COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA

368ª LEGISLATURA

Acta de la sesión 122, especial, telemática, celebrada en lunes 4 de enero de 2021, de 14:00 a 16:30 horas.

SUMARIO

Continuación del estudio del proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E., el Presidente de la República, que establece el derecho a la portabilidad eléctrica. Boletín N° 13.782-08. Para este efecto, se recibió a las académicas, señoras Daniela Martínez, de la Consultora Mg Regulation, y Macarena García, del Instituto Libertad y Desarrollo.

- Se abre la sesión a las 14:00 horas.

ASISTENCIA

Preside su titular, diputada Cicardini Milla, doña Daniella.

Asisten los siguientes diputados integrantes de la Comisión: Castro González, don Juan Luis; Durán Espinoza, don Jorge; Eguiguren Correa, don Francisco; Gahona Salazar, don Sergio; Hernando Pérez, doña Marcela; Kort Garriga, don Issa; Kuschel Silva, don Carlos; Noman Garrido, don Nicolás; Santana Castillo, don Juan; Silber Romo, don Gabriel; Velásquez Núñez, don Esteban, y Vidal Rojas, don Pablo.

Participaron de esta sesión, vía zoom, las académicas, señoras Daniela Martínez, de la Consultora Mg Regulation, y Macarena García, del Instituto Libertad y Desarrollo.

Actúa de Secretario el titular de la Comisión, señor Mario Rebolledo Coddou, y de Abogado Ayudante el señor Mauricio Vicencio Bustamante.

NOTA: Salvo la Secretaría de la Comisión, que lo hizo de manera presencial, en la sala N° 314 de la Corporación, el resto de los asistentes participó por la vía telemática, a través de la plataforma zoom.

ACTAS

El acta de la sesión 120ª, ordinaria, se da por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 121ª, ordinaria, queda a disposición de las señoras y señores diputados.

CUENTA

Se han recibido los siguientes documentos:

1.- Oficio de S. E., el Presidente de la República, mediante el cual hace presente la urgencia "simple", para el despacho del proyecto que "Regula el uso de la leña como combustible de uso domiciliario y las condiciones para su comercialización". BOLETÍN N°13664-08. (441-368). A SUS ANTECEDENTES.

2.- Oficio de S. E., el Presidente de la República, mediante el cual hace presente la urgencia "suma", para el despacho del proyecto que "Establece el derecho a la portabilidad eléctrica". BOLETÍN N°13782-08 (425-368). A SUS ANTECEDENTES.

3.- Oficio N°2.916 del Ministerio de Hacienda, mediante el cual da respuesta a Oficio N°206 de esta Comisión, en relación a informar si existe alguna atribución más allá de la establecida en la ley N°21.055, para limitar a la Enami el sustentar tarifa, así como para limitar la devolución de lo gastado en la administración del Fondo de Sustentación de Precios del Cobre, informa que ha remitido los antecedentes a la Dirección de Presupuestos. A DISPOSICIÓN DE LAS SEÑORAS Y SEÑORES DIPUTADOS.

4.- Oficio N°2.847 de la Dirección de Presupuestos, mediante la cual da respuesta a Oficio N°206 de esta Comisión, en relación, a informar si existe alguna atribución más allá de la establecida en la ley N°21.055, para limitar a la Enami el sustentar tarifa, así como para limitar la devolución de lo gastado en la administración del Fondo de Sustentación de Precios del Cobre. A DISPOSICIÓN DE LAS SEÑORAS Y SEÑORES DIPUTADOS.

5.- Oficio N°895 de CNE, mediante el cual da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6° de la ley N°21.185 en relación a informar los saldos contabilizados por el mecanismo de estabilización más la proyección de su crecimiento para el periodo enero-junio 2021. A DISPOSICIÓN DE LAS SEÑORAS Y SEÑORES DIPUTADOS.

6.- Oficio N°2.303 del Sernageomin, mediante el cual da respuesta a Oficio N°207 de esta Comisión, en relación a informar sobre accidente fatal ocurrido en la faena minera Mina Verde, de la empresa Minera COMINOR Inversiones Mineras S.A. A DISPOSICIÓN DE LAS SEÑORAS Y SEÑORES DIPUTADOS.

7.- Oficio N°64.512 de la Comisión para el Mercado Financiero, mediante el cual da respuesta a Oficio N°203 de esta Comisión, en relación a ordenar se fiscalice la forma de devolución de los dineros con que Chilena

Consolidada, a través de la empresa KPMG, compensará a los trabajadores y ex trabajadores, así como a las sucesiones de ex trabajadores fallecidos, de los sindicatos 1, 2 y 3 de la División Chuquicamata y de la División Radomiro Tomic de Codelco. De la misma forma, se solicita informe si dichos fondos se encuentran actualmente bajo un sistema de inversión o uso que produzca frutos o dividendos, con el objeto de conocer el destino de ellos. A DISPOSICIÓN DE LAS SEÑORAS Y SEÑORES DIPUTADOS.

8.- Comunicación del señor Rodrigo Moreno, expositor de la Universidad de Chile, mediante la cual remite respuesta a las preguntas del Diputado Sergio Gahona expresadas en la sesión del día 2 de diciembre de esta Comisión. A DISPOSICIÓN DE LAS SEÑORAS Y SEÑORES DIPUTADOS.

9.- Comunicación de la señora Jacqueline Allanllui Coordinadora del Proyecto Cerro Dominador, mediante la cual informa que se ha propuesto una visita por esta Comisión al Proyecto, el día 22 de enero del 2021. SE TOMÓ CONOCIMIENTO.

ACUERDOS

1.- Oficiar al señor Subsecretario de Energía, a objeto que informe respecto de los niveles históricos y el estado hídrico de los embalses que contribuyen con generación hidroeléctrica, a nivel nacional.

2.- Invitar a una próxima sesión al señor bi ministro de Minería y de Energía, a objeto que se refiera, por una parte, a la agenda en materia de minería que esa cartera de Estado contempla para 2021, y, por otra, al estado del Fondo PEC; al comportamiento del consumo de energía entre 2015 y 2020, y a la política para el 2021 en materia de horas punta.

ORDEN DEL DÍA

Continuación del estudio del proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E., el Presidente de la República, que establece el derecho a la portabilidad eléctrica. Boletín N° 13.782-08.

La señora **Daniela Martínez, de la Consultora Mg Regulation**, expuso apoyada en una presentación en power point[1]. Indicó que su exposición se referirá principalmente al artículo 122-10 del proyecto de ley en estudio, dada su relevancia.

[1] https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=216803&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Manifestó que el artículo 122-10 es insuficiente para resguardar la competencia, toda vez que dicha disposición establece que 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. Y los únicos requisitos que se establecen para que un grupo empresarial pueda ejercer ambas funciones son: que la empresa de distribución deberá tener giro exclusivo de distribución, conforme al artículo 8 ter de la LGSE –lo que ya existe, y se agregan dos nuevos-; que 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 (artículo 122-10 del proyecto), y que el grupo empresarial que tenga empresas que ejerzan funciones de distribución y de comercialización, tendrá las obligaciones de información que establezca el reglamento (artículo 7 bis de la iniciativa).

Explicó que históricamente se ha justificado regular económicamente el sector energía, en el entendido que todos los segmentos de la electricidad tenían características de monopolios naturales, entendiéndose que por sus características, era mejor que una empresa prestara ese servicio, sin competencia, regulando los precios y la calidad.

Sin embargo, actualmente en el segmento de generación ya no existe un monopolio natural sino que hay competencia; en transmisión, todavía lo hay, es decir, que una sola empresa realiza esa actividad, y en distribución también, pero ahora, con el presente proyecto, se cambia esa lógica, permitiendo el ingreso de competencia en este último segmento.

Por lo tanto, este proyecto, para que de los resultados que se buscan, descansa en dos supuestos básicos: primero, que la comercialización de electricidad ya no tiene la característica de ser un monopolio natural; y, segundo, que 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 la iniciativa asegure la verdadera competencia entre los diferentes actores del sector eléctrico, y especialmente entre los comercializadores, ya que de lo contrario, a su juicio, las promesas de portabilidad no se cumplirán.

Puso énfasis en que debe resguardarse la competencia entre los diversos actores: entre generadores y comercializadores puros; ¸entre los mismos comercializadores, y entre las distribuidoras y los comercializadores, siendo esta última la que regula el artículo 122-10.

Explicó que 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.

Existe integración vertical cuando una misma empresa o grupo empresarial ejerce tanto las funciones de distribución como de comercialización. Sin embargo, 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 último 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.

Por lo tanto, la estructura de propiedad cobra vital relevancia, porque se podrían dar hipotéticos casos de beneficios no competitivos tales como subsidios cruzados, en casos de uso de boletas de distribución para publicitar sus servicios en comercialización; o para perjudicar a la competencia mediante sabotaje diferente a precio, buscando aumentar el costo de entrada al mercado, o aumentar los costos del competidor.

En ese sentido, desde 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 última en el año 2016.

Indicó que las opciones de regulación que existen para disminuir estos incentivos negativos, son:

Primero, estructurales, cuando no se permite que una empresa o grupo empresarial ejerza, a la misma vez o en una misma zona de concesión, la función de distribución con la de comercialización. Esta solución de separación estructural de propiedad es lo que hay en transmisión (artículo 7° LGSE).

Otro tipo regulatorio es el conductual. Se denomina así porque no hay separación de propiedad, sino que simplemente se le exigen algunas conductas al grupo empresarial, como es el caso del giro único, (Art. 8 ter LGSE), o que tenga que tomar ciertos resguardos, como lo hace el artículo 122-10 del proyecto. No se eliminan incentivos, pero facilita la fiscalización por parte de la autoridad.

Señaló que 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 en el proyecto se establezca la separación de propiedad entre una distribuidora y un comercializador, respecto a la zona de concesión de la distribuidora, para que en un mismo grupo empresarial no pueda 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.

Ahora, de no hacerse el referido estudio, recomendó modificar el artículo 122-10, para exigir la separación de la propiedad, porque en el pasado, las empresas de distribución han ejercido su poder de mercado de manera anticompetitiva, en aquellos segmentos sometidos a la competencia. Además, la exigencia de giro único no elimina el incentivo perverso, sólo facilita la fiscalización. Y nuestra institucionalidad ha demostrado ser ineficaz para evitar estas conductas. A su vez, con la

excepción de la creación del Gestor de Información, el proyecto no modifica esta institucionalidad.

Se suma a lo anterior, que la SEC no tiene experiencia ni facultades en materia de libre competencia. La FNE y el TDLC tardan años en investigar y fallar, por ejemplo, los procesos contenciosos ante TDLC que terminaron en sentencia a abril del 2019, duraron en promedio 645 días corridos en tramitarse, y los procedimientos no contenciosos tuvieron una tramitación promedio de 564 días (Anuario mayo 2018 a Mayo 2019 TDLC). También las facultades de la CEN son limitadas e incipientes. Y que 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 artículo 7 de la LGSE.

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

Finalmente, concluyó que para el cumplimiento de los objetivos del proyecto, es crucial que el diseño regulatorio garantice la competencia entre comercializadores y distribuidoras.

También indicó que 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, porque, por ejemplo, en Reino Unido, la Comisión de Monopolios recomendó que se exigiera desintegración vertical en el mercado del gas antes de la introducción del comercializador, y no se tomó en cuenta dicha recomendación, por motivos políticos. Sin embargo, a falta de dicho 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. Para eso, recomendó modificar el referido artículo 122-10.

La **señora Macarena García, del Instituto Libertad y Desarrollo,** expuso apoyada en una presentación en power point[2]. Recordó que el proyecto de ley en estudio contiene tres ejes principales: i) La creación de la figura del Comercializador, al desintegrar el segmento de distribución de energía eléctrica, dejando el negocio de redes en la distribuidora y la venta de energía a un nuevo agente denominado comercializador. ii) La creación del Gestor de Información, ente que concentra toda la información relacionada con el mercado de energía eléctrica. iii) La flexibilización del mecanismo de licitaciones de suministro para clientes actualmente regulados, asignándole a la CNE el rol de gestionar un portafolio óptimo de contratos de corto, mediano y largo plazo. Esos ejes son razonables, necesarios y coherentes en el contexto en que se ingresarán posteriormente los proyectos de ley de “calidad de servicio” y “generación distribuida”.

[2] https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=216831&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Indicó como principales beneficios de la presente iniciativa, primero, que otorga el derecho a los usuarios del sistema eléctrico nacional a elegir a su suministrador de energía eléctrica, fomentando la competencia entre ellos y también a elegir la fuente de energía (ERNC); y, por otro lado, incorpora elementos de protección al consumidor pequeño, entre otros: el *take or pay*; requisitos y obligaciones tanto del comercializador como del gestor de información, y exigencia de tarifas horarias comparables, fáciles de entender y de libre acceso.

Por otro lado, señaló que la introducción de competencia en el segmento de la comercialización incentivaría: el ofrecimiento de precios competitivos a los usuarios actualmente regulados, pero en un contexto de protección; y el aumento de la oferta de servicios asociados al suministro que permitan un consumo eficiente de energía, por la incorporación de nuevas tecnologías y de horarios más eficientes, y también por la implementación de medidores digitales, con sus beneficios.

Ahondando en esto último, agregó que la incorporación de medidores digitales permite: la lectura remota de medidores, reduciendo costos y tarifas, lo cual hubiese evitado muchos problemas durante la pandemia; el monitoreo permanente a distancia de la calidad de la red, lo que posibilita la detección y reparación de las pérdidas por mal funcionamiento en menor tiempo, aumentando la calidad del servicio; la lectura del consumo cada 15 minutos, posibilitando la búsqueda de un patrón de consumo más económico, dando sentido a la existencia de tarifas diferenciadas intradía; la generación distribuida a pequeña y mediana escala -paneles solares en casas y edificios-, reduciendo las cuentas y fomentando la eficiencia energética, y, finalmente, mayores exigencias en términos de seguridad y calidad del servicio. Recalcó que los medidores inteligentes son un aspecto crítico en la recopilación, sistematización y distribución de la información. Por lo tanto, le hubiera gustado medidas más directas para su fomento.

Por su parte, manifestó que el gestor de la información permite el acceso equitativo a la información; fomenta la competencia y más y mejores servicios; aumenta la transparencia del mercado, y permite la implementación de políticas públicas informadas.

Por último, la flexibilización del sistema de licitaciones permite permitir al sistema adaptarse a condiciones cambiantes del mercado, tales como la demanda, el tipo de energía y al precio, a través de un portafolio óptimo de contratos con modalidades de corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, indicó que se valora los grados de flexibilidad, dada la complejidad de la implementación del proyecto, pero que se requerirían mayores luces sobre los reglamentos que establece el articulado transitorio, como sobre la gradualidad de la entrada en vigencia de la ley, para las comunas que tendrán la calidad de pilotos, y sobre el procedimiento que determinará el cronograma para la entrada en vigencia de la ley.

Además, esta flexibilidad debe ir acompañada de cautela, transparencia, evaluación técnica y económica, y también respecto a la regulación ya vigente, de forma de no generar costos indeseados, toda vez que impactos adversos en los contratos de largo plazo o en los equilibrios económicos de las generadoras, al aumentar el riesgo de demanda,

generaría incertidumbre en el sector, afectando las inversiones futuras en este u otros sectores, aumentado los precios de la energía.

El diputado señor **Vidal** consultó sobre, más allá del derecho a elegir el comercializador, como si fuese un bien en sí mismo, cuáles serían los beneficios que este proyecto traería a los consumidores. También sobre la idea de la desintegración del segmento.

La diputada señorita **Cicardini**, Presidenta de la Comisión, consultó la opinión de las invitadas con respecto a si creen conveniente haber partido con la tramitación de este proyecto de ley.

La señora **Daniela Martínez**, precisó que, efectivamente, su propuesta consiste en que se exija la desintegración entre distribución y comercialización en una misma zona de concesión, porque existen indicios que muestran que las distribuidoras ejercen su poder monopólico para evitar o restringir la competencia en los segmentos competitivos, como sería el caso de la comercialización.

En otro aspecto, señaló que son varios los desafíos, pero que no necesariamente cree que haya que partir por la tramitación de algunos de los proyectos de ley, en particular, pero no cree que este proyecto se vea reflejado en una baja en los precios, en el corto o mediano plazo. Sin embargo, ve en él también otro tipo de beneficios, como el permitir la innovación y nuevos tipos de servicios que hoy no existen, como el entender que la energía es renovable, etcétera, pero para que se den esos supuestos, tiene que haber otros elementos habilitantes, como los medidores inteligentes

La **señora Macarena García,** opinó que los tres proyectos forman un todo, pero que son tres proyectos grandes y no ve inconveniente en ver esta gran reforma por bloques. Pero, para su gusto, los medidores inteligentes impactan en los proyectos restantes, en la generación distribuida y en la calidad del servicio.

Por otro lado, cree que la competencia traerá otro tipo de beneficios, porque el precio puede estar definido por las condiciones de mercado, y aparecerá otro tipo de servicios asociados, como asesorías para eficiencia energética, asesorías para la compra o adquisición del medidor inteligente, asesoría respecto de las horas en las cuales puede reducir su consumo, etcétera, cosas en que la distribuidora no tiene ningún incentivo.

El diputado señor **Vidal**, respecto de declaraciones de invitados anteriores, en el sentido de que recomiendan que el gestor de información sea un ente público y no uno privado, consultó el parecer de las invitadas.

La señora **Macarena García**, manifestó que no le genera inconveniente que sea un ente privado, pero en la medida que sea regulado para que no haya un mal uso de esa información, por lo que habría que revisar sus exigencias, pero no ve el porqué de que un ente público haga un mejor uso de esa información, porque en ambos casos se tiene que cumplir una regulación clara y exigente.

La señora **Daniela Martínez** indicó que lo relevante es que el gestor de información no pueda tener ninguna posibilidad de utilizar esa información en su propio beneficio, y no ve un mayor beneficio con que sea un ente público o uno privado.

****

El desarrollo en extenso del debate se encuentra en el archivo de audio digital, según lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

El video de la sesión completa se encuentra disponible en la siguiente dirección:

http://www.democraciaenvivo.cl/player.aspx?id=1714&name=PROGC017072.mp4

- Se levantó la sesión siendo las 16:30 horas.

MARIO REBOLLEDO CODDOU,
Abogado Secretario de la Comisión.