

RESUMEN EJECUTIVO DSO BRIEF

LIBERALIZACIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN MINORISTA EN AMÉRICA LATINA

NUEVOS ESCENARIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA







AUTORES Y COLABORADORES

Aldo Pessanha, Alessandra Genu Dutra Amaral, Roberto Cajamarca Gómez, Claudio Bulacio, Rodrigo Santander, Víctor Méndez Quesada, Karina Ruge, Yohana Galvis, Dimas Carranza, Talita Darwiche, Hans Rother Salazar, Gabriela Leoncini, Diego Sánchez Rodríguez, Ernesto San Miguel, Anelise Iwamoto, Julio Luján,



01

INTRODUCCIÓN

La liberalización de los mercados de electricidad está transformando el sector eléctrico, promoviendo la competencia y permitiendo a los consumidores elegir libremente a sus proveedores de energía. Esta evolución ha traído consigo una serie de cambios estructurales en la organización del sector, generando un entorno más complejo y desafiante para las distribuidoras de electricidad que ven modificada su función tradicional, pasando de operar en esquemas de integración vertical a desempeñar un rol dentro de un entorno donde la comercialización puede ser abierta a múltiples actores, lo que plantea desafíos regulatorios, técnicos y operativos para mantener la estabilidad y calidad del servicio.

La liberalización tiene el propósito de mejorar la eficiencia del sector, fomentar la innovación en el servicio, y beneficiar a los consumidores a través de la reducción de costos. Además, permite a los consumidores ampliar las posibilidades de comparación y elección de proveedores o productos que mejor puedan satisfacer sus necesidades específicas, así como rechazar proveedores con una calidad inferior a la deseada, con base en criterios de calidad, transparencia, respaldo, oportunidad, entre otros. No obstante, existen trade-offs entre las medidas destinadas a reducir los precios y otros objetivos como la seguridad del suministro, la eficiencia y la transición energética. Además, existen desafíos relacionados con la coexistencia de las actividades de distribución y comercialización, lo que requiere una cuidadosa consideración sobre los costos e impactos de la apertura.

Otro aspecto fundamental es la adaptación de la infraestructura de redes a la nueva dinámica del mercado, garantizando que puedan soportar un entorno con mayor cantidad de comercializadores y que las tecnologías de medición y gestión de la demanda faciliten una interacción eficiente entre consumidores y proveedores. Para lograr una liberalización efectiva, son necesarias regulaciones que aseguren condiciones justas de competencia y promuevan la innovación en el servicio, facilitando la incorporación de energías renovables y la implementación de modelos de negocio innovadores.

La viabilidad de reducir los límites de acceso al mercado libre depende de que el mercado haya alcanzado un nivel suficiente de madurez y cuente con ciertas condiciones esenciales, como una cantidad adecuada de actores en la comercialización, disponibilidad de energía a precios competitivos en el mercado mayorista, sistemas de información y plataformas interoperables, y una regulación y supervisión robustas y capaces de actuar para evitar distorsiones y garantizar condiciones de competencia justa. En ausencia de estas condiciones, la reducción de límites puede conllevar riesgos significativos, como la pérdida de ingresos para las distribuidoras por una migración abrupta de usuarios sin un esquema claro de transición; o la concentración del mercado cuando no hay una suficiente diversidad de comercializadores.

Un elemento clave es el diseño de mecanismos de transición que permitan una migración ordenada de los consumidores al mercado libre, evitando volatilidades en los precios y garantizando la estabilidad del suministro. Las distribuidoras desempeñan un rol central en este proceso, ya que son responsables de la continuidad del servicio y de la implementación de las infraestructuras para soportar la competencia en el mercado. Por lo tanto, es indispensable que los cambios regulatorios contemplen esquemas que les permitan man-

tener su viabilidad operativa y financiera mientras facilitan la entrada de nuevos actores.

La agilidad y transparencia en los procesos de cambio de comercializador aseguran que la competencia se traduzca en beneficios reales para los consumidores. Sin embargo, este objetivo no puede desvincularse del papel que desempeñan las distribuidoras como intermediarias en estos procesos. Para ello, es fundamental que los procedimientos sean claros y accesibles, no solo para los consumidores, sino también para las distribuidoras, permitiendo que estas puedan integrar los cambios de comercializador en sus sistemas sin generar mayores costos ni complicaciones administrativas. La digitalización de trámites, la armonización de los requisitos técnicos y contractuales, y la creación de mecanismos que faciliten la comparación de ofertas son elementos clave. Asimismo, las distribuidoras deben contar con plataformas robustas que permitan registrar y procesar las solicitudes de cambio de proveedor de manera automatizada, minimizando errores y optimizando tiempos de respuesta.

En algunos países se han implementado “ventanillas únicas” que facilitan a los consumidores la gestión de sus cambios de proveedor y simplifican la interacción entre comercializadores y distribuidoras, promoviendo una mayor eficiencia. Estos sistemas centralizados permiten a las distribuidoras mantener un registro de los cambios realizados, evitando duplicidades y errores administrativos. Además, la implementación de plazos máximos para la realización del cambio beneficia a todas las partes, garantizando un flujo ordenado de operaciones y fortaleciendo la confianza en el sistema.

Un aspecto clave en este proceso es la protección de los consumidores ante abusos contractuales o prácticas poco éticas de comercializadores. Las distribuidoras pueden desempeñar un rol en la provisión de datos objetivos sobre el consumo y en la verificación de condiciones técnicas para el cambio de proveedor. Además, las regulaciones deben incluir cláusulas de protección, tales como la prohibición de cargos ocultos, la regulación de penalizaciones por cancelación anticipada y la garantía de acceso a información clara sobre los términos del contrato.

La regulación también debe fomentar el acceso a información, asegurando que los usuarios cuenten con datos claros sobre precios, condiciones contractuales y calidad del servicio, lo que contribuirá a fortalecer la confianza en el mercado liberalizado y a impulsar una mayor participación de usuarios en el mismo. Para ello, es fundamental el desarrollo de tecnologías avanzadas de medición y automatización, tales como la implementación de medidores inteligentes, la digitalización de la información de consumo y la integración de plataformas de gestión de datos energéticos que faciliten la operación del mercado.

Otro factor relevante es la educación y sensibilización de los consumidores sobre sus derechos y responsabilidades. En este aspecto, las distribuidoras también pueden contribuir mediante la provisión de información sobre los procesos de cambio, y el uso de sus plataformas digitales para difundir material educativo. De manera complementaria, programas de información, guías de buenas prácticas y la participación de asociaciones de consumidores pueden empoderar a los usuarios, permitiéndoles tomar decisiones más informadas y adecuadas a sus necesidades.

En algunos mercados, la apertura gradual ha sido acompañada por la implementación de esquemas de protección para los consumidores más vulnerables, asegurando que aquellos que no pueden acceder a condiciones competitivas sigan teniendo un suministro confia-

ble a precios razonables. Las distribuidoras, al ser los actores más cercanos a los usuarios finales, tienen un conocimiento profundo de las necesidades de estos consumidores y pueden colaborar en el diseño e implementación de estas medidas de protección, siempre que se establezcan mecanismos de compensación adecuados. Es esencial también que la regulación contemple mecanismos para gestionar el riesgo de impago de consumidores, equilibrando su protección con la sostenibilidad económica del sector. Esto incluye el establecimiento de sistemas de garantías que minimicen los riesgos financieros para los comercializadores y distribuidoras, así como la aplicación de esquemas flexibles de pago que permitan la continuidad del suministro en situaciones de crisis económica o emergencia social.

Finalmente, es crucial evaluar periódicamente los procesos de cambio de proveedor para detectar oportunidades de mejora y adaptar las regulaciones según la evolución del mercado. Este ejercicio debe incluir un análisis detallado del impacto de estos procesos en la operación de las distribuidoras, asegurando que su rol como actores críticos del sistema eléctrico se mantenga sostenible y eficiente. Un marco normativo flexible y basado en la experiencia conjunta de consumidores, comercializadores y distribuidoras permitirá la optimización continua del sistema, favoreciendo la competitividad y garantizando una experiencia positiva para los usuarios.



02

FOMENTO DE LA COMPETENCIA EN LA COMERCIALIZACIÓN MINORISTA

El potencial aumento de la eficiencia con la apertura del mercado, que puede redundar en una reducción de los precios y otras ventajas para los consumidores derivadas de la capacidad de elección, está condicionado al ejercicio de la libre competencia. Algunos países han implementado medidas para fomentar la competencia, como normas para garantizar el acceso a la energía para comercializadores independientes, reglas que permiten a los consumidores cambiar de comercializador sin enfrentar barreras económicas, limitaciones a la renovación automática de contratos para evitar situaciones de “captura” de clientes por parte de una empresa, y normas para que los clientes tengan la posibilidad de agruparse para negociar colectivamente con comercializadoras. Estas medidas no solo mejoran el poder de negociación de los consumidores, sino que también promueven la competencia entre las comercializadoras para ofrecer mejores tarifas y condiciones.

En este contexto, las distribuidoras juegan un rol esencial al proporcionar un acceso equitativo y transparente a las redes para todos los comercializadores, garantizando que las transacciones entre estos y los consumidores finales se lleven a cabo de manera eficiente y sin discriminación. La infraestructura que operan las distribuidoras es el eje sobre el cual se desarrolla la competencia, y su modernización es clave para que los mercados puedan evolucionar hacia modelos más dinámicos y transparentes. En este sentido, las distribuidoras pueden colaborar mediante el suministro de información confiable sobre el consumo y las condiciones técnicas necesarias para la gestión de contratos, actuando como un puente neutral entre comercializadores y consumidores.

El alcance de la comercialización minorista difiere entre jurisdicciones. Si bien en todos los mercados los comercializadores adquieren energía en nombre de sus clientes, otros servicios como la facturación y la medición, también pueden ser actividades competitivas u ofrecerse como parte del servicio regulado de la distribuidora. Desde la perspectiva de las distribuidoras, es esencial garantizar que cualquier cambio en la delimitación de roles preserve su sostenibilidad financiera y operativa. La integración de servicios complementarios, como la medición y la facturación, dentro de la oferta regulada de las distribuidoras no solo puede optimizar costos, sino también garantizar un servicio uniforme y de calidad para los consumidores, especialmente en áreas donde los comercializadores no tienen una presencia significativa. En cualquier caso, las distribuidoras desempeñan un rol crucial al garantizar la infraestructura y los sistemas para que estas actividades puedan realizarse de manera confiable y eficiente, pero la separación de actividades como la facturación o la medición puede requerir inversiones adicionales en tecnologías de interoperabilidad, gestión de datos y sistemas de información, lo que incrementa la complejidad y los costos operativos del sistema eléctrico en su conjunto. De la misma forma, la estandarización de contratos, la armonización de reglas y la eliminación de cargas burocráticas innecesarias pueden facilitar la entrada de comercializadores emergentes, pero estas medidas deben ir acompañadas de inversiones en sistemas y procesos por parte de las distribuidoras para evitar disrupciones en el servicio.

Por otro lado, desmontar todas las barreras sin los controles adecuados podría aumentar el riesgo sistémico en el mercado, lo que en última instancia podría afectar la estabilidad del

suministro y generar impactos negativos en los consumidores. Por ello, establecer requisitos mínimos de solvencia y capacidad operativa para los nuevos comercializadores es una medida fundamental para garantizar la estabilidad del mercado. Al mismo tiempo, se deben diseñar mecanismos que permitan a las distribuidoras recuperar los costos adicionales asociados con la integración de nuevos comercializadores en sus áreas de concesión. Este enfoque holístico permitirá promover un entorno competitivo sin comprometer la continuidad y la calidad del suministro eléctrico.

Las redes de distribución son el vínculo físico que conecta a los consumidores finales con los comercializadores y generadores, y su gestión implica costos y complejidades que las distribuidoras deben asumir. Un diseño eficiente de mercado debe garantizar que los comercializadores puedan acceder a las redes en condiciones justas y no discriminatorias, pero también que las distribuidoras cuenten con mecanismos que les permitan recuperar los costos asociados al incremento de la interoperabilidad, la digitalización y el mantenimiento de la infraestructura, y que las obligaciones específicas impuestas a las distribuidoras no generen desventajas que comprometan su competitividad o sostenibilidad.

Los comercializadores minoristas necesitan adquirir energía para atender a sus clientes. Cuando existe una alta concentración en el mercado de generación, una integración entre generación y comercialización, o barreras de entrada, esto puede resultar en una concentración en el mercado minorista, otorgando ventajas a quienes tienen acceso privilegiado a la energía. Para mitigar estas desigualdades, algunos países han implementado políticas de venta obligatoria que buscan que todos los comercializadores puedan acceder a la energía en condiciones equitativas. Sin embargo, en algunos mercados, las distribuidoras enfrentan requisitos mínimos de contratación de energía a largo plazo, establecidos para promover la diversificación de fuentes de generación o el fomento de energías renovables, lo que a menudo las pone en desventaja frente a los comercializadores independientes. Esto ocurre porque las distribuidoras, al cumplir con estos requisitos, suelen adquirir energía a precios superiores a los del mercado spot, mientras que los comercializadores independientes, al no estar sujetos a las mismas obligaciones, pueden ofrecer tarifas más competitivas a sus clientes. Este desequilibrio genera distorsiones en el mercado minorista, afectando tanto la competitividad de las distribuidoras como la percepción de equidad en el sistema.

El diseño de esquemas tarifarios es clave para garantizar la sostenibilidad económica del sistema, promover la competencia y proteger a los consumidores en mercados liberalizados. En este contexto, los reguladores han implementado esquemas tarifarios diferenciados para separar los costos asociados a la distribución de los de comercialización. Este enfoque busca evitar subsidios cruzados; sin embargo, en muchos casos, los comercializadores independientes no están sujetos a las mismas regulaciones estrictas que las distribuidoras, lo que puede generar un terreno desigual que distorsione la competencia. Adicionalmente, la evolución de los mercados liberalizados ha dado lugar a nuevas modalidades, como las tarifas dinámicas basadas en precios horarios. Sin embargo, la implementación de estas tarifas requiere de medición inteligente, y de una regulación clara que proteja a los consumidores más vulnerables frente a la volatilidad de los precios. Los esquemas regulatorios deben establecer criterios claros para la fijación de tarifas de acceso a las redes de distribución, garantizando que sean justas, no discriminatorias y reflejen los costos reales de operación y mantenimiento. Esto incluye medidas que reconozcan las inversiones necesarias para modernizar la infraestructura, incorporar tecnologías digitales y adaptarse a las dinámicas de los mercados liberalizados.



03

PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN MERCADOS LIBERALIZADOS

En la medida en que se liberalizan los mercados de comercialización de electricidad, acceden al mercado libre nuevos consumidores con menores niveles de consumo. Estos consumidores tienden a diferenciarse de los grandes en su menor experiencia para participar en el mercado libre, y en su mayor parte no cuentan con estructuras para analizar y monitorear los posibles riesgos. Es por ello que la protección del consumidor es un elemento clave para garantizar que la apertura no genere desventajas para los usuarios finales. Para lograr este objetivo, es fundamental contar con una regulación sólida y mecanismos de supervisión eficaces que aseguren un equilibrio entre la competencia, la accesibilidad al servicio y la protección de los derechos de los consumidores.

El monitoreo del mercado es un elemento clave en la prevención de abusos y la detección de irregularidades. En los mercados minoristas, los reguladores y otros responsables pueden recopilar datos de los precios, costos y productos ofrecidos por los comercializadores como insumo para analizar los resultados del mercado. Para ello, es fundamental el desarrollo de herramientas avanzadas de supervisión que permitan identificar patrones de comportamiento anticompetitivo. La implementación de sistemas de reporte obligatorio y auditorías periódicas de los comercializadores también puede ser una estrategia eficaz para mejorar la transparencia y prevenir concentraciones de poder en el mercado. Además, la visibilidad de la información de las comercializadoras puede regular su comportamiento.

La existencia de organismos supervisores independientes también fortalece la capacidad de detectar y sancionar irregularidades, garantizando un entorno competitivo equitativo para todos los participantes. Estos organismos deben contar con independencia política y financiera, así como facultades para aplicar sanciones proporcionales a la gravedad de las infracciones. La colaboración entre reguladores nacionales y agencias internacionales también puede contribuir a la identificación de mejores prácticas y al fortalecimiento de la regulación contra conductas anticompetitivas en el mercado eléctrico.

En un entorno de competencia, la calidad del servicio es un aspecto clave para el consumidor, ya que determina su confianza y disposición a participar. Las regulaciones deben asegurar que los comercializadores cumplan con estándares mínimos de calidad, evitando interrupciones prolongadas, cobros indebidos, cláusulas abusivas, deficiencias en la atención al cliente y cualquier práctica que pueda comprometer el acceso confiable a la energía.

Asimismo, es fundamental la existencia de mecanismos de resolución de disputas que permitan a los consumidores presentar reclamaciones de manera sencilla y recibir respuestas rápidas y efectivas. La digitalización de los procesos de quejas y reclamaciones, a través de plataformas en línea accesibles y transparentes, puede mejorar la confianza de los consumidores en el mercado. Además, los reguladores deben fomentar la creación de entidades independientes de defensa del consumidor que actúen como mediadores en disputas entre usuarios y comercializadores, asegurando que las decisiones sean equitativas y alineadas con las mejores prácticas internacionales.

La transparencia y el acceso a la información en los mercados de comercialización minorista son fundamentales para garantizar una competencia efectiva, proteger los derechos de los consumidores, y generar confianza entre estos y los comercializadores. Los consumidores deben contar con información clara y comprensible sobre los precios, las condiciones de los contratos, los costos adicionales asociados al servicio y las opciones de proveedores disponibles. En este propósito puede ser útil la implementación de sitios web de comparación de precios (PCW), páginas que agregan información de múltiples ofertas en una plataforma centralizada. De esta manera, los consumidores que desean cambiar a una mejor oferta pueden investigar fácilmente opciones, identificar posibles ahorros, y acceder a detalles sobre la estructura de precios. Estas plataformas deben ser desarrolladas con altos estándares de usabilidad y accesibilidad, garantizando que todos los consumidores, independientemente de su nivel de conocimiento, puedan interpretar la información y utilizarla para tomar decisiones adecuadas. Además, se pueden establecer requisitos de transparencia y estandarización en la información sobre precios y condiciones de servicio, para permitir una comparación justa entre las distintas ofertas del mercado.

Un aspecto adicional de la transparencia es la posibilidad de que los consumidores tengan acceso a su historial de consumo y facturación en tiempo real. Ello requiere de sistemas de medición inteligente (AMI) y gestión de datos que permitan a los consumidores visualizar su consumo, comprender cómo afectan sus hábitos energéticos a su facturación, recibir recomendaciones personalizadas para mejorar su eficiencia energética y tomar decisiones más informadas para optimizar su consumo.

El Proveedor de Última Instancia (PUI) es un mecanismo esencial para garantizar la continuidad del suministro en situaciones en las que un comercializador no puede cumplir con sus obligaciones, ya sea por incumplimientos financieros o por su salida del mercado. Este mecanismo puede extenderse para proteger a consumidores inactivos o aquellos en situación de vulnerabilidad económica, garantizando que después de ser transferidos al PUI, puedan cambiar a otro comercializador sin penalizaciones. En muchos países, el PUI no solo funciona como respaldo frente a fallos en el mercado, sino que también desempeña un rol social al proporcionar condiciones de suministro básicas a clientes en situaciones de impago.

En muchos casos, las distribuidoras son las designadas como PUI debido a su infraestructura existente, su conocimiento del mercado y su relación histórica con los consumidores. Si bien esto puede ser eficiente desde el punto de vista operativo, también implica desafíos como la necesidad de contar con recursos adicionales para gestionar volúmenes impredecibles de clientes transferidos, garantizar la estabilidad de suministro y manejar los riesgos financieros asociados a consumidores con alta probabilidad de impago. Por ello, es crucial que las regulaciones que definen el rol del PUI aseguren una compensación adecuada a las distribuidoras por los costos operativos y financieros que asumen en este papel. Esto incluye mecanismos claros de recuperación de costos, estructuras tarifarias que reflejen el riesgo asociado y condiciones contractuales que minimicen el impacto financiero. En cuanto a la asignación del PUI, esta puede realizarse a través de licitaciones competitivas o designaciones regulatorias, asegurando que los criterios prioricen la capacidad técnica y financiera, y la experiencia operativa del proveedor. Esta designación debe ir acompañada de garantías regulatorias que permitan a las distribuidoras cumplir eficientemente con esta responsabilidad sin comprometer su sostenibilidad financiera ni su operación principal como gestoras de las redes de distribución.



04

PANORAMA DE LA COMERCIALIZACIÓN MINORISTA Y LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN AMÉRICA LATINA

La comercialización minorista en América Latina presenta una gran diversidad en cuanto a su grado de liberalización, la participación de los comercializadores y las medidas de protección al consumidor. Mientras algunos países han avanzado en la apertura de sus mercados, implementando esquemas competitivos con múltiples actores y opciones para los usuarios finales, otros mantienen estructuras altamente reguladas en las que la comercialización minorista es una actividad restringida a entidades estatales o concesionadas con condiciones de mercado limitadas. Sin embargo, prevalecen los modelos híbridos, en los cuales los grandes consumidores pueden acceder a un mercado libre, mientras que los usuarios residenciales permanecen en un esquema regulado con tarifas establecidas por el Estado.

El Salvador y Brasil son países líderes en la región en términos de apertura de su mercado. En el primer caso todo el mercado se encuentra liberalizado, y en el segundo la migración es posible para todos los clientes conectados a media y alta tensión. Por su parte, en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú, existen límites más estrictos para acceder al mercado libre, que van desde 30 kW en Buenos Aires hasta 1000 kW en Ecuador. En Argentina, los usuarios pueden ingresar al mercado mayorista a través de diferentes modalidades, dependiendo de su nivel de demanda, lo que brinda cierta flexibilidad en la participación del mercado. En países como Chile, Colombia, Guatemala y México, adicional a los límites de demanda para acceder al mercado libre, existen requisitos como la instalación de medidores con telemedida, la firma de contratos con comercializadores autorizados, o el registro de los consumidores ante el Ministerio de Energía y Minas, lo que introduce una capa adicional de complejidad. En el otro extremo, Costa Rica no ha liberalizado su mercado, lo que implica que todos los usuarios deben adquirir su energía a través de los distribuidores, sin la opción de elegir entre diferentes proveedores.

Esta heterogeneidad responde a múltiples factores, como la historia del desarrollo energético de cada país, la capacidad de adaptación de sus marcos regulatorios y la disponibilidad de infraestructura para facilitar la competencia. En algunos casos, la liberalización ha sido impulsada por la necesidad de atraer inversión privada y mejorar la eficiencia en la prestación del servicio, mientras que en otros ha prevalecido el modelo estatal con el objetivo de garantizar tarifas asequibles y estabilidad en el suministro.

En cuanto a la coexistencia de entre las actividades de distribución y comercialización, los marcos regulatorios de la mayor parte de los países de América Latina permiten que estas actividades estén integradas bajo una misma empresa, sin que se impongan requisitos estrictos de separación. En lugar de ello, las regulaciones se centran en establecer ciertas reglas que limiten el abuso de una posición dominante y las posibles asimetrías de información que podrían afectar a la competencia en el mercado de comercialización minorista. Este enfoque regulatorio flexible busca mantener la eficiencia operativa de las empresas integradas, evitando costos innecesarios derivados de la separación, mientras se implementan salvaguardias para asegurar la competencia.

La protección al consumidor es otro aspecto fundamental que varía entre países de la región. En los mercados más abiertos, se han desarrollado mecanismos avanzados de transparencia en la información y normas estrictas para evitar prácticas anticompetitivas. Por otro lado, en mercados más regulados, la protección al consumidor suele depender de subsidios gubernamentales, regulaciones tarifarias y mecanismos de control estatal para evitar abusos de mercado.



El mercado de comercialización minorista de electricidad en América Latina presenta una gran diversidad en cuanto a su grado de liberalización, la participación de los comercializadores y las medidas de protección al consumidor

05

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LAS DISTRIBUIDORAS

En un entorno donde la comercialización minorista se abre a la competencia, las distribuidoras deben adaptarse a un panorama más dinámico, caracterizado por la diversificación de proveedores, la evolución de los marcos regulatorios y el cambio en la relación con los consumidores y comercializadores. Esto implica que las distribuidoras ya no tienen un rol exclusivo en la provisión del servicio, sino que se convierten en operadores de sistemas de distribución (DSO) que facilitan la participación de distintos actores en igualdad de condiciones.

Uno de los aspectos centrales de la liberalización es la definición de un modelo adecuado de integración o separación entre la actividad de distribución y la comercialización minorista. Existen diferentes enfoques, que van desde la plena integración hasta la separación funcional, contable o incluso jurídica entre actividades. La elección del modelo adecuado depende en gran medida de las características del mercado, la madurez de la competencia y las condiciones regulatorias de cada país.

En algunos países, la regulación ha optado por mantener la comercialización dentro de la estructura de las distribuidoras, permitiendo una integración vertical que facilita la continuidad del servicio y minimiza los costos de transacción. En otros mercados se ha propuesto una separación estricta para fomentar la competencia y evitar conflictos de interés. Imponer una separación total entre distribución y comercialización no es coherente con las mejores prácticas internacionales pues limita el número de actores, puede generar ineficiencias operativas y aumentar los costos de prestación del servicio. Otros países han adoptado modelos intermedios como la separación funcional, que impone algunas obligaciones a las distribuidoras para garantizar la neutralidad en el acceso a la red, evitando la discriminación entre comercializadores y asegurando igualdad de condiciones para todos los actores. Para lograrlo, se establecen requisitos como la independencia operativa y la prohibición de compartir información sensible entre la distribuidora y sus comercializadores afiliados (técnica de la “muralla china”). Asimismo, se exige una gestión transparente de los procesos de facturación y medición, asegurando que todos los comercializadores reciban el mismo trato. También existen otras propuestas para compensar la ventaja competitiva de los distribuidores, como las restricciones al uso de la marca o el logotipo de una distribuidora por parte del comercializador del mismo grupo económico. Otra alternativa es la separación contable, donde las actividades de distribución y comercialización se mantienen bajo la misma entidad, pero con registros financieros independientes. Esto permite garantizar una mayor transparencia sin afectar significativamente la eficiencia operativa.

La separación de actividades también presenta desafíos operativos y financieros, ya que implica ajustes en la estructura de costos y tarifas de distribución. La eliminación de economías de escala que antes beneficiaban a la distribuidora puede aumentar los costos administrativos y operativos, lo que podría reflejarse en un aumento de las tarifas reguladas. Además, la separación puede generar una fragmentación en la atención al cliente, dificultando la resolución de problemas y reduciendo la eficiencia en la prestación del servicio. La definición del modelo adecuado requiere un equilibrio entre la promoción de la competencia, la eficiencia operativa y la sostenibilidad financiera, y debe estar centrado en promover

la transparencia y evitar prácticas anticompetitivas, más que en restringir la participación de determinados agentes. La experiencia internacional sugiere que permitir la integración de actividades, acompañada de mecanismos regulatorios y restricciones parciales sobre la relación entre distribuidoras y comercializadoras afiliadas, y de fiscalización que aseguren la transparencia y limiten los conflictos de interés, ofrecen un equilibrio adecuado entre integración y competencia.

La liberalización del mercado minorista conlleva la necesidad de avanzar en nuevos modelos operativos y de negocio, incluyendo la digitalización de la red, la adopción de tecnologías avanzadas de medición y gestión de datos, y el fortalecimiento de los mecanismos de interacción con comercializadores y clientes finales. En este sentido, las distribuidoras pueden implementar plataformas digitales interconectadas que faciliten el intercambio de información en tiempo real entre los distintos actores del mercado, asegurando la transparencia y la precisión en la medición del consumo. La incorporación de medidores inteligentes, sistemas avanzados de análisis de datos y plataformas de gestión energética facilitará una operación más eficiente, permitiendo a las distribuidoras optimizar la utilización de la infraestructura y reducir pérdidas técnicas y no técnicas. Finalmente, la transición hacia un mercado minorista más competitivo plantea la necesidad de mejorar la interoperabilidad entre las plataformas de distribuidoras y comercializadores. La integración de sistemas que permitan compartir información de manera estandarizada y segura será fundamental para evitar distorsiones en el mercado y garantizar una competencia justa y equitativa.

En un mercado liberalizado, la relación entre las distribuidoras y los comercializadores adquiere una nueva dinámica, caracterizada por una mayor complejidad en la gestión operativa y una creciente necesidad de regulación que asegure la equidad en el acceso a la red. Las distribuidoras, al mantener la responsabilidad sobre la infraestructura de la red, deben garantizar el acceso equitativo a todos los comercializadores, asegurando condiciones no discriminatorias en la facturación, el acceso a la medición de datos y la gestión de clientes. Este principio de neutralidad es clave para fomentar la competencia efectiva y evitar la consolidación de posiciones dominantes en el mercado minorista.

A su vez, la presencia de múltiples comercializadores requiere mecanismos eficientes de coordinación para garantizar la continuidad del servicio, evitar errores en la facturación y asegurar la calidad de la atención al cliente. La proliferación de comercializadores con distintos modelos de negocio, esquemas de facturación y estructuras tarifarias impone desafíos para las distribuidoras, que deben gestionar la relación con estos actores sin generar barreras de entrada para nuevos participantes en el mercado.

Adicionalmente, la transparencia en la relación entre distribuidoras y comercializadores es fundamental para prevenir conflictos y promover un entorno competitivo equilibrado. La implementación de mecanismos de supervisión y auditoría de las interacciones entre estos actores es esencial. Es necesario establecer regulaciones claras que limiten posibles conflictos de interés y garanticen la equidad en la relación contractual entre distribuidoras y comercializadores. El aumento en la complejidad del mercado puede generar disputas entre distribuidoras, comercializadores y consumidores, ya sea por diferencias en la facturación, problemas en la continuidad del suministro o desacuerdos en la interpretación de los contratos. La coexistencia de múltiples comercializadores y la variabilidad en las condiciones de los contratos pueden generar incertidumbre en los consumidores y dificultar la resolución de conflictos. Para mitigar estos problemas, es esencial establecer protocolos transparentes y estandarizados para la facturación, el cambio de comercializador

y la compensación en caso de fallas en el servicio. Adicionalmente, se pueden establecer mecanismos de resolución de disputas que permitan abordar de manera rápida y equitativa las controversias que surjan, como el uso de instancias de mediación previas a la judicialización de los conflictos. Finalmente, los reguladores pueden crear unidades especializadas en resolución de conflictos que puedan actuar como instancia previa y obligatoria ante disputas entre comercializadores, distribuidoras y consumidores.



“

En un entorno donde la comercialización minorista se abre a la competencia, las distribuidoras deben adaptarse a un panorama más dinámico, caracterizado por la diversificación de proveedores, la evolución de los marcos regulatorios y el cambio en la relación con los consumidores y comercializadores

06

BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LIBERALIZACIÓN DE MERCADOS Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

La liberalización de los mercados eléctricos ha sido un proceso clave en diversas economías alrededor del mundo. Algunos países han implementado modelos progresivos para evitar interrupciones y asegurar una transición ordenada, y también existe diversidad respecto de las funciones atribuidas a los distribuidores y comercializadores. En Alemania y el Reino Unido, la apertura comenzó con los grandes consumidores industriales antes de extenderse a los usuarios residenciales. Este enfoque permitió evaluar el impacto de la competencia en distintas escalas de consumo y ajustar la regulación según las necesidades del mercado. En Estados Unidos, algunos estados han completado sus procesos de liberalización, de forma que se permite a los consumidores (incluidos los industriales, comerciales y residenciales) adquirir electricidad de comercializadores minoristas en competencia, aunque las tasas de participación de los clientes residenciales en los mercados libres siguen siendo bajas en la mayoría de los estados.

Existen diversos modelos en cuanto a la definición de las actividades que se consideran competitivas. En Illinois y Pensilvania, los comercializadores compiten por la adquisición de energía, mientras que los demás servicios (incluida la facturación y la atención a los clientes) son gestionados por los distribuidores. Restringir el alcance de la competencia de esta manera facilitar la entrada de nuevos comercializadores, pero también reduce su capacidad e incentivos para innovar.

Para evitar conflictos de interés en los casos de las empresas que realizan simultáneamente las actividades de distribución y comercialización, muchos mercados han establecido requisitos de separación funcional. Por ejemplo, la Unión Europea adoptó la técnica de Muralla China para las empresas integradas verticalmente. También se prohíbe el abuso de poder de mercado a través del uso de información privilegiada y la manipulación de precios.

En algunos países, la liberalización ha estado acompañada de mecanismos para proteger a los consumidores, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad. El Reino Unido, Francia y Nueva Zelanda han implementado plataformas digitales de comparación de precios (PCW), administradas por el regulador o alguna organización independiente. En Alemania y Gran Bretaña no existen PCW oficiales, pero hay sitios web gestionados por privados, que reciben compensación de los comercializadores que publican su información. En la Unión Europea, la Directiva 2019/944 estableció criterios para las herramientas de comparación de tarifas y contratos.

En el Reino Unido existe una regulación de “opciones tarifarias sencillas” que busca simplificar los paquetes, descuentos y recompensas, e incluye la estandarización en la presentación de tarifas y proyecciones de costos basadas en el consumo real. Del mismo modo, la Unión Europea ha avanzado en estándares de información para las facturas, incluyendo el desglose del precio, comparaciones del consumo, información sobre los derechos del consumidor, información sobre la combinación de fuentes utilizada (incluido el impacto ambiental), y contacto de organizaciones de consumidores y del organismo de resolución

de disputas. En Pensilvania, los comercializadores están obligados a utilizar los términos establecidos en un glosario del estado en todos los materiales de marketing.

En cuanto a los requisitos para los cambios de comercializador, la Unión Europea establece un plazo máximo de tres semanas a partir de la fecha de solicitud. Se espera que, a más tardar en 2026, el proceso para el cambio no debe durar más de un día laborable. Adicionalmente, algunos mercados han implementado requisitos para alertar a los clientes cuando sus contratos están a punto de finalizar, para evitar que los comercializadores establezcan tarifas más altas al finalizar el contrato. En cuanto a los cargos por cancelación anticipada o tarifas de migración, algunos mercados se centran en la divulgación clara de estas tarifas al comienzo del contrato. En Texas, los comercializadores pueden cobrar tarifas por cancelación anticipada, pero no pueden cobrar por cambiarse a otro minorista. En Australia, Nueva Zelanda, Illinois, Nueva York, Pensilvania y Gran Bretaña, los comercializadores pueden cobrar cargos por terminación anticipada o cambio de proveedor, pero deben divulgarlos primero. En los Países Bajos se pueden cobrar multas por migración anticipada, pero están sujetas a límites establecidos por la Ley de Electricidad. En Alemania e Italia, los minoristas tienen prohibido cobrar multas por terminación o tarifas de migración. En Francia, los consumidores pueden rescindir su contrato en cualquier momento sin penalización, pero pueden tener que pagar la lectura fuera de ciclo y las tarifas de red especificadas en el contrato. Sin embargo, si el consumidor tiene deudas con el proveedor, este puede bloquear el cambio. Algunos mercados establecen requisitos de aviso previo a las renovaciones. En Illinois, el comercializador debe notificar al cliente 30 a 60 días antes de la fecha de renovación automática, por un medio separado de la factura. En Pensilvania, el preaviso debe ocurrir de 45 a 60 días antes del vencimiento del contrato.

Una alternativa a la migración individual son los acuerdos de migración colectiva. La negociación colectiva permite aumentar la competencia al agregar compradores para ejercer mayor poder adquisitivo. Además, mitiga las asimetrías de información y reduce los costos de investigación de precios. La negociación colectiva se lleva a cabo de diversas formas en Gran Bretaña, Países Bajos y EE.UU. En este último caso es conocida como Agregación de Elección Comunitaria (CCA), y permite que un municipio o condado negocie la energía de todos sus clientes residenciales y pequeños comerciales. En los Países Bajos, existe un programa similar a través de “Consumentenbond”, una organización sin fines de lucro que negocia, en nombre de sus miembros, precios colectivos de energía con los comercializadores, a través de subastas competitivas. En Gran Bretaña, los consumidores pueden reunirse y solicitar a una organización independiente que los represente y negocie acuerdos con los comercializadores en su nombre, aunque el alcance de este servicio aún es relativamente pequeño.

En relación con los requisitos que debe cumplir un comercializador entrante, estos varían considerablemente entre jurisdicciones. En Australia, los requisitos incluyen capacidad organizativa y técnica, recursos financieros para operar y gestionar el riesgo de mercado, y no tener licencias anteriores revocadas. En Illinois, Pensilvania y Texas, existen requisitos de calificación crediticia. En Alemania, también existen requisitos de crédito. En Gran Bretaña, los minoristas tienen la obligación de reducir las emisiones de carbono. En Nueva Zelanda no existen requisitos formales de entrada, pero la Autoridad de Electricidad supervisa el cumplimiento de directrices relativas a contratos y consumidores vulnerables, y el regulador publica listas de comercializadores que cumplen y no cumplen con la normatividad.

Algunos mercados han incorporado sistemas de mediación y arbitraje para resolver disputas entre comercializadores y clientes. En Italia, los consumidores pueden contactar a un servicio gratuito de conciliación establecido por el regulador. En Alemania, pueden ponerse en contacto con la Junta de Conciliación (Schlichtungsstelle Energie), y el servicio es gratuito y no vinculante. En Nueva Zelanda existe un proceso en el que un árbitro realiza una conferencia de conciliación y emite una recomendación. También existen mecanismos de resolución de disputas. En Australia (NEM), los defensores del pueblo estatales y territoriales reciben, investigan y facilitan la resolución de quejas de los consumidores. En los Países Bajos, si el proceso no puede resolverse entre el cliente y el comercializador, el consumidor puede contactar con la organización agregadora que lo representa.

En cuanto a la figura del Prestador de Última Instancia (PUI), todos los países de la Unión Europea, excepto Bulgaria, la han reglamentado como una salvaguardia contra el fallo eventual del proveedor. Además, existen dos mecanismos complementarios: el primero, conocido como el “mecanismo de suministro por defecto”, protege a los consumidores inactivos en 12 estados miembros; el segundo, conocido como el “mecanismo de suministro individual o básico”, protege a los consumidores con dificultades de pago en 5 estados miembros. En Alemania, el comercializador que atiende a la mayoría de los clientes residenciales en una red de distribución local actúa como PUI. Existen alrededor de 800 de estas redes y la determinación del PUI se revisa cada tres años. Las tarifas del PUI no están reguladas y tienden a ser más caras que otras tarifas disponibles, sin embargo, existen normas para que sean publicadas y desagregadas por componentes. De igual manera, los cambios en los precios deben informarse públicamente junto con una notificación por escrito a los clientes. En Texas, el regulador asigna un PUI en cada área para los clientes que no han elegido un comercializador o a quienes se les ha interrumpido el servicio. Este servicio tiene un precio relativamente alto debido a los costos asociados a atender a un número incierto de clientes con cargas eléctricas también inciertas.

Una característica de los mercados exitosos ha sido la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación. En la Unión Europea, los reguladores realizan análisis periódicos del comportamiento del mercado para detectar posibles prácticas anticompetitivas y evaluar la evolución de los precios. Este monitoreo también permite ajustar las regulaciones en función de la dinámica del mercado y las tendencias de consumo. La medición del grado de competencia en el mercado también es fundamental para evaluar el éxito de la liberalización. Países como Australia y Reino Unido han establecido métricas que permiten analizar la diversificación de los proveedores y la facilidad para cambiar de proveedor. En Alemania y los Países Bajos se han desarrollado encuestas para medir la satisfacción del consumidor y la accesibilidad de la información. Además, se monitorean las quejas y reclamaciones de los clientes para detectar posibles abusos de mercado y áreas donde se requiera fortalecer la regulación.

07

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La liberalización del mercado eléctrico es un proceso complejo que requiere un delicado equilibrio entre apertura a la competencia, estabilidad del suministro, protección del consumidor y sostenibilidad del sistema. La experiencia internacional muestra que una liberalización efectiva no solo debe centrarse en la entrada de nuevos actores, sino también en la garantía de condiciones equitativas para todos los participantes, la modernización de la infraestructura y la mitigación de distorsiones. La regulación debe evolucionar para acompañar estos cambios y garantizar un entorno que fomente la innovación, sin comprometer la estabilidad y accesibilidad del servicio eléctrico. Para ello es fundamental que las normas no sean excesivamente restrictivas ni pongan en desventaja a las comercializadoras vinculadas a las distribuidoras. Los mercados que han logrado una transición ordenada han implementado estrategias de gradualidad, han promovido la transparencia en la información para los consumidores y han establecido mecanismos de supervisión y ajuste regulatorio para responder a las dinámicas cambiantes.

En América Latina, donde existen diversas realidades en cuanto a la estructura y madurez de los mercados, la liberalización de los mercados debería considerar aspectos como (i) Gradualidad y planificación, permitiendo la adaptación de los agentes, evaluar impactos, mitigar riesgos y generar confianza en el mercado; (ii) Protección y empoderamiento del consumidor, con mecanismos de información, plataformas que permitan la comparación de tarifas y comercializadores, y normativas que reduzcan costos de transacción; (iii) Inversión en digitalización y modernización de la red, incluyendo sistemas de gestión y medición inteligente que permitiendo la optimización de la demanda y una mayor transparencia; (iv) Reglamentación del Proveedor de Última Instancia (PUI) que contemple su alcance, funciones, remuneración y mecanismo de selección; y (v) Supervisión y adaptabilidad regulatoria que permita ajustes según la madurez del mercado y la incorporación de nuevos actores.

Por otro lado, la liberalización del mercado eléctrico presenta tanto retos como oportunidades para las distribuidoras. La transición de ser agentes con una función meramente operativa a convertirse en facilitadores de la competencia y la transición energética, implica la necesidad de nuevos modelos de negocio y de inversiones en tecnología. Las distribuidoras deben desempeñar un papel clave en la implementación de redes inteligentes, la gestión de la demanda y la integración de energías renovables. Asimismo, la digitalización permitirá una mayor transparencia, una optimización de costos y una relación más eficiente con los comercializadores y consumidores. Para alcanzar los objetivos de la liberalización, es necesario el compromiso de los reguladores, los operadores del mercado y las distribuidoras y comercializadoras en la construcción de un marco flexible e inclusivo, donde la competencia pueda desarrollarse en beneficio de los consumidores y de la modernización del sector.

