13287-08

BOLETÍN Nº

MOCIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS CHILE

PERÍODO LEGISLATIVO **2018-2022**

LEGISLATURA **368**

Modifica la ley N°21.185, que Crea un mecanismo transitorio de estabilización de precios de la energía eléctrica para clientes sujetos a regulación de tarifas, para delimitar temporalmente su aplicación

SESIÓN Nº **1ª**

FECHA: **11-03-2020**

[X] PRIMER TRÁMITE CONST.

[ ] SEGUNDO TRÁMITE CONST. (S)

DESTINACIÓN

- [ ] 01.- AGRICULTURA, SILVICULTURA Y DESARROLLO RURAL
- [ ] 02:- DEFENSA NACIONAL
- [ ] 03.- ECONOMÍA, FOMENTO; MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y TURISMO
- [ ] 04.- EDUCACIÓN
- [ ] 05.- HACIENDA
- [ ] 06.- GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN
- [ ] 07.- CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO
- [ ] 08.- MINERÍA Y ENERGÍA
- [ ] 09.- OBRAS PÚBLICAS
- [ ] 10.- RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
- [ ] 11.- SALUD
- [ ] 12.- MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
- [ ] 13.- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
- [ ] 14.- VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
- [ ] 15.- TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
- [ ] 16.- RÉGIMEN INTERNO Y ADMINISTRACIÓN
- [ ] 17.- DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
- [ ] 18.- FAMILIA Y ADULTO MAYOR
- [ ] 19.- CIENCIAS Y TECNOLOGÍA
- [ ] 20.- BIENES NACIONALES
- [ ] 21.- PESCA, ACUICULTURA E INTERESES MARÍTIMOS
- [ ] 22.- DE EMERGENCIA, DESASTRES Y BOMBEROS
- [ ] 24.- CULTURA, ARTES Y COMUNICACIONES
- [ ] 25.- SEGURIDAD CIUDADANA
- [ ] 27.- ZONAS EXTREMAS Y ANTÁRTICA CHILENA
- [ ] 29.- DEPORTES Y RECREACIÓN
- [ ] 31.- DESARROLLO SOCIAL, SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y PLANIFICACIÓN
- [ ] 33.- RECURSOS HÍDRICOS Y DESERTIFICACIÓN
- [ ] 34.- MUJERES Y EQUIDAD DE GÉNERO

- [ ] COMISIÓN DE HACIENDA, EN LO PERTINENTE.
- [ ] COMISIÓN MIXTA.
- [ ] COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE PRESUPUESTOS.
- [ ] EXCMA. CORTE SUPREMA, EN LO PERTINENTE.
- [ ] OTRA:

4

Proyecto de ley que modifica la ley N° 21.185 que crea un mecanismo transitorio de estabilización de precios de la energía eléctrica para clientes sujetos a regulación de tarifas

13287-08

Antecedentes

Chile ha tenido en los últimos años un desarrollo ejemplar a nivel Mundial en el campo de las energías renovables no convencionales (ERNC). Las energías limpias, que utilizan recursos propios de nuestro país, inagotables, como el viento o el Sol, representan no solo una garantía de independencia para Chile, tan vulnerable a los vaivenes de los hidrocarburos, que en el pasado nos generaron más de un problema, sino también la posibilidad cierta de descarbonizar nuestra matriz energética. Actualmente, las ERNC generan 14.748 GWh-año (fuente: CNE, Energía Abierta, a diciembre de 2019) y representan casi el 20% de nuestra matriz energética, meta que originalmente estaba establecida para el año 2025 (ley 20.698).

Es más, las inversiones en el sector energía para el quinquenio 2017-2021 han sido estimadas en US$ 10.931 millones[1], lo que la situó en la tercera industria más dinámica del país, solo superada por obras públicas y minería. De la misma manera, a febrero de 2020, los proyectos declarados en construcción, según da cuenta la Comisión Nacional de Energía (CNE), en un 90% pertenece a fuentes de energías renovables.

Como hemos señalado, de manera transversal, en el Congreso Nacional se han aprobado diversas leyes que han permitido este auge:

- Ley 20.257 de 2008, que introduce modificaciones a la ley general de servicios eléctricos respecto de la generación de energía eléctrica con fuentes de energías renovables no convencionales y que estableció la obligación de inyectar al sistema

[1] Reporte sectorial de la Corporación de Bienes de Capital (CBC),

CAMARA DE DIPUTADOS
ABOGADO OFICINA DE PARTES
10 MAR 2020
12:46 Hrs.

un 10% de energía proveniente de ERNC al año 2024. En el mensaje de esta ley se señalaba:

"…. se considera necesario emprender nuevas acciones para acelerar el ingreso de energías renovables no convencionales a nuestra matriz energética, y consolidarlas en el mercado eléctrico como una alternativa real y eficiente de generación. De esa forma, el país prontamente podrá capitalizar la contribución que las referidas energías pueden hacer a los objetivos de la política energética y al desarrollo nacional.

Esta necesidad se sustenta en la constatación de que algunas características de los proyectos y de parte importante de sus promotores, impiden asumir los riesgos asociados a la comercialización final de la energía de igual forma que los proyectos y emprendedores tradicionales. Debido a ello, estos proyectos tienen menores posibilidades de suscribir contratos de largo plazo con clientes finales no sujetos a regulación de precios o empresas distribuidoras para la venta de su energía y, por consiguiente, no pueden optar a modelos de negocios que les otorguen certidumbre de ingresos durante plazos prolongados, condición fundamental para desarrollar proyectos que se caracterizan por la recuperación del capital invertido en el largo plazo.

Adicionalmente, el menor tamaño de los proyectos de energías renovables no convencionales y la dedicación relativamente mayor que demanda su evaluación, más el riesgo inicial que implica la introducción de tecnologías innovadoras en mercados competitivos de generación eléctrica, los hacen, por el momento, menos interesantes para las empresas existentes en el mercado eléctrico chileno que los proyectos con energías convencionales. Si bien los actores tradicionales han comenzado a evaluar y, en algunos casos, a ejecutar algunos proyectos con energías

no convencionales, probablemente los desarrollarán a un ritmo menor y en una cantidad inferior al que permite el potencial del país."

- Ley 20.698 de 2013, que propicia la ampliación de la matriz energética, mediante fuentes renovables no convencionales, que surge de una moción transversal de diversos senadores, y que modifica la obligación señalada en la ley 20.257 estableciendo un porcentaje de 20% al año 2025.

- Ley 20.805 de 2015, que perfecciona el sistema de licitaciones de suministro eléctrico para clientes sujetos a regulaciones de precios. Esta ley marca un hito fundamental en el desarrollo de las ERNC en Chile. Nuevamente de manera transversal en el Congreso Nacional se materializa, a través de esta ley, un amplio acuerdo que se origina en la "Agenda de Energía", y que constituye un antes y un después para impulsar el desarrollo de las ERNC.

  En efecto, tal como señala el Mensaje de esta ley:

  "La Agenda de Energía señala los principales lineamientos que deberán guiar dichos esfuerzos, partiendo desde la base de reconocer que la energía es un insumo esencial para la sociedad, de manera que su disponibilidad y abastecimiento influyen directamente en el crecimiento social y económico y, en consecuencia, en la reducción de la pobreza. La falta de acceso a fuentes y redes de energía confiables constituye, ciertamente, una peligrosa limitación para el progreso social sostenible, el crecimiento económico y el bienestar de la población, dado el enorme impacto que tiene para los hogares de Chile el costo de la electricidad.

  Esta Agenda ha trazado una ruta que tiene como objetivo lograr que nuestra energía sea confiable, sustentable, inclusiva y de precios razonables, con una matriz eléctrica diversificada, equilibrada y que garantice al país mayores niveles de soberanía en sus requerimientos energéticos. Para ello se impulsarán políticas y acciones para

avanzar en cambios sustanciales en los próximos 10 años. Una de las Metas planteadas en la Agenda, es "Reducir en un 25% los precios de las licitaciones de suministro eléctrico de la próxima década para hogares, comercios y pequeñas empresas", respecto a los precios ofertados en la última licitación realizada en el año 2013 (que ascendieron a US$/MWh 128,9). Herramienta clave para lograr este objetivo, son las licitaciones de suministro para clientes regulados.

...

Dichos ajustes tienen como uno de sus ejes principales fomentar la competencia del mercado de generación eléctrica, mediante la incorporación de nuevos actores y fuentes de generación que perfeccionen el funcionamiento competitivo de este mercado. Estas condiciones permitirán reducir los precios para los clientes regulados en el largo plazo y mejorar las condiciones de abastecimiento energético nacional en su conjunto.

En el logro de estos objetivos el Estado no puede actuar como un espectador pasivo, sino que debe jugar un rol fundamental dando una orientación y conducción del desarrollo eléctrico que el país requiere para el largo plazo. Este rol se traduce en atribuciones que permitan a la autoridad diseños licitatorios que cumplan con objetivos estratégicos y atraigan nuevas inversiones al sector. ...

En ese mismo orden de ideas, el Estado debe velar porque en casos específicos donde las condiciones del mercado eléctrico son transitoriamente especiales, pueda procederse a licitar el suministro bajo condiciones singulares, ya sea de plazos, precios máximos, cantidades o bloques de energía, indexadores, entre otras condiciones excepcionales.

Adicionalmente, este nuevo marco de licitaciones tiene como finalidad dar al oferente señales de certeza regulatoria y de desarrollo orgánico..."

En suma, este nuevo marco regulatorio de las licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados, buscaba aumentar competencia en el sector, a través de nuevos actores, atraer nuevas inversiones y diversificar las matriz energética del país, con nuevas tecnologías, considerando certeza en las reglas del juego. Como veremos más adelante, ese objetivo se cumplió sobradamente, pero hoy se pone en riesgo.

- Ley 20.936 de 2016, que establece un nuevo sistema de transmisión eléctrica y crea un organismo coordinador independiente del sistema eléctrico nacional. En el Mensaje de la ley se es más explícito en relación a la decisión de país para desarrollar las ERNC. Al aludirse a la "Agenda de Energía" se sostiene:

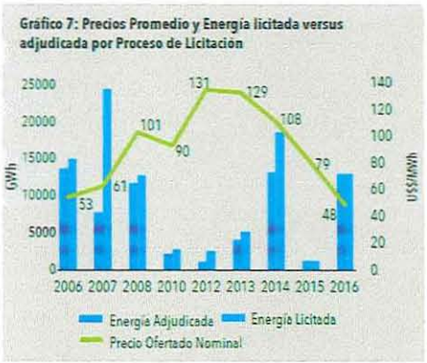
  "Entre dichos ejes centrales se encuentra el relativo a la "Conectividad para el Desarrollo Energético", conforme al que se propicia el establecimiento de mecanismos y garantías para la optimización global y futura del sistema, y la planificación de la transmisión desarrollada por la autoridad de manera vinculante, para permitir el desarrollo de proyectos de transmisión que generen un beneficio nacional que vaya más allá de la simple reducción de los costos operacionales de corto plazo del sistema eléctrico, permitiendo la reducción de barreras de entrada, eliminando desacoples económicos entre distintas zonas del país y facilitando una mayor incorporación de las energías renovables que el país posee en alto potencial.

  .....

  En ese contexto, en una visión de futuro, se vislumbra para el sistema eléctrico y su desarrollo: más oferta y competencia, mayor integración de energías renovables no convencionales (ERNC) y pequeños medios de generación en distribución (PMGD), integración de polos de generación de interés público, expansión de la transmisión de largo plazo con menores grados de incertidumbre, mayor transparencia en la operación del sistema eléctrico, un uso del territorio en instancia coordinada por el Estado, una mejor respuesta del sistema eléctrico ante contingencias, una norma

técnica enfocada en requerimientos de los usuarios finales, y la incorporación de nuevas tecnologías de transmisión, además de la seguridad y calidad de servicio."

Pues bien, el resultado de este conjunto de políticas está a la vista y constituye un ejemplo mundial: nuevos actores, más competencia, energía limpia, y menores precios para los hogares de Chile. Estos son los datos, conforme a lo señalado por la Comisión Nacional de Energía ("CNE"), según se aprecia en los siguientes gráficos[2].



Estallido social y medidas desde el Sector Energía

Los sucesos que han acaecido desde el 18 de octubre han generado, entre otros anuncios, la necesidad de establecer regulaciones que se hagan cargo de la justa demanda de millones de chilenas y chilenos, para evitar abusos de los servicios monopólicos.

En efecto, una de las demandas de la ciudadanía ha sido que una serie de cobros de servicios básicos son abusivos en varias industrias reguladas, como la provisión de agua potable y sistema de alcantarillado, la distribución de energía eléctrica y las autopistas concesionadas. Desde luego, el movimiento ciudadano se inició por un aumento de la tarifa del Metro de Santiago.

---

[2] CNE; "Nueva Ley Chilena de Licitaciones de Suministro Eléctrico para Clientes Regulados: Un caso de éxito"; página 80.

Así las cosas, como una de las primeras medidas impulsadas por el Gobierno, para hacerse cargo de las demandas ciudadanas, aparece la Ley 21.185 que crea un mecanismo transitorio de estabilización de precios de la energía eléctrica para clientes sujetos a regulación de tarifas. Por otra parte, se acelera la aprobación del proyecto de ley que terminaría como la Ley 21.194, que rebaja la rentabilidad de las empresas de distribución y perfecciona el proceso tarifario de distribución eléctrica. Ambas leyes en favor de los clientes, qué duda cabe. El problema, es que, a la vuelta de la esquina, pueden volverse en su contra.

Lamentablemente, la legislación aprobada, en la premura de la crisis, hoy, con un análisis más acabado, da cuenta de un efecto nocivo en relación con las señales regulatorias que Chile está dando para el desarrollo de las ERNC, esperándose que, en las próximas licitaciones de suministro de energía para clientes regulados, haya menos ofertas y, por ende, se revierta la curva de baja de precios y se inicie una escalada al alza.

Fundamentos de la moción

En efecto, la creación del mecanismo de estabilización de precios de la energía implica, de manera evidente, un impacto en los ingresos de las empresas de generación eléctrica, afectando de igual manera a empresas incumbentes (las grandes generadoras) y entrantes (las nuevas empresas que ingresaron al sistema después de la publicación de la ley N° 20.805). Aunque sea transitorio, las empresas más pequeñas se ven mayormente afectadas y, coincidentemente, se trata de generación ERNC.

Pero más allá, y es lo relevante, esta medida ha transmitido una señal regulatoria que pone en tela de juicio el compromiso de Chile con el desarrollo de las ERNC. Nuestro país salió al mundo a convencer a desarrolladores de proyectos ERNC para que vinieran y ofertaran, en un nuevo marco legal, sus mejores propuestas en favor de los hogares de Chile. Pues bien, vinieron, invirtieron y hoy, 4 años después, se les cambian las reglas del juego.

En términos sencillos, los desarrolladores de proyectos de generación ERNC ven en esta ley un cambio en las reglas del juego que fundaron los llamados a licitación de suministro de energía para clientes regulados una vez publicada la ley N° 20.805. Por ende, ¿cuál será el efecto que tendremos en la próxima licitación? Con toda seguridad, menos interés, menos oferentes y un precio de la energía más alto para los hogares de Chile. Se da, entonces, la paradoja de que un proyecto de ley bien intencionado, genera a poco andar un resultado no deseado, cual es el aumento de las tarifas.

Con la nueva ley de licitaciones no fueron pocos los actores de la generación ERNC que apostaron por nuestro país, rompieron el oligopolio existente y bajaron drásticamente los precios de la energía para millones de hogares. Hoy, la señal regulatoria que estamos dando como país es un freno a quienes estuvieron dispuestos a desarrollar ERNC en Chile. Pero, estamos a tiempo de volver al mismo camino virtuoso en que nos encontrábamos.

Al respecto, es importante considerar que los temas referidos a la regulación del mercado eléctrico son complejos y, por dende, deben analizarse con detención.

A mayor abundamiento, la ley 21.185 establece una discriminación arbitraria al excluir del mecanismo de estabilización a parte de los generadores que ingresaron a Chile dentro del marco de la nueva ley de licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados. Es decir, las condiciones que se ofrecieron para que desarrolladores de proyectos de todo el Mundo ingresaran a Chile con sus tecnologías de generación ERNC, se mantuvieron para algunos y excluyeron a otros.

Hemos sostenido que la ley 20.805 significa un antes y después en la regulación que, transversalmente, hemos dado para nuestro país y, por ende, creemos imprescindible dar las señales para que todos aquellos impulsores de las ERNC vean que Chile sigue en la senda de favorecer el desarrollo de estas tecnologías.

De lo contrario, estaremos haciéndonos parte de un proceso que nos hará retroceder no solo con precios más altos, sino también con un retardo en el desarrollo de las ERNC que pondrá en riesgo las metas de descarbonización de nuestra matriz energética.

Este proyecto de ley viene, en suma, a dar una potente señal del compromiso de Chile con el desarrollo de las ERNC, excluyendo de la aplicación del mecanismo establecido en la ley 21.185 a todos los impulsores de ERNC que creyeron en nuestro país con la promulgación de la nueva ley de licitaciones de suministro para clientes regulados, siendo pioneros, rompiendo el oligopolio imperante de la generación eléctrica y bajando los precios con tecnologías limpias y que hoy ven con desazón como Chile deja de ofrecer el mejor espacio para impulsar estos proyectos.

En consecuencia, venimos a formular el siguiente

Proyecto de ley:

Artículo único. Reemplácese en el inciso penúltimo del artículo 1° de la ley N° 21.185 por el siguiente:

"Se considerarán para el mecanismo solo aquellos contratos que hayan iniciado suministro, como consecuencia de licitaciones de suministro eléctrico para clientes sujetos a regulaciones de precios, efectuadas con anterioridad al 29 de enero de 2015."

9