

Informes Relacionados

08/07/2001

Sectoriales: Eléctrico

¿Es Necesaria una Profunda Reforma a la Ley Eléctrica?

06/07/2001

Sectoriales: Eléctrico

Lecciones de la Crisis Eléctrica de California

Novedades

08/07/2001

Política Nacional

Indemnizaciones: El Ruido y las Nueces

08/07/2001

Sectoriales: Eléctrico

¿Es Necesaria una Profunda Reforma a la Ley Eléctrica?

08/07/2001

Sectoriales: Eléctrico

¿Crisis de Abastecimiento Eléctrico a Corto Plazo?

06/07/2001

Sectoriales: Eléctrico

Lecciones de la Crisis Eléctrica de California

06/07/2001

Economía

Reducir la Pobreza: No Basta con el Crecimiento ni con el Gasto Social

El listado sólo muestra los 5 últimos informes publicados. Para obtener información anterior, visite nuestro sitio web www.asuntospublicos.org

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.org.

©2000 asuntospublicos.org.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Reglas Claras para el Sector Eléctrico: Un Desafío Pendiente

Por Ricardo Paredes

1. Introducción

El desempeño del sector eléctrico en Chile en las últimas dos décadas ha sido satisfactorio. Ello se aprecia en distintos indicadores tales como producción, precio y consumo. Sin embargo, a partir de fines de los años '90, este desempeño ha sido cuestionado por los mismos indicadores, particularmente la inversión. Por ello, cabe preguntarse si el crecimiento que se ha observado es sostenible.

Un diagnóstico inicial del sector¹ muestra la necesidad de corregir una serie de problemas reales y aclarar otros que no son problemas de funcionamiento, pero que dadas las dudas y mitos que se han levantado en torno al sector, generan importante incertidumbre. Hay, por cierto, un conjunto de críticas, que no tienen como base la existencia de reales obstáculos. De hecho, ellos no han impedido que el sector se haya desarrollado muy bien, particularmente en las etapas de generación y distribución. Es el caso, por ejemplo, de los problemas asimilados por distintos analistas a la concentración industrial en la etapa de generación y ciertos diagnósticos sobre el funcionamiento del CDEC.

Existen sí un conjunto de elementos que son de la mayor importancia en cuanto a comprometer el futuro desarrollo y deben perfeccionarse, sin que ello signifique cambios re - fundacionales de la legislación eléctrica. Entre éstos, cabe destacar la necesidad de perfeccionar la normativa sobre transmisión, equilibrando la simplicidad con los incentivos a la localización de las centrales generadoras. Sin embargo, lo más estructural y relevante, tiene que ver con la necesidad de preservar los incentivos a la inversión que han caído desde fines de los '90 y se reflejan hoy en la preocupación sobre el futuro abastecimiento eléctrico. Lo básico es evitar sucumbir a la tentación de resolver problemas, por ejemplo asociados al riesgo de sequía, generando distorsiones de gran profundidad y que tienen efectos de largo plazo.

2. Reglas Claras y Libertad de Elegir

2.1 Incentivos a la Seguridad en el Sistema

Hasta 1999 la ley estableció un sobre precio para los clientes regulados a través del precio de nudo. En caso que el sistema fallara por razones que eran imputables a los generadores, ellos debían compensar a los clientes regulados por la energía no

Reglas Claras para el Sector Eléctrico: Un Desafío Pendiente

suministrada a un valor conocido como costo de falla. Ello se concibió como una forma de seguro, pues como se dijo, el precio de nudo incorporaba un margen para inducir a los generadores a mantener un respaldo de generación con centrales apagadas, que operarían en el caso de un imprevisto, como por ejemplo una sequía.

En 1999, en medio de la crisis, se cambió la ley con el propósito de inducir más seguridad a los clientes regulados. Se pensó que aplicando severas multas en caso que el sistema entrara en falla, se lograría un respaldo seguro. La modificación consistió en que si el sistema entraba en falla, independiente de la hidrología, las generadoras deberían compensar a los clientes por la energía no suministrada a costo de falla. Es decir, se estimó que por la vía de aumentar las penas a los clientes regulados, en caso de no suministrarles, el respaldo aumentaría.

Hoy con más perspectiva y menos pasión, es evidente lo que para algunos ya lo fue en el momento del cambio: esta reforma no lograría aumentar el respaldo ni la inversión, sino que por el contrario, la desalentaría. En efecto, las modificaciones legales señaladas llevaron al sistema a una situación en la que se perdió la relación entre respaldo y remuneración. Existiendo una forma precisa para remunerar el respaldo en el modelo eléctrico chileno, y a través del Margen de Reserva Teórico (MRT), en la práctica, se deshecho la modificación del DFL N°1 en términos de eliminar el pago de compensaciones en el evento de que el racionamiento tuviera su causa en una sequía más severa que la considerada en los cálculos de los precios de nudo, y obligó a responder y compensar por una situación que no estaba contemplada se respondiera, al menos no en el respaldo inducido a través del precio de energía y potencia.

Como el cálculo del precio de nudo que reciben las generadoras cuando venden a las distribuidoras se hace simulando distintas hidrologías y con ellas, se logra remunerar, para un nivel predeterminado de seguridad, todas las instalaciones necesarias, para asegurar tal respaldo debió preservarse la relación seguridad predeterminada con pago.

En el contexto del modelo eléctrico chileno, cuando se pierde la relación entre seguridad pre establecida y pago, ocurren dos cosas. Por una parte, se retrasan las inversiones, porque a través del retraso de ellas se re compone la relación entre seguridad y remuneración. En efecto, el retraso de las inversiones hace que se despachen más frecuentemente centrales de alto costo marginal, con lo que aumenta dicho costo. Con ello, el precio de nudo que se construye a partir de la proyección de costos marginales, también aumenta. En síntesis, en el mediano plazo, el regulador no controla el precio de la electricidad; ni siquiera el precio de nudo, por lo que fue iluso pensar, en su tiempo, que podría mantenerse una relación respaldo a remuneración distorsionada.

El segundo efecto es de más corto plazo, y dice relación con el abastecimiento a clientes regulados. Sobre esta materia, el análisis que sigue.

2.2 Abastecimiento de Consumidores Regulados

La legislación eléctrica chilena define dos tipos de consumidores según estén o no sujetos a regulación. A los grandes consumidores se les concibe que poseen medios para defender sus intereses por lo que no están sujetos a regulación de precios, mientras que los pequeños, comerciales y residenciales, se piensa que no pueden negociar directamente ni con las generadoras ni con las distribuidoras, por lo que para ellos se dispone de precios fijados por la autoridad y condiciones de servicio, y compensaciones en

el caso de cumplirse tales condiciones, también fijadas por la autoridad.

El precio que pagan los consumidores regulados está compuesto por la suma del precio de nudo (precio que reciben los generadores cuando hacen contratos con las distribuidoras), más el costo de distribuir la energía, también regulado. Por ello, los generadores no están propiamente regulados, puesto que son libres para vender a distribuidoras (en cuyo caso reciben el precio de nudo), o a clientes libres, en cuyo caso asumen riesgos propios del negocio. A su vez, las distribuidoras reciben como remuneración el costo de distribución, el que incluye una rentabilidad semi garantizada para el conjunto, pues si bien cobran a los consumidores ese costo más el precio de nudo, este último debe ser íntegramente pagado a las generadoras que les proveen energía (i.e, "pass through"). También la ley establece que las distribuidoras deben tener asegurado el suministro a través de contratos con las generadoras.

El problema que hoy afecta a algunas distribuidoras que han visto sus contratos vencidos, es la falta de interés de las generadoras por establecer nuevos contratos. El modelo eléctrico chileno requiere y presupone que las distribuidoras podrán asegurar contratos con las generadoras. Ello, porque los precios de nudo serían lo suficientemente convenientes no sólo para remunerar la inversión, sino también para hacer frente al riesgo de falla y a las compensaciones. Sin embargo, ello no está garantizado en cada momento del tiempo, particularmente cuando, como ha sido el caso reciente, se han modificado reglas que han hecho que el precio de nudo haya mostrado un rezago, que por cierto puede resolverse con la postergación de inversiones, producto de la alta incertidumbre sobre el precio de nudo que es esperable rija a futuro,² y también como consecuencia de la falta de actualización de los factores de penalización. El tema concreto hoy es entonces que no hay - y puede no haber - interesados en firmar contratos con las distribuidoras.

Pero, la mayor inconsistencia de la ley es que las distribuidoras, a pesar de tener la obligación de contar con contratos de abastecimiento, no disponen de herramientas para inducir la firma de contratos. Las distribuidoras deben pasar el precio de nudo a los consumidores y ese precio está fijado por la autoridad. En otros términos, no existe la posibilidad que las distribuidoras paguen más que el precio de nudo por el suministro y así induzcan contratos sin que ello las lesione patrimonialmente.

Aunque la ley establece que las distribuidoras que no consigan contratos de suministro pueden autoabastecerse, ello no resuelve el problema de fondo, puesto que de no ser conveniente la suscripción de contratos por parte de generadores independientes, el autoabastecimiento no cambia tal situación constituyendo la obligación un daño patrimonial a las distribuidoras.

2.3 Soluciones propuestas

a) Bolsa de Energía

Una propuesta realizada en un anteproyecto de la CNE, pero que constituye una idea muy controversial en el mundo, dice relación con la introducción de un sistema en que la generación eléctrica sea remunerada a través de contratos bilaterales de largo plazo más un sistema de bolsa de energía (BE) para transacciones de ajuste de corto plazo. En términos simples, se reemplaza el funcionamiento centralizado del CDEC cuyo despacho se basa en el orden ascendente de los costos marginales de las distintas centrales del sistema por un sistema de precios declarado por las propias empresas.

Uno de los beneficios más claros del sistema de BE sería, según sus promotores, que los problemas de despacho y compensaciones, presentes en las críticas al sistema vigente, desaparecen. La pregunta básica que surge entonces es si efectivamente la BE, bajo las condiciones que existen en Chile y las que se prevé que persistan, pueda desempeñarse eficientemente en el sentido que se produzcan transacciones a precios de mutuo beneficio. Otra forma de hacerse un cuestionamiento análogo es preguntarse si la BE genera mayores barreras a la entrada que las que hoy existen desvirtuándose el objeto de su creación.

En la práctica, sin embargo, el cambio de sistema es altamente cuestionable, porque muchos de los problemas que hoy se asocian a la concentración de mercado, a la volatilidad y a las barreras a la entrada, serían ampliamente potenciados por un sistema de BE. Más concretamente, a pesar que la BE ha sido concebida con el propósito de generar competencia en los precios, uno de los principales problemas evidenciados de las experiencias internacionales dice relación con la manipulación de precios cuando se han dado las condiciones para ejercer poder de mercado de algunas empresas, particularmente cuando existe sequía, demanda ajustada o fallas de centrales programadas y no programadas.

Dado que Chile es fuertemente dependiente de las fuentes de generación hidráulicas, los problemas evidenciados en Colombia y California deben llamar a la prudencia sobre cómo reducir las probabilidades de que el sistema se desvirtúe. Por ello, en el corto plazo es riesgoso avanzar a la libre declaración de precios en el mercado spot, debido a las participaciones dominantes de algunas empresas actualmente existentes. Sin embargo, ello no obsta para que, en el mediano y largo plazo, particularmente con la entrada de nuevos competidores producto de eventuales interconexiones, ello pueda ser considerado más seriamente.

b) Liberalización de Precios de Nudo, y Resguardos

Distintos tipos de solución demanda la situación actual de falta de respaldo y de contratos pero, a nuestro juicio, hay una que es más estructural y de largo plazo. Ya hemos señalado como diagnóstico que establecer contratos en lugar de abastecer clientes libres aumenta el riesgo, el que podría no estar remunerados a través del precio de nudo. También cabe consignar que hacer contratos con distribuidoras a tres años, en contextos en los que el precio de nudo se modifica cada seis meses, es un elemento central de riesgo para quienes hacen tales contratos.

Con ello, si las empresas generadoras proveen suministro a distribuidoras, toman pasivos contingentes, los que pueden ser, para la remuneración que obtienen, muy costosos. Como los generadores no están obligados a firmar contratos con las distribuidoras (a un precio fijado) y así asumir el riesgo de multas y sanciones (también fijadas por la autoridad), pueden optar por vender a clientes libres, donde negocian el precio y las sanciones. En términos simples, la remuneración que reciben puede no alcanzar a cubrir los costos de vender a un mercado en el que hay serios riesgos de tener que responder por algo que está fuera de su control.

Frente a esta posibilidad, y considerando que los precios de nudo son verdaderas anclas para los contratos libres, cabe explorar seriamente la posibilidad de liberalizar los precios de nudo. Concretamente, mantener por la regulación a los consumidores finales a nivel del costo de distribución más el precio de nudo, y permitir un "pass through" desde el precio que cobren libremente las generadoras a las distribuidoras, a los consumidores regulados.

Reglas Claras para el Sector Eléctrico: Un Desafío Pendiente

Para que ello sea una exploración razonable, sin embargo, es fundamental entender qué se trató de proteger cuando el legislador optó por fijar los precios de nudo. Nuestra hipótesis es que el legislador procuró evitar que distribuidores complotaran con generadores, relacionados o no, en contra de los consumidores. En términos simples, se pudo temer que las distribuidoras acordaran una compra cara con una generadora, traspasaran el costo al consumidor y se repartieran, distribuidora y generadora, los beneficios de esa compra cara.

Existen, sin embargo, medios claros a través de los cuales ese tipo de acción se puede evitar y ya se han dado pasos. En primer lugar, cuando se impone el requisito que las distribuidoras liciten sus contratos y compren a la generadora que hace la mejor oferta, ello ayuda a ese fin. Lo crucial, evidentemente, es que el diseño de las licitaciones sea tal que aseguren un proceso transparente y competitivo.

Un segundo mecanismo que fortalece el anterior es el desarrollo de la etapa de comercialización. Con comercializadores independientes se puede incluso regular licitaciones distorsionadas. Supóngase por ejemplo que un distribuidor formula unas bases de licitación orientadas a un generador, el que a su vez tiene un margen de cobro alto que esperan repartir después de habérselo traspasado al consumidor. Con ello, el área de concesión del distribuidor sufre de un cobro alto. En este contexto, la aparición de comercializadores que junten consumidores y les ofrezcan mejores condiciones de precios, porque pueden negociar directamente con otros generadores, es un medio posible de resolver el mencionado problema.

No obstante lo elegante que puede parecer este mecanismo, la existencia de comercializadores requiere que los peajes de distribución estén perfectamente claros. En efecto, el éxito que puedan tener los comercializadores para desafiar la posición de distribuidores es que exista mucha claridad, la que se puede lograr definiendo peajes a prorrata de las potencias conectadas, por ejemplo.

Otro cuestionamiento básico que se pudiera plantear es cómo pudiera actuar o a quién pudiera ofrecer un comercializador su electricidad más barata. En otras palabras, ¿pueden finalmente ser beneficiados los consumidores pequeños, residenciales, con la existencia de comercializadores? Nuestra visión es que definitivamente sí, incluso sin que tengamos que esperar cambios tecnológicos que permitan diferenciar entre clientes. La vía fundamental para que ello ocurra es la descentralización efectiva de las decisiones a través de municipalidades o juntas de vecinos. Una municipalidad que decida tomar un contrato con un comercializador que arbitre precios altos será unánimemente aplaudida. Para otra, que por ejemplo decida tomar un contrato con un menor precio, pero sujeta a un servicio interrumpible, deberemos modificar ciertas concepciones y posiblemente algunas normas.

* Datos Informativos

- 1.- Para un diagnóstico más completo, véase: Fortalezas y Debilidades del Marco Regulatorio Eléctrico en Chile, R. Paredes y J. M. Sapag, CIADE, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago, Mayo, 2001.
- 2.- Nótese que el precio de nudo se fija cada seis meses, y los contratos deben establecerse como mínimo por tres años.