

## COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE SUBSIDIOS ELÉCTRICOS

Sesión 7ª, ordinaria, en miércoles 17 de diciembre de 2008.

Se abrió a las 17:00 horas.

### SUMARIO

- Debate de las conclusiones y proposiciones de la Comisión, al tenor de la propuesta formulada por su Presidente.

Asistieron los diputados señores Gonzalo Arenas Hödar (Presidente), Sergio Correa De la Cerda, Fidel Espinoza Sandoval (Fulvio Rossi Ciocca), Javier Hernández Hernández, Jorge Insunza Gregorio de las Heras, Antonio Leal Labrín, Rosauro Martínez Labbé, Jaime Mulet Martínez, José Miguel Ortiz Novoa, Gabriel Silber Romo (Pablo Lorenzini Basso), Alejandro Sule Fernández, Ignacio Urrutia Bonilla y Germán Verdugo Soto.

El acta de la sesión 5ª se dio por aprobada reglamentariamente.

El señor **Laso** (Secretario) dio cuenta de la recepción de los siguientes documentos:

1. Oficio del Ministro (S) de Planificación mediante el cual complementa información sobre las razones tenidas en consideración para no incluir en la ficha de protección social el número de cliente eléctrico de las personas encuestadas.

2. Oficio del Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía, por el cual actualiza información proporcionada anteriormente sobre la cobertura alcanzada por el subsidio otorgado en virtud del DS N° 329, de 2007.

3. Nota del Jefe de Bancada de la Democracia Cristiana, por la cual comunica que el diputado señor Lorenzini será reemplazado en esta sesión por el diputado señor Gabriel Silber.

4. Nota del Jefe de Bancada del Partido Socialista, por la cual comunica que el diputado señor Rossi será reemplazado en esta sesión por el diputado señor Espinoza, don Fidel.

\* \* \* \* \*

Al igual que la anterior, esta sesión constituye la continuación de la última sesión celebrada por la Comisión dentro del plazo que se le otorgara para el cumplimiento de su mandato, la cual debe entenderse prorrogada reglamentariamente hasta por 15 días – vale decir, hasta el 24 de diciembre-- para que aquélla acuerde sus conclusiones y proposiciones sobre la investigación y las presente a la Sala para su consideración.

En esta oportunidad, el diputado señor **Arenas** (Presidente) sometió a consideración de los presentes el texto que se transcribe a continuación.

### **"CONCLUSIONES COMISION INVESTIGADORA SUBSIDIOS ELECTRICOS**

#### **ANTECEDENTES:**

El Subsidio eléctrico fue establecido por Ley 20.040 de 9 Julio 2005, para casos en que las tarifas sufrieran en un plazo igual o menor a 6 meses, un incremento real igual o superior al 5%. La ley exige que los beneficiarios se encuentren al día en el pago de las cuentas y que sean calificados de escasos recursos según la ficha respectiva.

El subsidio es descontado por las empresas concesionarias de distribución, hecho que estas deben acreditar ante la Superintendencia de Electricidad y Combustible (SEC), a efectos de que se autorice el pago del monto descontado mediante resolución exenta, el cual constituye título suficiente para que la Tesorería General pague a las empresas.

El Decreto N° 208/05 estableció que la SEC debería establecer la forma, plazos, mecanismos y medios de presentación para acreditar los montos descontados por parte de las empresas distribuidoras, en aplicación del subsidio de la ley 20.040.

#### **DESCRIPCIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE SUBSIDIO**

El procedimiento por el cual se entrega el subsidio establecido en la Ley 20.040, cuenta con varias etapas y diversos actores a saber:

1° La Comisión Nacional de Energía, ante alzas ordinarias o extraordinarias en las cuentas de electricidad, determina aquellas comunas que han sufrido un alza superior al 5%.

2° La Presidencia de la República determina si se otorga o no un subsidio transitorio a los habitantes de dichas comunas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 20.040.

3° La Comisión Nacional de Energía, junto al Ministerio de Hacienda, determinan el monto a entregar por efecto del subsidio.

4° La Comisión Nacional de Energía, junto al Ministerio de Economía, preparan el Decreto (emanado del Ministerio de Economía) que determina el monto, duración, beneficiarios, pago y demás normas necesarias para la entrega del subsidio.

5° Mideplan entrega la base de datos de los potenciales beneficiarios del subsidio a la Superintendencia de Electricidad y Combustible, la cual los reenvía a las distintas empresas distribuidoras.

6° Las Empresas Distribuidoras realizan un proceso de cruce de información entre la Base de Datos entregada por la SEC y la propia Base de datos de cada empresa.

7° En base a los clientes identificados, las empresas distribuidoras realizan un descuento por el monto del subsidio en las cuentas de la luz respectivas, información que posteriormente es enviada a la SEC.

8° La SEC valida los descuentos realizados por las empresas distribuidoras y autoriza el reembolso de los mismos por parte de la Tesorería General de la República.

#### **EFFECTIVIDAD EN LA ENTREGA DEL SUBSIDIO**

Desde el inicio de su implementación, se han anunciado públicamente la entrega de 8 subsidios, de los cuales hasta la fecha de este informe, sólo se han concretado 6 de ellos, todos los cuales se señalan a continuación:

**Subsidio 1:** Decreto N° 208 de 13 Julio 2005, por un monto de \$9.690 para los clientes del SIC y de \$2.310 para los clientes del SING.

Monto total entregado de \$5.495.000.000.-

**Subsidio 2:** Decreto N° 375 de 15 Diciembre 2006, por un monto de \$5.400 tanto para los usuarios del SIC como el SING.

Monto total entregado de 2.665.000.000.-

**Subsidio 3:** Decreto N° 172 de 5 Junio 2007, por un monto de \$2.000 para todos los beneficiarios.

Monto total entregado de \$18.000.000.-

**Subsidio 4:** Decreto N° 229 de 6 Agosto 2007, por un monto de \$800 tanto para los usuarios del SIC como del SING.

Monto total entregado de \$218.000.000.-

**Subsidio 5:** Decreto N° 329 de 27 Noviembre 2007, por un monto de \$18.000 para los clientes del SIC y \$12.000 para clientes del SING.

Monto total entregado de \$13.681.000.000.-

**Subsidio 6:** Decreto N° 89 de 18 Marzo 2008, por un monto de \$1.000 para todos los beneficiarios.

Monto total entregado de \$20.000.000.-

**Subsidio 7:** Anunciado el 19 de Agosto 2008, con un monto de \$1.500, el cual aún no se entrega.

**Subsidio 8:** Anunciado el 17 Octubre de 2008, con un monto de \$13.000 para los clientes del SIC y \$28.000 para los clientes del SING. (Nota: según el comunicado emitido por la CNE este subsidio comprende también el N° 7, por el cual este se dejaría sin efecto)

Cuadro comparativo de los 6 Subsidios efectivamente entregados:

	Subsidio 1	Subsidio 2	Subsidio 3	Subsidio 4	Subsidio 5	Subsidio 6
Base Mideplan	1.401.461	1.352.694	21.023	911.243	1.408.700	72.166
Identificados	848.123	719.236	17.335	410.109	1.082.995	41.159
Morosos	88.178	120.551	8.285	105.871	125.444	20.901
Pagados	759.945	598.685	9.050	304.238	957.551	20.258
No Entregados	641.516	754.009	11.973	607.005	451.149	51.908
NE(-) Morosos	553.338	633.458	3.688	501.134	325.705	31.007

Nota: Base Mideplan: Base de datos elaborada a partir de la Ficha de Protección Social y que comprende aquellas familias con un puntaje igual o inferior a los 11.734 puntos.

Identificados: Número de personas cuya identificación es posible realizar como cliente eléctrico por parte de las respectivas empresas distribuidoras y que son beneficiarios del subsidio de acuerdo a la Base de Datos entregada por Mideplan.

Morosos: Aquellas personas que a pesar de haber sido identificados por las empresas distribuidoras y encontrarse en la Base de datos de Mideplan, no se encuentran al día en sus cuentas de la luz y por tanto quedan fuera del subsidio.

Pagados: Subsidios efectivamente entregados.

No Entregados: Número de personas que no ha recibido el subsidio, teniendo potencialmente derecho a él, por encontrarse en la Base de Datos de Mideplan y que sin embargo no ha logrado ser identificados por las empresas distribuidoras.

NE (-) Morosos: Número de personas, descontando los morosos (que no tienen derecho a subsidio) que potencialmente debieron haber recibido el subsidio y sin embargo este no les ha llegado hasta la fecha.

Por lo tanto, y de acuerdo a los antecedentes y cifras señaladas, resultado general de los procesos de entrega de subsidios desde su creación, ha considerado la entrega total de 4.698.057 potenciales subsidios desde su creación en el 2005, de los cuales no se han entregado en forma efectiva, (descontando a los clientes morosos) la cifra de 2.649.727 subsidios, lo que representa un 56,4% de efectividad del mecanismo establecido.

	Subsidios	Entregados	No Entregados (- Morosos)
Subsidio 1:	1.313.283	759.945	553.338
Subsidio 2:	1.232.143	598.685	633.458
Subsidio 3:	12.738	9.050	3.688
Subsidio 4:	805.372	304.238	501.134
Subsidio 5:	1.283.256	957.551	325.705
Subsidio 6:	51.265	20.258	31.007
Total:	4.698.057	2.649.727	2.048.330

Tales cifras de entrega y efectividad del Subsidio Eléctrico desde su implementación en el 2005, tiene como resultado que las familias pertenecientes al 40% más pobre del país han dejado de recibir la suma de aproximadamente \$10.000 MM\$ (Diez mil millones de pesos), esto es, aproximadamente 16 millones de dólares, por concepto de subsidios eléctricos.

Las cifras señaladas, representan a juicio de esta Comisión, un lamentable incumplimiento de los objetivos planteados por el Subsidio Eléctrico establecido en la Ley 20.040, toda vez que resulta de una tramitación excesivamente burocrática y con un grado de efectividad menor al 50%, lo que a todas luces resulta insuficiente y a esta altura inexplicable, con el agravante de que no existe ninguna autoridad a cargo y responsable en última instancia de dicha inoperancia.

## RESPONSABILIDADES DE AUTORIDADES

Al respecto podemos señalar que la deficiencia en la entrega de los subsidios eléctricos se contrapone con los principios orientadores consagrados en MIDEPLAN. En efecto en dicho ministerio se señala en el acápite "POBREZA/PLAN GOBIERNO lo siguiente:

Que Para superar esa brecha **se requiere una red de beneficios sociales del Estado con cobertura progresiva que acompañe a las personas a lo largo de su ciclo vital**, protegiendo sus primeros pasos, asegurando el acceso a las oportunidades de educarse y trabajar, cubriendo los riesgos de enfermedad e invalidez y garantizando una vejez digna.

**La pobreza puede golpear a una familia en distintos momentos de su ciclo vital y por lo tanto la protección social debe activarse cuando la adversidad de una familia la requiera.**

Un buen sistema de protección social genera mayor igualdad al reducir la inseguridad que afecta a muchas familias, permitiéndoles abordar proyectos, iniciar emprendimientos y arriesgar un poco más, con la seguridad de que un error no significará la ruina. Un buen sistema de protección social no sólo limita los riesgos, también permite que las oportunidades sean aprovechadas por todos".

Podemos concluir entonces con la mayor objetividad, que esta red de apoyo y de protección social a los más pobres de nuestro país por lo menos respecto de la entrega de los subsidios eléctricos no se ha cumplido, por que de otra manera no se podría entender que desde su implementación en el 2005, tiene como resultado que las familias pertenecientes al 40% más pobre del país han dejado de recibir la suma de aproximadamente \$10.000 MM\$ (Diez mil millones de pesos), esto, aproximadamente 16 millones de dólares, por concepto de subsidios eléctricos.

Por otra parte, en términos jurídicos, es posible identificar las siguientes normas, que a juicio de estos parlamentarios, se habrían infringido durante la aplicación del Subsidio eléctrico establecido por Ley 20.040 de 9 Julio 2005.

En primer lugar, como lo señala el artículo 5 del DFL N° 1, de 2001, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en adelante, Ley de Bases, las autoridades “deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública”. Ello implica que es precisamente a estos funcionarios a quienes se le encomienda una de las funciones más importantes del complejo aparato del sistema público: velar, esto es cuidar con celo, supervigilar la correcta y eficiente administración de los recursos públicos. Y no es una disposición programática ni carente de fondo sino que está fundada en el correcto desempeño que deben observar todos los funcionarios públicos en la administración de sus funciones. Por tanto, en nuestro concepto ni MIDEPLAN ni la Comisión Nacional de Energía han cumplido con el mandato que le encomienda la ley en la aplicación de esta materia.

Se complementa esta disposición, además, con el artículo 3 de la Ley de Bases, que establece los principios que inspiran la Administración Pública: “La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal (...) La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación (...) control, probidad, transparencia y publicidad administrativas (...)”.

El artículo 11 del mismo texto legal, por su parte, establece la obligación de las autoridades de ejercer el control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos. Señala el precepto, que “dicho control se llevará dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda”. Precisamente, a partir de esta concepción jerárquica de la función de las autoridades es que se va configurando la responsabilidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, el artículo 23 de la Ley de Bases dispone que “Los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios (...)”.

La inejecución de este artículo se produciría en relación con el artículo 22 de la misma ley que señala que “Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores (...) **deberán** proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, **velar por el cumplimiento de las normas dictadas**, asignar recursos **y fiscalizar las actividades del respectivo sector (...)**” De este modo, los deberes y obligaciones de los Ministerios, como velar por el cumplimiento de las normas y fiscalizar las actividades del respectivo sector, son, legalmente, de responsabilidad de los Ministros.

La misma Ley de Bases, en su Título III, sobre Probidad Administrativa, señala expresamente que el interés general **exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar dentro del orden jurídico una gestión eficiente y eficaz**

De las normas legales citadas queda de manifiesto que hubo una trasgresión evidente, permanente y negligente en la entrega de los subsidios eléctricos al 40% más pobre de la población por parte de las autoridades que intervinieron y que intervienen en la entrega de él.

Como queda de manifiesto, hay normas expresas que no han sido cumplidas y los responsables de su control, implementación y fiscalización han faltado a su deber legal y constitucional de velar por que dichos preceptos normativos se cumplan a cabalidad.

Por lo anteriormente expuesto, es que esta Comisión ha llegado a la conclusión de que existen responsabilidades administrativas y políticas por parte de determinadas autoridades, como consecuencia de la poca eficacia en la entrega de los subsidios eléctricos decretados desde el año 2005, las que a continuación se detallan:

### **RESPONSABILIDADES DE MIDEPLAN Y CNE**

1° **El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)**, es el ente público encargado de administrar la Ficha de Protección Social, instrumento destinado principalmente a la focalización del gasto público. Dicho Ministerio, debería ser el encargado de determinar los beneficiarios del subsidio eléctrico de la Ley 20.040, toda vez que ese organismo maneja la base de datos a partir de la cual se entregan la gran mayoría de los subsidios y ayudas monetarias de diverso índole a las familias más pobres del país.

A juicio de esta Comisión, MIDEPLAN ha incurrido en una acción a lo menos negligente, al no incluir en la información solicitada en la Ficha de Protección Social, la información destinada a individualizar a los clientes eléctricos, a sabiendas de que la anterior ficha CAS ya había demostrado deficiencias manifiestas en la entrega de los primeros subsidios eléctricos decretados a partir del 2005.

De manera inexplicable, MIDEPLAN en forma consciente, y a pesar de los requerimientos de la Comisión Nacional de Energía no incluyó dicha información, lo que ha generado que dicho organismo entregue Bases de Datos a la Superintendencia de Electricidad y Combustible que no tienen prácticamente ningún trabajo o preparación especial para la entrega del subsidio, no haciéndose responsable de la calidad y eficiencia de la base de datos entregada para el proceso.

2° **La Comisión Nacional de Energía, (CNE)**, no siendo el responsable directo de la entrega de los subsidios eléctricos, ha asumido en la practica la representación del Ejecutivo en dicha materia ante esta Comisión, la cual ha llegado a la conclusión que la CNE no realizó en el momento oportuno y en representación del equipo técnico del Gobierno en materia de subsidios eléctricos, un trabajo conjunto con MIDEPLAN, para que la Ficha de Protección Social, instrumento el cual sabían sería la base de datos oficial para la entrega de los subsidios eléctricos, incluyera los números de clientes eléctricos u otros antecedente que pudiera determinar con mayor grado de precisión los potenciales beneficiarios de los subsidios señalados.

Esta Comisión reconoce las gestiones realizadas por la CNE, destinadas a la entrega de este subsidio tales como, campañas de difusión e información; envío de formularios al domicilio de eventuales beneficiarios, implementación de Call Center.

Sin embargo, éstas medidas no constituyen en los hechos una solución institucional eficaz y de largo plazo en la entrega de los subsidios eléctricos, sino que son medidas paliativas, necesarias sin duda, pero que no resuelven el problema de fondo.

Por lo anterior, esta Comisión considera que la CNE tiene sin duda responsabilidad en la falta de propuestas institucionales, de fondo y de largo plazo que la práctica de más de 4 años de entrega del subsidio eléctrico hacían necesario implementar, para la eficiencia y operatividad de la entrega del mismo según lo dispone la ley N° 20.040, y que va en beneficio del 40% más pobre de la población.

### **CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS**

Para esta Comisión, ha quedado de manifiesto, la falta importante de operancia del sistema de subsidios eléctricos establecidos en la Ley 20.040, el que ha demostrado una efectividad menor al 50%, unido a demoras e incumplimientos del mismo, que

sobrepasan con creces las situaciones de coyuntura que intentan mitigar en el presupuesto familiar, es decir, los meses siguientes a las alzas en las cuentas de la luz que gatillan los subsidios. Lo anterior, ha llevado a que su entrega se extiendan por incluso más de un año, cuando el espíritu de la Ley 20.040 era que los descuentos respectivos se hicieran efectivos a más tardar al mes siguiente de haberse hecho efectivo el alza.

Para solucionar en parte dichos problemas, la Comisión acuerda solicitar al Ministerio de Planificación que establezca, en el Registro de Información Social (RIS), un módulo informático de consulta y registro de datos referidos a la implementación del subsidio eléctrico, a disposición de las Municipalidades del país y relacionado con la información que proporciona la Ficha de Protección Social. Esta aplicación informática deberá contener la información de las personas efectivamente beneficiadas con el subsidio eléctrico y ofrecer la opción de inscribir un número de cliente eléctrico (asociado a la empresa distribuidora que corresponda) para cada jefe o jefa de familia encuestada con la Ficha de Protección Social que así lo solicite. Asimismo, la aplicación informática que se utilice deberá permitir que en cualquier momento, toda persona registrada en la FPS pueda ingresar o actualizar su número de cliente eléctrico.

Así también, esta Comisión ha concluido que un número importante de familias no ha recibido el subsidio eléctrico por no encontrarse al día en el pago de la cuenta de electricidad. Si bien este es un requisito legal, esta Comisión considera necesario flexibilizar este requerimiento. En consecuencia, se solicita a los Ministros de Energía y de Economía que tomen las medidas necesarias para flexibilizar el requisito de estar al día, ya sea a través de un cambio en los decretos de subsidio o mediante una iniciativa de modificación legal,

Así también, esta Comisión ha detectado una total dispersión institucional en la administración del sistema de subsidios eléctricos y un uso deficiente de las bases de datos y antecedentes que permiten determinar a los potenciales beneficiarios del mismo, lo que ha llevado a que en la práctica, el subsidio establecido en la Ley 20.040 sea inoperante, quedando cientos de miles de personas fuera del sistema por errores en la gestión y administración del mismo por parte de las autoridades. Esta Comisión acuerda por tanto, que es necesario contar con una autoridad responsable de la entrega del subsidio eléctrico. Si bien el actual Ministro de Energía ha tomado ese rol, éste debe ser asumido formalmente, por lo cual se solicita incorporar, en el proyecto de ley que crea el Ministerio de Energía, la responsabilidad exclusiva del Ministro de Energía respecto de los subsidios eléctricos.

Por último, la Comisión solicita formalmente a la Comisión Nacional de Energía, la creación de un equipo de trabajo especial que estudie en un plazo no mayor a 90 días, la factibilidad de reemplazar el actual sistema de subsidios transitorios a las cuentas eléctricas, por un sistema de "Tarifa Social Mínima" de electricidad, la cual asegure un consumo mínimo a la población más vulnerable, y cuya implementación considere tarifas diferencias en bloques crecientes, lo que se traduce en precios por unidad consumida en aumento, según el nivel de consumo de cada hogar, para lo cual se requiere establecer un esquema de consumos periódicos básicos para dicho régimen de Tarifa Social Mínima, que incluya las necesidades estacionales básicas de cada grupo familiar adecuado a las características geográficas y climáticas de cada región, quedando los consumos periódicos que excedan de dicho límite como realizados fuera del régimen de Tarifa Social Mínima."

El diputado señor **Insunza** objetó la redacción del texto precedente en varios aspectos. Si bien compartió el diagnóstico de los hechos contenido en el documento, rechazó principalmente las imputaciones que se hacen al Mideplan en el sentido de haber incurrido intencionadamente en omisiones o transgresiones a sus deberes legales y constitucionales, y a

la CNE, de no haber trabajado coordinadamente con ese Ministerio ni haber presentado las necesarias propuestas institucionales para corregir las fallas ocurridas en los procesos de entrega de los subsidios materia de investigación, por no ser esa su función de acuerdo a la ley. Por lo mismo, sugirió eliminar algunos párrafos y morigerar la atribución de responsabilidades a los organismos públicos involucrados, incorporando algunas sugerencias que tiendan más bien a solucionar los problemas detectados.

Luego de un breve debate, se acordó solicitar a la Sala una prórroga adicional de 20 días y mandar nuevamente al diputado señor Insunza para concordar con el Presidente la redacción definitiva de las conclusiones y proposiciones de la Comisión, a fin de que puedan ser votadas durante la primera semana de enero de 2009.

\* \* \* \* \*

El detalle de lo obrado en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento de la Corporación.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 18:00 horas.

GONZALO ARENAS HÖDAR  
Presidente de la Comisión

ANDRÉS LASO CRICHTON  
Abogado Secretario