



Seguridad en el Abastecimiento Eléctrico

La aprobación de Ley N° 20.018, que modifica el marco normativo del sector eléctrico, significa un gran avance para fortalecer la seguridad de suministro. En este sentido, la Cámara Chilena de la Construcción insiste en que tanto la seguridad como el riesgo en el abastecimiento eléctrico deben quedar reflejados con total transparencia en los precios del mercado eléctrico. Por otra parte, aún quedan elementos que dificultan el desarrollo de nuevas inversiones en el sector eléctrico, como la escasa actitud de cumplimiento y garantía de los derechos de propiedad por parte del Estado hacia los inversores privados.

I. Introducción

Si en lugar a dudas uno de los temas de mayor preocupación y que ha generado debate en distintos ámbitos corresponde a la seguridad en el abastecimiento eléctrico, por cuanto la situación en términos de oferta y demanda de energía eléctrica y su perspectiva de mediano-largo plazo es inquietante. Por un lado, el mayor crecimiento de la economía chilena ha llevado a incrementar el consumo actual y futuro de energía eléctrica, inclusive a un ritmo mayor que lo previsto algunos años atrás.¹ Por otra parte, debido a las restricciones en las exportaciones de gas natural desde Argentina, se ha establecido un clima de incertidumbre en cuanto al abastecimiento eléctrico, afectando así sobre las decisiones de inversión en este sector. Frente a este panorama y con el objetivo de brindar mayor seguridad en dicho abastecimiento, en mayo reciente se aprobó el proyecto de ley que impulsó el Ejecutivo para la reforma del sector eléctrico.

II. Reforma a la Ley eléctrica

En el proyecto de ley original se reconoce que la seguridad de suministro eléctrico depende principalmente de: (i) diversificación de la matriz energética, es decir, el grado de participación de las fuentes primarias de energía, (ii) variedad de las fuentes externas desde las cuales se importan los combustibles y (iii) el desarrollo de inversiones que garanticen una oferta acorde a la evolución de la demanda de energía.

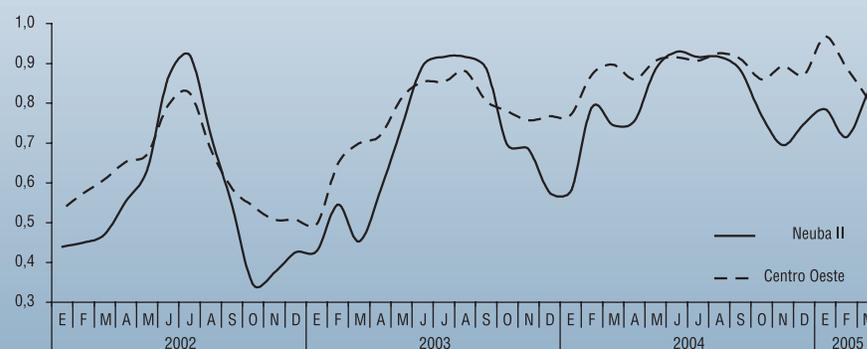
Dentro del marco de la política energética para Chile, en cuanto a lograr condiciones de seguridad en el suministro de energía, los cambios propuestos por el Ejecutivo en la

¹ La demanda de energía neta en el año 2004 creció 7,6%.

continuación Recuadro 1

integra los gasoductos troncales del Sistema Norte, es el Gasoducto Centro Oeste, que también tiene su cabecera en el yacimiento Loma de La Lata (cuenca Neuquina) y posee una capacidad máxima de transporte de 31,9 millones de m³/día y una longitud total de 2.104 km. Este gasoducto se conecta con el Gasoducto del Norte para llevar gas natural hacia Buenos Aires, mientras que el primero lo hace directamente.

Gráfico 1.2: Flujo Entregado vs Capacidad Nominal de Transporte, por Gasoducto Argentino



Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas.

Como se desprende del gráfico, en ambos gasoductos ha aumentado el envío de gas natural con respecto a la capacidad instalada y operando en promedio a un 80 y 90% desde enero de 2004, debido fundamentalmente a la mayor demanda de dicho insumo proveniente desde Buenos Aires.

norma se planteaban como principales objetivos: (i) incentivar la realización de las inversiones requeridas por el sistema para su normal funcionamiento; (ii) permitir que existan señales de mercado que favorezcan una conducta eficiente de los consumidores regulados frente a condiciones de contingencia eléctrica; (iii) acotar el contexto en el cual es posible catalogar una situación específica de operación del sistema, de caso fortuito o fuerza mayor; (iv) reforzar las atribuciones de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles para prevenir situaciones de riesgo; y (v) aumentar la seguridad del abastecimiento energético en el

país mediante la diversificación de las importaciones de gas natural en cuanto a nación de origen. Con respecto a este último objetivo, el proyecto establecía que los importadores de gas natural debería diversificar sus provisiones de gas, de tal manera que el total importado por Chile de un mismo país de origen no sea superior al 85%. Esto llevó a una disidencia entre el Ejecutivo y el sector privado, debido que este instrumento significaría imponer restricciones de manera arbitraria y considerado como una medida de expropiación hacia las empresas que han realizado las inversiones en redes (costo hundido) y desarrollan este negocio.

Finalmente, este fue el único de los artículos que no contó con aprobación por parte del Congreso Nacional y el 19 de mayo reciente fue publicado en el Diario Oficial la Ley N° 20.018, que modifica el marco normativo del sector eléctrico. De esta manera, la nueva ley contempla los siguientes aspectos que son centrales en el debate de suministro eléctrico:

- Cambio en el mecanismo de licitación de contratos de suministro de los generadores a las concesionarias de distribución, para abastecer la demanda de los clientes regulados.²
- Se establece que las empresas distribuidoras podrán convenir con los consumidores de menos de 500 kilowatts

reducciones temporales de consumo, donde dichas empresas deberán informar a los consumidores las condiciones de la oferta, las que podrán ser voluntariamente aceptadas por éstos.³

- Acotar el contexto en el cual es posible considerar una situación de operación del sistema, como caso fortuito o fuerza mayor. Para ello se establece que las faltas de seguridad y calidad de servicio provocadas por indisposiciones de centrales a consecuencia de restricciones totales o parciales de gas natural proveniente de gasoductos internacionales, no serán calificadas como caso fortuito o de fuerza mayor.

Recuadro 2: Proyecto de Incentivos a la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en Argentina

La producción de petróleo crudo en Argentina viene decayendo desde 1998, año en que alcanzó su máximo histórico, lo que ha llevado a que el gobierno de ese país reconociera la necesidad de tomar medidas antes de que los saldos se reduzcan aún más, teniendo en cuenta el plazo que requiere el desarrollo de nuevas oportunidades de hidrocarburos. Con respecto al gas natural, si bien la producción ha incrementado en algunas cuencas, la oferta no ha sido capaz de abastecer simultáneamente tanto la demanda creciente del mercado interno como los compromisos asumidos por los productores con consumidores extranjeros. Además, la caída de la relación de reservas vs producción que se observa esencialmente para el caso del gas natural, es el resultado de la falta de inversión en los últimos años en actividades de exploración en dichos recursos que, a su vez, es consecuencia de una errada política de precios de las autoridades trasandinas.

A lo anterior hay que sumarle los nuevos requerimientos que impone el crecimiento de la demanda de energía, principalmente por el incremento de la actividad económica Argentina (9% anual en 2004). Esto hace ineludible la necesidad de desarrollar nuevas inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos, junto con la expansión de la capacidad de transporte interno, de tal manera que permita satisfacer adecuadamente la mayor demanda energética en ese país.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, el gobierno argentino promueve un programa de incentivos a la exploración y explotación de hidrocarburos que comprende dos aspectos: (i) un paquete de incentivos destinado a las áreas que en la actualidad no están asignadas vía permisos de exploración o concesiones de explotación; y (ii) un conjunto de incentivos para aquellas áreas que no se encuentran asignadas por medio de concesiones de explotación. A continuación se enumeran los principales aspectos en que consisten los incentivos propuestos:

- Devolución anticipada del IVA y amortización acelerada a los efectos del impuesto a las ganancias.
- Los bienes pertenecientes a los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación otorgados bajo el presente régimen no integrarán la base de imposición del impuesto a la ganancia mínima presunta (ley N° 25.063), a partir de la fecha de la adjudicación y hasta el tercer año posterior al otorgamiento de la concesión de explotación.
- Los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación de las áreas abarcadas por este régimen estarán exentos del pago de los derechos de importación de bienes de capital que no se fabriquen en el país y que fueren necesarios para la ejecución de actividades de exploración.

² Esta medida es para el primer objetivo descrito anteriormente.

³ Esta medida es para el segundo objetivo descrito anteriormente.

continuación Recuadro 2:

- Los beneficios relacionados con el IVA, ganancias y los tributos a los bienes importados tendrán un plazo de duración de 15 años para las áreas nuevas y de 10 años para las áreas actualmente asignadas.

Para acceder a todos los beneficios otorgados por este régimen, el principal requisito es que Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) deberá formar parte, en asociación, del permiso de exploración y de la posterior concesión de explotación. Esta asociación tendrá carácter de ineludible para acceder a dichos beneficios.

Aunque el programa de incentivos propuesto por el gobierno argentino para desarrollar nuevas inversiones en hidrocarburos ofrece un atractivo tributario tanto a las firmas que se encuentran operando como a nuevos agentes, el requisito de asociación de ENARSA con los privados introduce otro elemento de intervención del Estado en este mercado, agravando aún más las distorsiones en los precios finales. Además, la producción de gas natural es una actividad no regulada donde los productores realizan las exploraciones, extracciones y comercialización libremente, mientras que el transporte y distribución de ese energético por redes son considerados servicios públicos regulados donde las empresas se encuentran sujetas a la intervención del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). Por lo tanto, si el objetivo es incentivar nuevas inversiones en este sector, entonces debiera procurar que los precios de este mercado brinden las señales correctas que requieren este tipo de inversiones a largo plazo.

III. Efectos esperados de la reforma

En términos generales, los efectos esperados con la nueva ley podrían clasificarse como de corto y largo plazo. Con respecto a estos últimos, el nuevo procedimiento de licitación permitirá estabilizar los precios para los nuevos proyectos de generación y, de esta manera, asegurar a los inversionistas ingresos adecuados con los costos de producción e independientes de las posibles fluctuaciones del precio en el corto plazo. En efecto, se define la posibilidad de contratos con plazos extendidos hasta 15 años y cuyo precio de adjudicación (precio de nudo del semestre en el que la licitación tiene lugar) se mantiene durante el período de la licitación.⁴ Además, este mecanismo debería incrementar la competencia ya que los contratos entre las empresas generadoras y distribuidoras se licitarán a aquella que ofrezca el precio más bajo. Por último, es de esperar una mayor incorporación de proyectos de inversión y/o la reactivación de los proyectos que se encuentran en estudio por parte de las principales firmas que operan en el mercado eléctrico. No obstante, hay que tener en cuenta que los suministros de las

nuevas centrales construidas bajo esta nueva forma de licitación, tendrán inicio recién a partir de 2009. En el siguiente cuadro se presenta la capacidad adicional a incorporarse en el sistema eléctrico según los proyectos de inversión en energía que actualmente se encuentran en etapa de factibilidad y con un cronograma de inversiones estipulado.

Tabla 1
Capacidad Adicional según Proyectos de Inversión en Energía (MW)

	Hidroeléctrica	Turbinas Diesel	Ciclo Combinado	Otros
2005	-	-	-	30
2006-2008	443	120	75	-
2009-2011	515	-	-	-
2012-2014	680	-	-	-
2015-2018	2.860	-	-	-
Total	4.498	120	750	30

Fuente: Elaboración propia según información de la CBC

⁴ Adicionalmente, los precios de licitación serán indexados de manera independiente de las variaciones de precios de nudo.

En cuanto a efectos de corto plazo, es de esperar que el segundo aspecto considerado en la nueva ley, referente a la posibilidad que los generadores puedan convenir con sus clientes regulados reducciones temporales de consumo de manera directa o a través de los distribuidores, permita enfrentar una posible crisis mediante un mecanismo flexible. Esto significa un gran avance en cuanto a aminorar los efectos de una posible crisis eléctrica, debido que los efectos negativos de las crisis en Chile, principalmente las de 1998-1999, estuvieron influidos fuertemente por la inflexibilidad del sistema de precios y la inadecuada forma de responder ante las mismas mediante un racionamiento parejo e ineficiente de energía.⁵ En este sentido, la nueva medida introduce una mayor flexibilidad al sistema eléctrico, por cuanto ante una situación de insuficiencia de energía eléctrica los generadores podrán otorgar compensaciones mediante incentivos económicos a aquellos clientes que estarían dispuestos a aceptar una reducción temporal de su consumo eléctrico. Con ello se minimizará el costo que se enfrenta en una situación de escasez de electricidad.

IV. Síntesis y recomendaciones

Las buenas perspectivas de la demanda energética, debido al mayor dinamismo de la actividad económica, han mejorado las expectativas en cuanto al desarrollo de nuevas inversiones eléctricas. Sin embargo, las restricciones de gas natural desde Argentina y la incertidumbre respecto de la evolución futura de los precios tanto libres como regulados para el largo plazo, colocaron al abastecimiento eléctrico en una situación complicada y donde la ampliación de la oferta de obras de infraestructura en el sector pasó a ser trascendental. Con la intención de fortalecer la seguridad de suministro eléctrico, se promulgó la Ley N° 20.018 que reforma al sector eléctrico. Ésta tiene como principal aporte incentivar el desarrollo de inversiones por medio de un mecanismo de licitación entre generadoras y distribuidoras que asegure

estabilidad de precios e ingresos para los inversionistas. Por lo tanto, es de esperar que en el mediano plazo se incentiven las inversiones detenidas debido principalmente a la incertidumbre causada tanto por las importaciones de gas natural como porque el precio de nudo actual no refleja los costos marginales esperados.

La Cámara Chilena de la Construcción (CChC) desde hace varios años ha tenido una especial preocupación por el sector energético del país y, en especial, por la industria eléctrica. Para los socios de la Cámara, su interés radica tanto en las obras de inversión que este sector genera, como en su calidad de consumidores de energía eléctrica, la cual afecta, directamente, los costos de producción.

Luego de analizar la situación actual y las perspectivas de mediano-largo plazo del sector eléctrico, especialmente de los efectos de la reforma eléctrica introducida recientemente, a continuación se enumeran las recomendaciones que sugiere la CChC:

- Tanto la seguridad como el riesgo en el abastecimiento eléctrico deben quedar reflejados transparentemente en los precios del mercado eléctrico. En este sentido, es necesario evitar instrumentos de política restrictivos, sino más bien usar instrumentos que busquen mayor transparencia en la regulación de la industria eléctrica. Esto permitirá que los precios reflejen adecuadamente las condiciones de mercado en el horizonte de largo plazo que requieren las inversiones y, consecuentemente, despejar la incertidumbre existente para el desarrollo de las inversiones correctas.
- El Estado debe tener una actitud de cumplimiento, garantía y respeto de los derechos de propiedad en sectores donde debe realizarse inversión a largo plazo, como es el caso del sector eléctrico, sin dejar de lado las normas y leyes existentes, como las medioambientales. Con esto se evitarían distorsiones políticas que afectan adversamente el interés privado de invertir en este sector.
- Es necesario que se cumpla objetivamente la Política Ambiental, ello por cuanto en la actualidad se ha utilizado muchas veces la discusión ambiental y la participación

⁵ Para un mayor detalle y discusión de las causas de las crisis eléctricas de 1998-1999, véase Díaz, Galetovic y Soto, Estudios Públicos N° 80,

ciudadana contenida en ésta para fines no necesariamente medioambientales.

- Es conveniente investigar otras fuentes energéticas para mejorar el conocimiento y cerciorarse que no existan barreras regulatorias que impidan su eventual desarrollo. Con ello se agregaría un elemento que beneficiaría la transparencia del mercado eléctrico.

En suma, la reforma a la ley eléctrica se encuentra en línea con la mayoría de los agentes de mercado, por cuanto introduce una serie de mejoras. No obstante, todavía existen algunos elementos de fondo que dificultan el desarrollo de nuevas inversiones en el sector eléctrico, como la escasa actitud de cumplimiento y garantía de los derechos de propiedad por parte del Estado hacia los inversores privados.

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. por Internet, conéctese a: **www.camaraconstruccion.cl**

Director responsable: Felipe Morandé L.

J u n i o 2 0 0 5