

# Análisis del artículo 122-10 del PdL de Portabilidad Eléctrica

---

Honorable Cámara de Diputados. Comisión de Minería y Energía.  
21 de diciembre 2020.

Daniela Martínez G.

Abogada, Universidad de Chile.

Master en Derecho y Master en  
Administración Pública, Universidad de  
Harvard.

[dmartinez@mgregulatorio.com](mailto:dmartinez@mgregulatorio.com)

# La solución del art. 122-10 es insuficiente para resguardar la competencia

- Conforme al artículo 122-10 del PdL, un mismo grupo empresarial podrá tener empresas que ejerzan la función de distribución, y empresas que ejerzan la función de comercialización, incluso en la misma zona de concesión.
- Los únicos requisitos que dicho grupo empresarial debe cumplir son los siguientes:
  - La empresa de distribución deberá tener giro exclusivo de distribución (art. 8 ter LGSE).
  - La empresa de comercialización tendrá las obligaciones de información que establezca el reglamento, las que incluirán, a lo menos, una nómina actualizada de los cargos ejecutivos relevantes, directores y mallas societarias (art. 122-10 PdL).
  - El grupo empresarial que tenga empresas que ejerzan funciones de distribución y de comercialización, tendrá las obligaciones de información que establezca el reglamento (art. 7 bis PdL).

# La solución del art. 122-10 es insuficiente para resguardar la competencia

En esta presentación me centraré en lo siguiente:

- Relevar por qué es esencial que el diseño regulatorio del PdL asegure la competencia.
- Explicar por qué la estructura de propiedad de las empresas que ejercen la función de distribución y la función de comercialización, puede incentivar o desincentivar la competencia.
- Indicar por qué la solución del artículo 122-10 del PdL es insuficiente para asegurar la competencia.
- Ofrecer una alternativa al diseño regulatorio del artículo 122-10 del PdL.

# Lógica económica de la Portabilidad Eléctrica

---

# Justificación histórica de la regulación económica del sector eléctrico

- Históricamente se ha justificado regular económicamente el sector energía, en el entendido que todos los segmentos de la electricidad (generación, transmisión y distribución) tenían características de **monopolios naturales**.
- Monopolio natural: Cuando la tecnología presenta rendimientos crecientes de escala para una producción grande en relación al tamaño de la demanda. Así, es más barato que el producto sea producido por una empresa que por varias.
- De no haber regulación, la empresa se comportaría como un monopolista clásico, y por eso se requiere regular los monopolios naturales:
  - Fijaría el precio del bien o servicio por encima del precio que regiría en caso de existir competencia perfecta. Esto con el fin de maximizar utilidades.
  - Habría un deterioro en la calidad del producto o servicio: Monopolista no arriesga su permanencia en el mercado.

# Justificación histórica: monopolio natural

## Generación

- Economías de escala en mercados locales:
- Pequeños centros de demanda
- Grandes pérdidas de electricidad por transmisión, a larga distancia
- Así, centrales deben ubicarse cerca de la demanda (ej. SING)

## Transmisión

- Economías de escala justifican la construcción de una sola línea de alto voltaje versus varias líneas de bajo voltaje

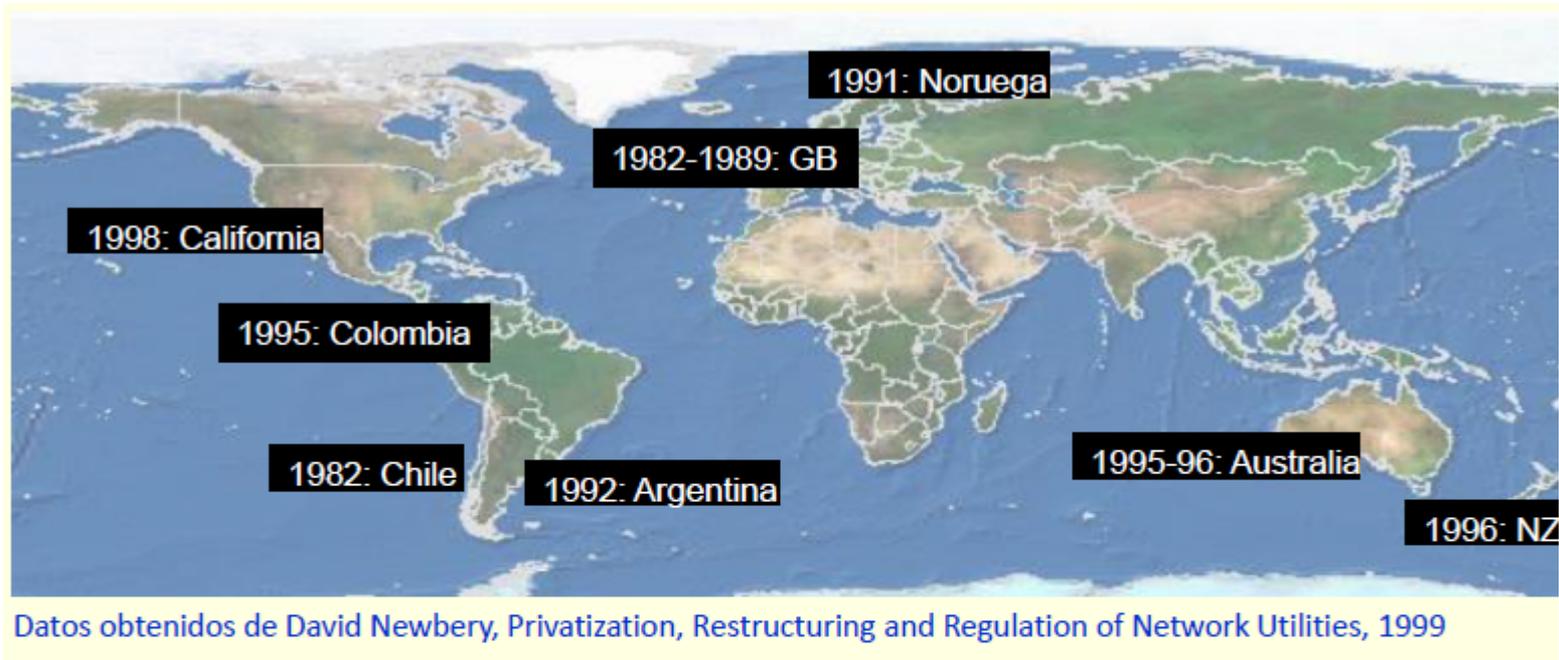
## Distribución

- Economías de escala justifican tener a un solo proveedor versus múltiples proveedores con múltiples redes

# Chile hasta los 80s: Empresa estatal verticalmente integrada

- Para hacer frente al problema clásico del monopolista (precios altos, baja calidad) se adoptaron dos modelos:
  - Chile y Europa: Empresa estatal verticalmente integrada.
  - USA: Empresas privadas verticalmente integradas. Concesiones e intensa regulación.
- Chile:
  - 1944 Se crea la empresa estatal Endesa para la implementación del Plan de Electrificación Nacional.
  - 1970 se estatiza Chilectra pasando prácticamente todo el sector a manos del Estado que pasa a tener el 90% del mercado de generación, 100% de transmisión y 80% de distribución.

# 80-90s : Ola de privatización y regulación



Fuente: Clases Prof. Javier Bustos Salvagno

- Chile, primer país en privatizar y liberalizar el mercado eléctrico, incluso antes que GB.

# Fundamento económico liberalización del segmento generación

- El crecimiento de la demanda y los avances tecnológicos han modificado el escenario fáctico que justificaba la regulación de la generación: economías de escala relativamente pequeñas en relación al mercado.
- **Generación:** Ya no existe un monopolio natural.
  - Crecimiento de la demanda: en USA el consumo per cápita de electricidad era 609 kW/hr en 1930. En el año 2000 era de 12.158 kW/hr.
  - La tecnología ha permitido la creación de mercados regionales versus los antiguos mercados locales:
    - Avances en transmisión para largas distancias.
    - Sistemas computacionales sofisticados que permiten coordinar operaciones (ej. Coordinador).
    - Consecuencia: Gx ubicada en cualquier parte de la red puede competir en precio para suministrar energía.

# Lógica regulatoria actual LGSE

## Generación

- Se entiende que ya no es un monopolio natural, por lo que la competencia es la mejor forma de asignar eficientemente los recursos.

## Transmisión

- Se entiende que es un monopolio natural.

## Distribución

- Se entiende que es un monopolio natural.
- Esta lógica regulatoria cambia, en parte, con la introducción del comercializador.

# Lógica regulatoria introducción Cx

- Se estima que la actividad de planificación, inversión y mantenimiento de las redes, sigue siendo un monopolio natural por existir economías de escala y ámbito. Es decir, es más eficiente que lo ejecute un actor y no varios.
- Sin embargo, actualmente se entiende que el negocio de comercialización de energía no es un monopolio natural, y puede estar sujeto a la competencia.
- Países con comercializador: GB, Australia, España, PJM y California (EEUU), Colombia, entre otros.

# Conclusiones

- El PdL de Portabilidad Eléctrica descansa en dos supuestos básicos:
  1. La comercialización de electricidad ya no tiene la característica de ser un monopolio natural; y
  2. Como consecuencia de lo anterior, la forma más eficiente de regular dichos servicios es permitir la competencia, es decir, que entren nuevos actores, lo que se espera derive en precios más bajos, más innovación, mejor calidad de servicio y, en definitiva, en un mayor bienestar del consumidor.

*Así, es crucial que el PdL asegure la verdadera competencia entre los diferentes actores del sector eléctrico, y especialmente entre los comercializadores, ya que de lo contrario, las promesas del PdL de Portabilidad no se cumplirán.*

# ¿Integración o separación?

---

Diseños regulatorios para fomentar la competencia

# La competencia debe darse entre diversos actores

- Entre generadores y comercializadores puros
  - Ej. Ar.t 122-3 PdL, permite a comercializadores participar del mercado spot.
- Entre comercializadores:
  - Ej. posibilidad del consumidor de cambiarse rápidamente a otro comercializador (art. 122-2), etc
- Entre distribuidoras y comercializadores
  - Art. 122-10 Permite que en un mismo grupo empresarial existan empresas que ejerzan la función de distribución, y empresas que ejerzan la función de comercialización, incluso en la misma zona de concesión.

# ¿Cómo fomentar la competencia entre Dx y Cx?

- La estructura de propiedad o legal de las empresas que ejercen las funciones de distribución y de comercialización puede incentivar o restringir la competencia.
- Esto, ya que de acuerdo a la literatura especializada, una empresa o grupo empresarial verticalmente integrado, tiene fuertes incentivos para utilizar su poder de mercado, y restringir la competencia en el sector sometido a la competencia.

# La estructura de propiedad importa

- Existe integración vertical cuando una misma empresa o grupo empresarial ejerce tanto las funciones de distribución, como de comercialización.
- El problema de la integración vertical se da cuando una empresa participa en un segmento sujeto a la competencia, en este caso la comercialización, y en otro donde es monopolista, es este caso, la distribución.
- En este caso, la empresa monopolista, es decir, la distribuidora, tiene fuertes incentivos y medios para usar su poder de mercado, de manera de obtener beneficios no competitivos, o perjudicar a sus competidores en el mercado competitivo de comercialización.

# La estructura de propiedad importa

- **Beneficios no competitivos:**
  - Ej. Subsidios cruzados entre negocio de distribución y de comercialización. Caso GB, uso de boletas de distribución para publicitar sus servicios en comercialización, y reasignación un quinto de costos en 1999 ante inminente introducción de la comercialización.
- **Perjudicar a la competencia (sabotaje diferente a precio):** Busca aumentar el costo de entrada al mercado, o aumentar los costos del competidor
  - Distribuidora realiza mantenciones y/o ampliaciones de red a sus clientes en el segmento de comercialización, pero no en las redes de los clientes de sus competidores.
  - Demora en entregar información de consumo de un cliente a un comercializador que es su competidor.

# La estructura de propiedad importa

- Desde el 2001, la OECD recomienda a sus países miembros considerar los beneficios y costos de exigir la separación de propiedad entre los segmentos competitivos y no competitivos de un mercado, como una forma de aumentar la competencia, versus la implementación de regulaciones meramente conductuales.
- Esta recomendación ya sido revisada en tres oportunidades, la ultima en el año 2016.



## Structural separation in regulated industries

Report on implementing the OECD Recommendation

# Opciones de regulación: estructurales versus conductuales

ESTRUCTURAL

**Separación de propiedad. Ej. art. 7 LGSE, transmisión nacional**

Se eliminan incentivos a restringir la competencia en Cx

CONDUCTUAL

**Giro único. Ej. art. 8 ter LGSE, distribución**

No se eliminan incentivos, pero facilita la fiscalización por parte de la autoridad

CONDUCTUAL

**Integración vertical + resguardos. Ej. art. 122-10 PdL**

# La solución del art. 122-10 es insuficiente para reguardar la competencia

- Siguiendo la recomendación de la OECD, lo que debe hacerse es un estudio específico del mercado chileno, para analizar los costos y beneficios de las diferentes opciones regulatorias.
- Pero ante la falta de ese estudio, existen indicios que recomiendan que el PdL establezca la separación de propiedad entre una distribuidora y un comercializador, respecto a la zona de concesión de la distribuidora.
- Así, en un mismo grupo empresarial no podrá existir una empresa que ejerza la distribución en una zona de concesión, y una empresa que ejerza la comercialización en esa misma zona de concesión.

# Indicios a favor de la separación de propiedad

1. En el pasado, las empresas de distribución han ejercido su poder de mercado de manera anticompetitiva, en aquellos segmentos sometidos a la competencia:
  - Recomendación normativa 17-2015 TDLC
    - Cámara Chilena de la Construcción informa un potencial abuso de posición dominante de parte de las empresas distribuidoras respecto a servicios asociados que se implementan dentro de proyectos inmobiliarios, tales como diseño y elaboración de proyectos de empalmes eléctricos.
    - Propuestas TDLC:
      - Exigir a distribuidoras desagregación de presupuestos de SSAA, de manera de identificar servicios que pueden ser prestados por terceros.
      - Plazos máximos para prestar servicio, los cuales debieran ser fiscalizados.
      - Publicidad de Información Técnica de Factibilidad de Suministro.
      - Prohibición de incluir publicidad de SSAA en las boletas.

# Indicios a favor de la separación de propiedad

2. La exigencia de giro único no elimina el incentivo perverso, sólo facilita la fiscalización. Sin embargo, nuestra institucionalidad ha demostrado ser ineficaz para evitar estas conductas, y con la excepción de la creación del Gestor de Información, el PdL no modifica esta institucionalidad.
  - SEC no tiene experiencia ni facultades en materia de libre competencia.
  - FNE y TDLC tardan años en investigar y fallar. Ej. Procesos contenciosos ante TDLC que terminaron en sentencia a abril del 2019 duraron en promedio 645 días corridos en tramitarse. Los procedimientos no contenciosos tuvieron una tramitación promedio de 564 días (Anuario mayo 2018 a Mayo 2019 TDLC).
  - Facultades CEN limitadas e incipientes.
  - En mercados con regulación más robusta y mayor vigilancia como el de transmisión nacional, tanto el CEN como la FNE se opusieron a la eliminación de la prohibición de integración entre transmisión nacional y otros segmentos establecida en el art. 7 de la LGSE (Expediente de recomendación normativa TDLC ER-24-2018).

# Indicios a favor de la separación de propiedad

3. Si no se implementa la separación ahora, revertir esta decisión en el futuro podría ser tan costosa que sea desaconsejable, aún cuando sea la decisión óptima desde la perspectiva de la libre competencia y el bienestar del consumidor.

# Conclusiones

1. Para el cumplimiento de los objetivos del PdL, es crucial que el diseño regulatorio garantice la competencia entre comercializadores y distribuidoras.
2. Debe realizarse un estudio específico del mercado chileno para determinar qué estructura de propiedad fomenta la competencia y aumenta el bienestar del consumidor
  - No es suficiente mirar la experiencia comparada: ej. En GB la Comisión de Monopolios recomendó que se exigiera desintegración vertical en el mercado del gas antes de la introducción del comercializador. El Gobierno no tomó en cuenta dicha recomendación.
3. A falta de ese estudio, hay suficientes indicios y razones prácticas para establecer la obligación de separación de propiedad entre la empresa que ejerce como distribuidora, y la empresa que ejerce como comercializadora en una misma zona de concesión.
4. Para esto, se debe modificar el art. 122-10 del PdL.

# Muchas Gracias

Daniela Martínez G.  
dmartinez@mgregulatorio.com

# La solución del art. 122-10 es insuficiente para resguardar la competencia

- Art. 122-10: Para obtener licencia de comercialización se deberán reunir los siguientes requisitos, sin perjuicio de los demás que establezca el reglamento:
  - 1) Ser persona jurídica constituida como sociedad de giro de comercialización eléctrica con domicilio en Chile. *En caso que pertenezca a un grupo empresarial que tenga participación simultanea en una o más actividades definidas como servicio público en esta ley*, o participen a su vez en otros mercados competitivos del sector energético, quedarán sujetas a los deberes de información que establezca el reglamento, los que deberán incluir, al menos, una nómina actualizada de los cargos ejecutivos relevantes, directores y mallas societarias que den cuenta del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 7 bis.

# La solución del art. 122-10 es insuficiente para reguardar la competencia

- Art. 7 bis PdL: “Los grupos empresariales que tengan participación simultánea en más de una actividad definida como servicio público en esta ley, o participen a su vez en otros mercados en el sector energético que no estén sujetos a fijación de tarifas, deberán cumplir con los deberes de información relacionados con su gobierno corporativo que establezca el reglamento.