

REFORMAS EN ENERGÍA: TRES PRINCIPIOS PARA GUIAR EL NECESARIO AJUSTE REGULATORIO

- Actualmente, el sector eléctrico enfrenta numerosos desafíos regulatorios, pero también importantes desafíos políticos que no están siendo abordados.
- Desde los desafíos regulatorios, en cuyo centro está la transición energética, parece haberse adoptado un enfoque particularista antes que sistémico. Por ello, la necesidad de adecuar profundamente el marco regulatorio a una nueva realidad tecnológica en todos los segmentos del mercado y de manera armónica, aparentemente ha sido relegado a segundo plano.
- En el ámbito político, la persistente presión desde el Congreso por obviar la realidad de los precios, parece volver a poner en el horizonte una nueva ley de estabilización de tarifas que terminaría por consagrar la “latinoamericanización” del sector eléctrico en Chile.

Hasta mediados de la década de 1990, la generación de energía estuvo dominada por la hidroelectricidad y el gas natural. La sequía de 1998, seguida por la crisis del gas argentino que comenzó en 2004 y culminó con los cortes de gas de 2007, implicaron una transformación radical de la matriz energética.

Un hito importante fue la denominada “Ley Corta II” (Ley Nº20.018) que modificó el marco normativo del sector eléctrico profundizando los incentivos a las inversiones de largo plazo en generación y manteniendo en los agentes del mercado la selección de las tecnologías que resultaran más costo-efectivas para solucionar el déficit de generación.

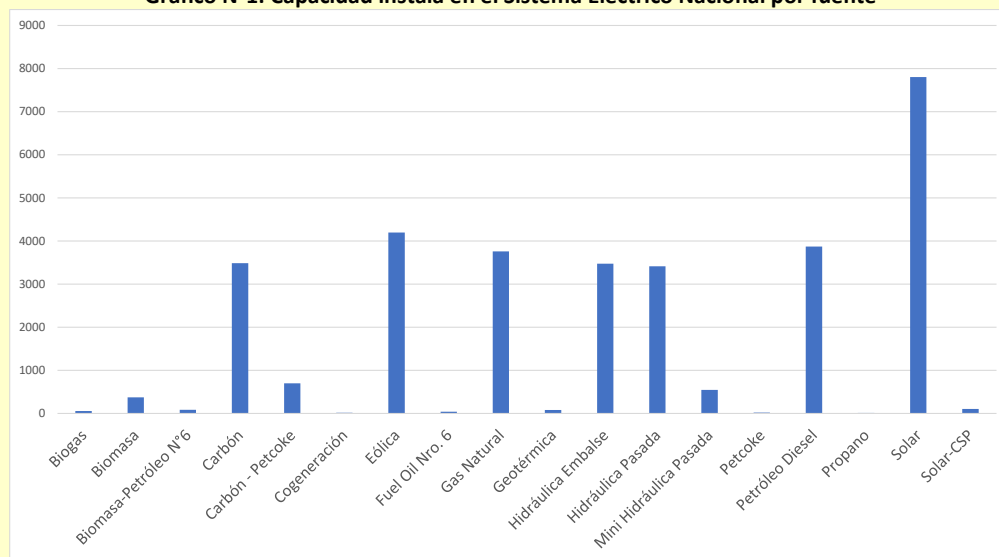
De esta manera, no hubo incentivos desde la regulación que estuvieran dirigidos a privilegiar una tecnología por sobre otra, sino que, dentro de las opciones disponibles en función de la normativa sobre seguridad de suministro, el mercado privilegió aquellas tecnologías que tenían más sentido económico. El resultado de esta regulación permitió superar la sequía y las restricciones de suministro de gas argentino y generar un parque de generación diversificado y capaz de abastecer la demanda, pero dependiente en gran medida de combustibles fósiles, respecto de los cuales nuestro país es tomador de precios, quedando, por tanto, expuestos a las fluctuaciones de sus precios internacionales.

TRANSICIÓN ENERGÉTICA: TRANSFORMACIÓN SIN NECESIDAD DE INTERVENCIÓN ESTATAL

En la última década, la matriz energética se ha reconfigurado por la masiva irrupción de energías renovables no convencionales, principalmente por tecnología solar y eólica. Respecto del total de la capacidad instalada en el Sistema Eléctrico Nacional (SEN) (ver Gráfico N°1), que asciende a 32.071 MW, la energía solar cuenta con 7.803 MW instalados y la energía eólica con 4.196 MW, los cuales representan 11.999 MW y constituyen más de un tercio (37,4%) de la capacidad instalada total en el SEN.

ENERGÍA SOLAR Y EÓLICA CONSTITUYEN CASI UN 40% DE LA CAPACIDAD DE GENERACIÓN

Gráfico N°1: Capacidad instala en el Sistema Eléctrico Nacional por fuente



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Energía.

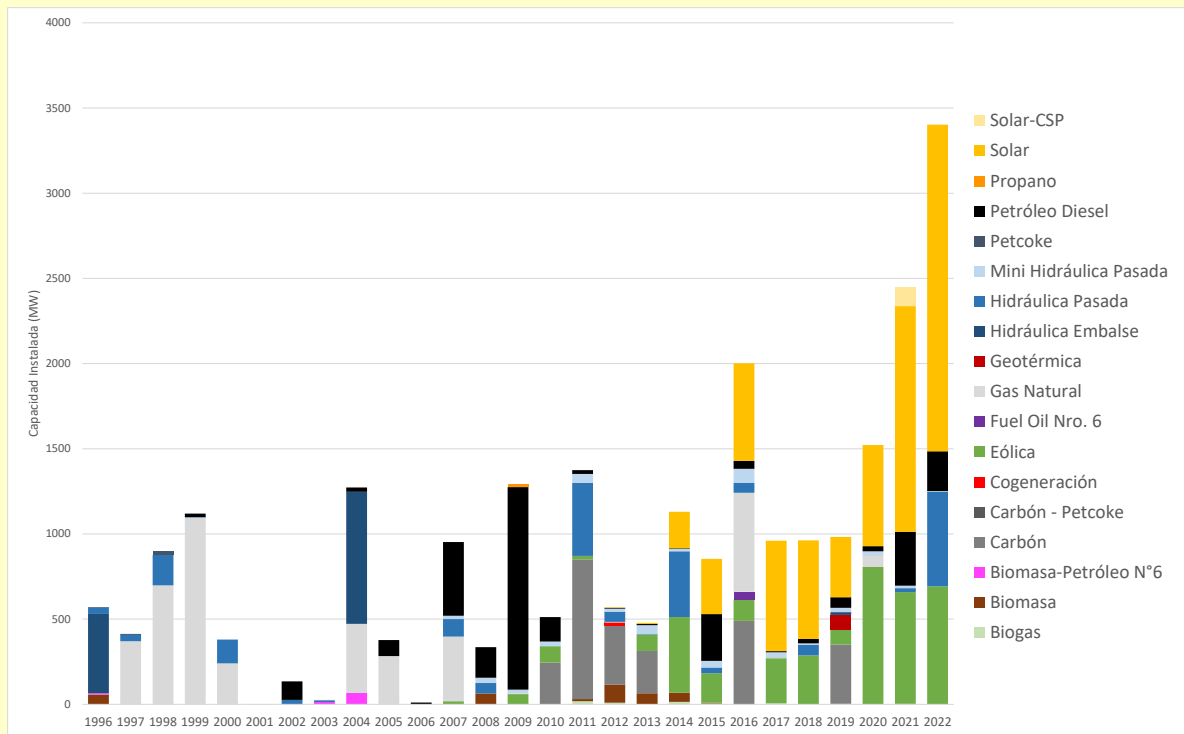
El tránsito hacia esta nueva configuración de la matriz se ha denominado “Transición Energética” y ha tenido lugar durante la última década. Cuando se aprecia la cantidad de *megawatts* que han entrado en operación por año durante este periodo, la reconfiguración de la matriz hacia las energías renovables es evidente, tal como lo muestra el Gráfico N°2. Lo anterior ha sido posible gracias a que el marco regulatorio del segmento de generación es regulatoriamente robusto y ha demostrado ser estable en el tiempo, con modificaciones que han profundizado sus características principales: ser un mercado libre y competitivo.

Adicionalmente, entre 2012 y 2022, el crecimiento de la generación de energías renovables no convencionales se ha incrementado en más de doce veces, siendo las

principales fuentes de generación las tecnologías eólica y solar, tal como muestra el Gráfico N°3. Cabe destacar que, a diferencia de otros países que poseen una importante generación renovable como Alemania, Dinamarca, España y Portugal¹, Chile no ha implementado esquemas de subsidios ni de *feed-in tariffs* para incentivar su desarrollo², sino que han sido los propios incentivos de mercado los que han llevado a este nuevo equilibrio.

ENERGÍA SOLAR CONCENTRA INGRESO DE NUEVOS PROYECTOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Gráfico N°2: Nuevos proyectos según tecnología y año de ingreso (en MW)



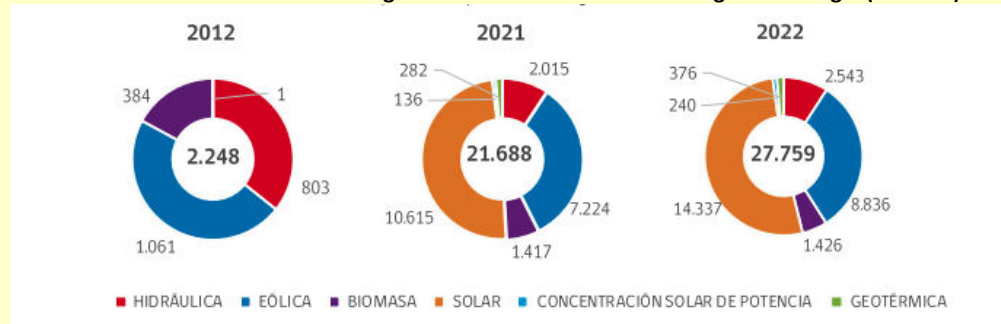
Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Energía.

¹ <https://ourworldindata.org/grapher/electricity-prod-source-stacked?stackMode=relative&time=2012..latest&country=DNK~ESP~LTU~PRT~DEU~CHL>. Revisado el 13 de septiembre de 2023.

² https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RE_FIT#. Revisado el 13 de septiembre de 2023.

EN 10 AÑOS ENERGÍA SOLAR REPRESENTA MÁS DE LA MITAD DE LA GENERACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES

Gráfico N°3: Generación de energía renovable no convencional según tecnología (en GWh)



Fuente: Anuario Estadístico de Energía (2022).

DESAFÍOS PARA SEGUIR AVANZANDO

Una de las cualidades de la transición energética chilena es que no ha sido planificada, sino que es el resultado de diversas señales, tanto regulatorias como del mismo mercado, que han movido a los actores, por una parte, a preferir la inversión en energías renovables no convencionales, por sus menores costos; y, por la otra, a prescindir de la generación a través de tecnologías con altos índices de emisiones de gases efecto invernadero, como es el caso del carbón. Sin embargo, la regulación no se ha adaptado a la magnitud, profundidad y velocidad de estos procesos de transformación tecnológica.

En ese sentido, si bien la Planificación Energética de Largo Plazo (PELP) y la denominada “Agenda Inicial para el Segundo Tiempo de la Transición Energética” aportan algunas luces, ellas son insuficientes para ajustar el marco normativo para un escenario totalmente diferente y, por otro lado, cualquier cambio regulatorio choca con decisiones políticas, por ejemplo, respecto a las tarifas reguladas.

Las leyes PEC (2019) y PEC2 (2022), que estabilizaron las tarifas para los clientes regulados, junto con las normativas que suspendieron las interrupciones de suministro y permitieron el prorrateo de las deudas generadas durante la pandemia, han transformado el factor precio (en el caso de los clientes regulados) en una amenaza constante para la estabilidad financiera del sector y en la principal traba para avanzar en la tan necesaria puesta al día de la regulación.

En el ámbito propiamente tarifario de clientes regulados, existen dos desafíos significativos que pueden complicar más el desarrollo basado en el mercado. El primero surge del resultado que puede tener el proceso de fijación de tarifas del

período 2020-2024, el cual ha resultado complejo y conflictivo. Ahí, serán muy relevantes las definiciones sobre reliquidaciones de las tarifas por lo atrasado del proceso y la evaluación de su impacto en las decisiones de inversión de las empresas distribuidoras.

El segundo desafío concierne a los ajustes pendientes en los precios de la electricidad en las facturas de los clientes regulados. De este modo, el próximo ajuste, previsto para el segundo semestre de 2022 y que se estima rondará el 8%³, ya ha empezado a generar presiones para la implementación de un nuevo mecanismo de estabilización. Este, a menos que sea financiado completamente con fondos fiscales para garantizar su neutralidad regulatoria, emerge como una nueva amenaza para la certeza jurídica, la inversión y la estabilidad financiera del sector eléctrico.

TRES PRINCIPIOS PARA AVANZAR EN LAS NECESARIAS REFORMAS AL SECTOR ELÉCTRICO

En este complejo contexto, que combina cambios tecnológicos, necesidad de actualización regulatoria y decisiones políticas, el sector eléctrico debería avanzar en base a tres principios:

1. Profundizar los mercados frente a la irrupción de energías renovables variables.

Los hechos hablan por sí solos: frente a las crisis en el sector eléctrico, profundizar los instrumentos regulatorios basados en los mercados libres han sido exitosos. Por el contrario, la mayor centralización de la decisión, como la excesiva burocracia que se aprecia en el proceso de expansión de la transmisión, han resultado especialmente ineficaces. La transición energética, que es el primer desafío regulatorio de todo el sector energía, requiere profundizar los mecanismos de mercado. Por ello, el estudio detallado de la implementación de un mercado spot de oferta –tal como lo están haciendo tanto la Comisión Nacional de Energía como el Coordinador Eléctrico Nacional– es adecuado para poder comenzar a generar información técnica necesaria para sostener la discusión de política pública respecto de su conveniencia para la nueva realidad de la matriz.

2. Decisión, mirada integral y de futuro.

Abordar las reformas implica tomar medidas en diversos ámbitos, incluyendo el desarrollo de infraestructura de transmisión, en línea con lo señalado por el Director Ejecutivo de Transmisoras de Chile ante la Comisión de Minería y Energía del Senado,

³ <https://www.df.cl/empresas/energia/pardow-reconoce-error-en-informe-preliminar-por-cuentas-de-la-luz-y>. Revisado el 13 de septiembre de 2023.

en el sentido de explorar la calificación de los proyectos de transmisión más cruciales como de interés nacional⁴.

En cuanto al enfoque integral y de futuro, es imperativo realizar análisis y proponer políticas públicas que entiendan que la regulación para un segmento o grupo de actores incide en el resto del mercado eléctrico. En tanto, se deben seguir favoreciendo la toma de decisiones eficientes y adoptar enfoques regulatorios flexibles y alineados con el desarrollo y expansión tecnológica de los mercados, lo que también debe guiar las decisiones de política pública.

3. Detener las distorsiones de precios por motivos políticos en el mercado eléctrico.

El punto más crítico para facilitar las reformas necesarias, reside en descongelar los precios de los diferentes componentes que conforman la factura eléctrica, así como permitir que los mecanismos de precios operen sin distorsiones. Si las fluctuaciones al alza resultan políticamente problemáticas, ello se debe resolver mediante un subsidio financiado con fondos fiscales, que permitan brindar apoyo focalizado a aquellos que más requieren ayuda para cubrir sus gastos.

La adopción de nuevos cargos para los clientes, tanto libres como regulados, o la introducción de variadas formas de limitar los ingresos de las empresas generadoras, transmisoras o distribuidoras con el objetivo de "estabilizar precios", solo sirve para acentuar lo que algunos han denominado la "latinoamericanización" de Chile y de sus políticas públicas.

En este contexto, es vital recordar que parte del incremento en los precios de la energía se debe al alza de la inflación, a su vez, afectada por los retiros de los ahorros previsionales durante la pandemia y, por otro lado, influida por mecanismos de estabilización anteriores que, como en un ciclo vicioso, deben volver una y otra vez, para evitar alzas de precios, pero sin resolver el problema y profundizando la distorsión del mercado con las consecuencias negativas que ello significa para la inversión.

⁴ <https://www.revistaei.cl/2023/08/24/transmisoras-de-chile-y-proyecto-de-transicion-energetica-hay-que-tramitar-de-forma-urgente-las-tematicas-con-el-sistema-de-redes/#>. Revisado el 13 de septiembre de 2023.