- ❖ Pollitt, Christopher, Talbot, Colin, Caulfield, Janis, Smullen, Amanda: *Agencies. How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. London: Palgrave Macmillan. 2004. ISBN: 9781403933225.
- ❖ Salomon, Lester M.: *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002. ISBN: 0195136659.
- ❖ Sauv , Jean-Marc : Les enjeux et défis de l'administration en 2012. *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n 143, p. 817-827. ISSN : 0152-7401.
- ❖ Thatcher, Mark. The Third Force ? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe, *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 18, n 3, July 2005, p. 347-373. Oxford. ISSN 0952-1895.
- ❖ Walther, Julien : L'indépendance des autorités de régulation en Allemagne, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n 143, p. 693-705. ISSN : 0152-7401.

➤ **Obras y artículos sobre los reguladores nacionales de energía en América Latina:**

- ❖ Piña, Carlos: *Regulación y funcionamiento del sector energético en Chile*. ARIAE:
http://www.ariae.org/download/sistemas_energeticos/chile.pdf
- ❖ Reis, Tarcila : D pendance ou indépendance des agences de régulation br siliennes ? Une contribution à l'étude de la légitimité des agences de régulation, *Revue française d'administration publique*, 2012/3, n 143, p. 803-816. ISSN : 0152-7401.
- ❖ Rodríguez Argüello, Percy, Porras Rojas, Róger: *Desarrollo y regulación de los servicios públicos en Costa Rica*. Autoridad reguladora de los servicios públicos de Costa Rica: Septiembre 2000.

➤ **Obras y artículos sobre el sector energético en América Latina**

- ❖ Albavera, Fernando Sánchez: América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial, *Nueva Sociedad*, n°204, 2006, p. 38 – 49. ISSN: 0251-3552.
- ❖ Azpiazu, Daniel, Schorr, Martín: Le traumatisme des privatisations, *Matériaux pour l'histoire de notre temps – BDIC*, 2006/1, n°81, p. 51-57. ISSN: 0769-3206.
- ❖ Cardozo, Elsa: La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía, *Nueva Sociedad*, n°204, 2006, p. 136 – 149. ISSN: 0251-3552.
- ❖ Schausteck Le Prioux, Bruna : L'énergie : facteur d'intégration en Amérique du sud, Ponencia VI. Congreso CEISAL : *Independencias - dependencias – interdependencias*, Toulouse, 2010.
- ❖ Zanoni, José Rafael: ¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?, *Nueva Sociedad*, n°204, 2006, p. 176 – 185. ISSN: 0251-3552.

➤ **Obras y artículos generales sobre la historia de los países latinoamericanos:**

- ❖ Opatrný, Josef: *Stručná historie států, Mexico*, Praha: Libri, 2003. ISBN: 80-7277-185-X.
- ❖ Dabène, Olivier: *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*. Paris: Armand Colin, 2007. 6^e Edición. ISBN: 978-2-200-34710-9.

➤ **Obras y artículos generales de ciencias políticas:**

- ❖ Chevallier, Jacques: *Science administrative*, Paris: PUF, 2007. 4^e édition. ISBN 978-2-13-062071-6.
- ❖ Sartori, Giovanni : Bien comparer, mal comparer, *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 1, n°1, 1994. Paris : De Boeck Supérieur. ISSN : 1370-0731.

➤ **Otras páginas Internet de referencia:**

- ❖ Agencia Internacional de Energía (AIE, *International Energy Association*): <http://www.iea.org>
- ❖ Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (AEA): <http://www.sica.int/energia/index.aspx>
- ❖ Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía (ARIAE): <http://www.ariae.org/spanish/contenidos/home.asp>
- ❖ Base de datos de British Petroleum: www.bp.com
- ❖ Centro Virtual del Conocimiento sobre Europa (*Centre virtual de la connaissance sur l'Europe*, CVCE): http://www.cvce.eu/obj/the_messina_conference-en-a3ed7e08-7a5d-4a5d-8532-d6ef402c6788.html
- ❖ Organización Latinoamericana de Energía (OLADE): <http://www.olade.org>
- ❖ Página de presentación del proyecto del SIEPAC: www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=171
- ❖ Página web de Itaipu: <http://www.itaipu.gov.br>
- ❖ Página web de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland en Uruguay: <http://www.ancap.com.uy>
- ❖ Página web de la Comisión de Integración Energética Regional: <http://www.cier.org.uy>
- ❖ Página web de la empresa PEMEX (México) : <http://www.pemex.com/Paginas/default.aspx#.VB2f1McqiAQ>
- ❖ Página web de la empresa Petrobras (Brasil): <http://www.petrobras.com/en/home.htm>
- ❖ Página web de la Escuela de Regulación de Florencia (*Florence School of Regulation*): <http://fsr.eui.eu>
- ❖ Página web de la Red Internacional de Regulación de Energía (*International Energy Regulation Network, IERN*): www.iern.net
- ❖ Página web del Diccionario Larousse: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/>
- ❖ Sistema de integración de Centroamérica: <http://www.sica.int/>

6. Índice de cuadros

Cuadro 1: Cronología de adopción de los tres paquetes energéticos sobre el Mercado Único en Europa	17
Cuadro 2: Presentación de los reguladores nacionales de energía en América Latina	33
Cuadro 3: Presentación de los reguladores nacionales de energía en Europa	42
Cuadro 4: Presentación de los reguladores nacionales alemán, francés e inglés en varios sectores con las fechas de formación	45
Cuadro 5: Cronología de la ola de democratización en América Latina	48
Cuadro 6: Los valores (en millones de dólares) de las privatizaciones en Argentina, Brasil y México en los años 90	49
Cuadro 7: Creación de los reguladores nacionales de energía en América Latina	51
Cuadro 8: Lista de los Reguladores Generales de la ARESEP en Costa Rica	53
Cuadro 9: Definición del cuadro legal y reglamentario vigente de los reguladores nacionales de energía en América Latina	56
Cuadro 10: Definición administrativa y jurídica de los reguladores nacionales de energía en América Latina	61
Cuadro 11: Estructura de la ASEP en Panamá	65
Cuadro 12: Presentación del campo de intervención y de las actividades de regulación de las organizaciones reguladoras de energía en América Latina	66
Cuadro 13: Misiones de la URSEA en relación a los consumidores	73
Cuadro 14: Presentación de la dirección interna de los reguladores de energía en América Latina	80

Cuadro 15: Modo y período de designación de los directorios de los reguladores de energía en América Latina	83
Cuadro 16: Presentación de las competencias exigidas y de los criterios de selección de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina.....	89
Cuadro 17: Incompatibilidades en la nominación en puestos de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina.....	92
Cuadro 18: Competencias de la dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina.....	96
Cuadro 19: El modo de toma de decisión de los miembros de dirección de los reguladores nacionales de energía en América Latina.....	98
Cuadro 20: Composición de las direcciones de los reguladores nacionales de energía en América Latina	101
Cuadro 21: Panorama de los recursos financieros y humanos de los reguladores nacionales de energía en el mundo	107
Cuadro 22: Organigrama de la Comisión Nacional de Energía (CNE) de Chile.	114
Cuadro 23: Presentación de los centros regionales del ENARGAS.....	116
Cuadro 24: Panorama de las organizaciones internacionales de energía en América Central y del Sur	125
Cuadro 25: Cronología de los encuentros de la ARIAE-CEER	130

7. Índice de esquemas

Esquema 1: Panorama de las partes de reservas mundiales, de la producción y del consume domestico de los hidrocarburos en América Latina y el Caribe	24
Esquema 2: Difusión de las agencias autónomas de regulación en el mundo	46
Esquema 3: Esquema institucional de la regulación del sector energético en Chile	59
Esquema 4: Número de denuncias y reclamos en 2013 en la URSEA	74
Esquema 5: La composición del personal del ENARGAS argentino en 2011 ...	109
Esquema 6: Los perfiles del personal de ENARGAS argentino en 2011	110

8. Índice de encuadrados

Encuadrado 1: El papel predominante del Estado en el sector energético con el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en los años 30	26
Encuadrado 2: Formación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en Costa Rica.....	52
Encuadrado 3: Formación de la Comisión Nacional de Energía (CNE) en Chile .	59
Encuadrado 4: Presentación del campo de intervención de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) en Panamá	65
Encuadrado 5: Protección de los usuarios por la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) en Uruguay	72
Encuadrado 6: Modelo de gestión interna de los recursos humanos y financieros en la ENARGAS de Argentina	109
Encuadrado 7: Modelo de organización interna de la Comisión Nacional de Energía en Chile (CNE).....	114
Encuadrado 8: Las oficinas regionales del regulador ENARGAS en Argentina	116

9. Índice de acrónimos

ACER	Agencia de cooperación de los reguladores de energía (<i>Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i>)
ACM	Autoridad de Consumidores y Mercados (<i>Autoriteit Consument en Mark</i>)
ADME	Administración del Mercado Eléctrico (Uruguay)
AE	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad
AEA	Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica
AEA	Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica
AEEG	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (Italia)
AG	Administrador general
AGEN	Javna Agencija Republike Slovenije za energijo (Eslovenia)
AIE	Agencia Internacional de Energía (<i>IEA, International Energy Association</i>)
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil)
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos (Bolivia)
ANI	Autoridad nacional independiente (Bolivia)
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANRE	Antoritatea Nationala de Reglementare in domeniul Energiei (Rumania)
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Costa Rica)
ARG	Argentina (código internacional)
ARIAE	Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía
ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
BERD	Banca europea de reconstrucción y de desarrollo (<i>European Bank for Reconstruction and Development</i>)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNetzA, BNA	Bundesnetzagentur (Alemania)
BO	Bolivia (código internacional)

BRA	Brasil (código internacional)
CECACIER	Comité Regional para Centroamérica y el Caribe
CEER	Consejo de los reguladores europeos de energía (<i>Council of European Energy Regulators</i>)
CENACE	Centro Nacional de Control de Energía (Ecuador)
CER	Commission for Energy Regulation (Irlanda)
CERA	Cyprus Energy Regulatory Authority (Cyprus)
CGT	Central General de los Trabajadores (Honduras)
CHL	Chile (código internacional)
CIER	Comisión de Integración Energética regional
CNE	Comisión Nacional de Energía (Honduras)
CNE	Comisión Nacional de Energía (República Dominicana)
CNE	La Comisión Nacional de Energía (España)
CNEE	Centro Nacional de Energía Eléctrica (Venezuela)
CNEE	Comisión Nacional de Energía Eléctrica (Guatemala)
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COL	Colombia (código internacional)
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONELEC	Centro Nacional de Control de Energía (Ecuador)
CR	Costa Rica (código internacional)
CRE	Comisión Reguladora de Energía (México)
CRE	Commission de Régulation de l'énergie (Francia)
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CREG	Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (Bélgica)
DERA	Energitilsynet (Dinamarca)
DG	Director general
DIR	Director
DKER	State Energy & Water Regulatory Commission, SEWRC (Bulgaria)
DOM	República Dominicana (código internacional)
EC	Ecuador (código internacional)
ECG	Die Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (Austria)

ECRB	Consejo de los reguladores de la Comunidad de Energía (<i>The Energy Community Regulatory Board</i>)
EI	Energimarknadsinspektionen (Suecia)
EMI	Konkurentsiamet, ECA (Estonia)
EMV	Energiamarkkinavirasto (Finlandia)
ENAGAS	Ente Nacional del Gas Venezuela
ENARGAS	Ente Nacional Regulador del gas (Argentina)
ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad (Argentina)
ENTSOG	Red Europea de los Operadores de los Sistemas de Transmisión del Gas (<i>European Network of Transmission System Operators for Gas</i>)
EREGG	Grupo de los Reguladores Europeos de Electricidad y del Gas (<i>European Regulators' Group for Electricity & Gas</i>)
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços (Portugal)
ERU	Energetický regulační úřad, ERU (República Checa)
FERC	Federal Energy Regulatory Commission (Estados Unidos)
FSTRF	Federal tariff service of Russian Federation
GLP	Gas licuado a presión
GRT	Gestionarios de las Redes de Transporte (TSO, <i>Transmission System Operator</i>)
GUA	Guatemala (código internacional)
HON	Honduras (código internacional)
ICER	Confederación Internacional de los Reguladores de Energía (<i>Confederation International of Energy Regulators</i>)
IERN	Red Internacional de los Reguladores de Energía (<i>International Energy Regulation Network</i>)
ILR	Institut luxembourgeois de régulation (Luxemburgo)
INE	Instituto Nicaragüense de Energía
M	Miembro
MD	Ministro Director
MEDREG	Asociación de los Reguladores del Mediterráneo (<i>Mediterranean Energy Regulators</i>)
MEH	Magyar Energia Hivatal, HEO (Hungria)

MEX	México (código internacional)
MRA	Malta Resources Authority (Malta)
NIC	Nicaragua (código internacional)
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit, Dte (Países Bajos)
NMA	Autoridad Holandesa de Competencia (<i>Nederlandse Mededingingsautoriteit</i>)
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat (Noruega)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OFGEM	Office of Gas and Electricity Markets (Inglaterra)
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OPTA	Autoridad Independiente de Correos y Telecomunicaciones en los Países Bajos (<i>Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit</i>)
OS	Orkustofnun (Islanda)
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OT	Órgano técnico
P	Presidente
PAE	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, RAE (Grecia)
PAN	Panamá (código internacional)
PE	Perú (código internacional)
S	Secretario
SAL	El Salvador (código internacional)
SE	Superintendencia de electricidad
SEC	Superintendencia de Electricidad y Combustibles (Chile)
SG	Secretaria general
SI	Superintendente
SICA	Sistema de Integración de Centroamérica
SIEPA	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)

SPRK	Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, PUC (Letonia)
UNESA	Asociación Española de la Industria Eléctrica
URE	Urząd Regulacji Energetyki, ERO (Polonia)
URG	Uruguay (código internacional)
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
URSO	Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (Eslovaquia)
V	Vocal
VEN	Venezuela (código internacional)
VKEKK	Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, NCC (Lituania)
VMD	Vice-ministro director
VP	Vicepresidente
WFER	Forum Mundial de los Reguladores de Energía (<i>World Forum on Energy Regulation</i>)

