

ENERGÍA: ¿BAJARÁN LOS PRECIOS?

- Chile tiene un importante desafío en materia energética para sostener el anhelado progreso del país. Para ello, es necesario contar con una política energética que permita el desarrollo de proyectos privados que aporten energía segura y sustentable, a precios más competitivos que los actuales.
- Resolver los obstáculos que enfrentan los proyectos de generación y transmisión, mantener la neutralidad tecnológica, perfeccionar el sistema de evaluación de proyectos y los mecanismos de participación ciudadana, son algunas de las medidas necesarias.
- Se debe además, evitar una injerencia excesiva del Estado en el funcionamiento del mercado eléctrico, siendo en cambio de la mayor relevancia involucrar a la autoridad en la tramitación de proyectos e iniciativas de otras áreas que amenazan con elevar los costos de la energía.

PRINCIPIO LYD:

Eficiencia de Mercado

Se suele decir que Chile presenta una compleja situación energética, caracterizada por la ausencia de proyectos de inversión y falta de competencia en el mercado eléctrico, lo cual redundaría en precios muy elevados que dañan la competitividad del país y el bolsillo de los consumidores. La evidencia muestra, sin embargo, que el mercado -basado en la iniciativa privada y con una regulación apropiada- ha sido capaz de satisfacer una demanda que se ha multiplicado por cuatro entre 1990 y 2014, sorteando situaciones altamente complejas (entre ellas, el corte de gas de Argentina, recurrentes sequías y alzas de precios de combustibles). Actualmente enfrentamos otras dificultades, distintas a las anteriores, las que deben ser enfrentadas oportuna y adecuadamente para garantizar al país la disponibilidad de energía a precios más competitivos.

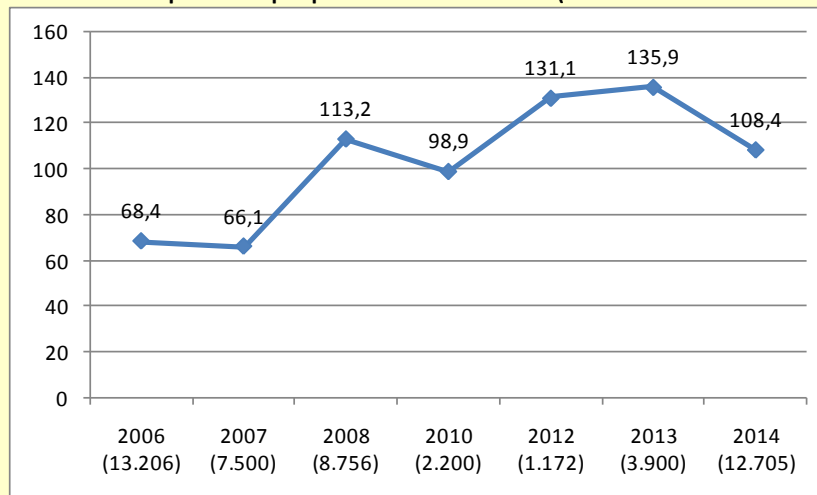
LAS CONDICIONES ACTUALES

Los proyectos de generación y líneas de transmisión, tanto de nuevos actores como de incumbentes, han tenido problemas para su materialización en el Sistema Interconectado Central (SIC), producto de las oposiciones ambientales y sociales y la judicialización de los procesos de aprobación. Es así como una serie de inversiones no lograron materializarse, las que sumaron alrededor de 4.000 MW en proyectos a carbón y cerca de 3.500 MW en hidroeléctricas¹. Ello se compara con una demanda máxima del SIC que actualmente no supera los 8.000 MW, lo que refleja la relevancia de los proyectos no concretados.

La evolución de los precios de las licitaciones eléctricas han reflejado las condiciones prevalecientesⁱⁱ, reaccionando al alza frente a la crisis del gas, el aumento de precios de los combustibles y la paralización de proyectos de generación de energía de base (operación continua). Especialmente preocupante fueron los procesos llevados a cabo durante los años 2012- 2013, donde la falta de oferta de generación de base se tradujo en altos precios en las licitaciones de suministro para empresas distribuidoras, dejando, incluso, algunos procesos desiertos.

PRECIOS DE LICITACIONES ELÉCTRICAS REFLEJAN CONDICIONES PREVALECIENTES

Gráfico N° 1: Precios promedio por proceso de licitación SIC (indexado a diciembre del 2014)



Fuente: Presentación M. Tokman ante el Congreso en agosto 2015. Entre () los GWh-año licitados.

La oferta actual de proyectos, sin embargo, ha mejorado. En la última licitación en el SIC realizada el año 2014, se lograron resultados muy positivos; se presentaron un número importante de oferentes y se adjudicó buena parte de la energía requerida a un precio promedio menor al observado en la licitación anterior. Esto fue fruto de las mejoras de diseño del proceso de licitaciónⁱⁱⁱ, un fuerte desarrollo de generación eólica y solar debido a menores costos y a los positivos gestos que dio la autoridad para el desarrollo de inversiones^{iv}, lo que generó un ambiente favorable para el ingreso de nuevos actores y el desarrollo de nuevos proyectos. Es así como adjudicó el 95% de la demanda, siendo cubierta en un 100% por nuevos entrantes.

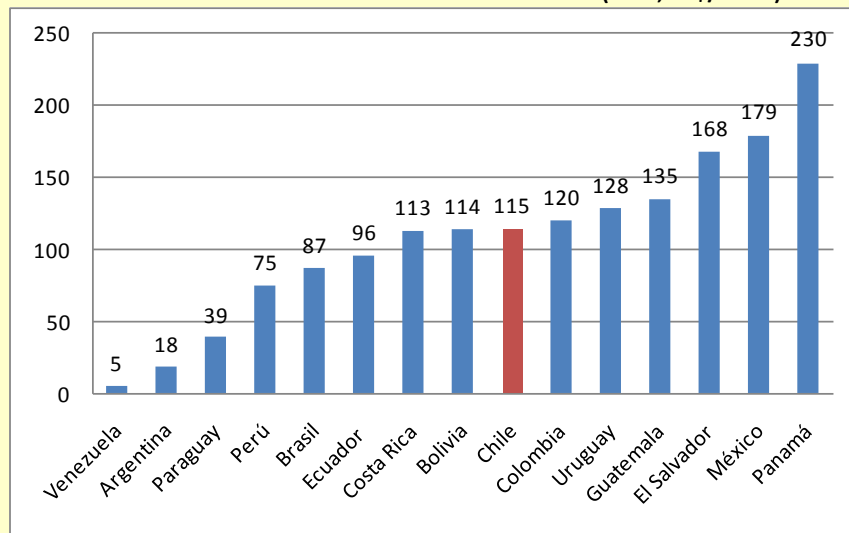
En la próxima licitación, a realizarse en 2016, para iniciar suministro en 2021 y 2022, debieran observarse nuevas rebajas de precios, producto de la caída de precios de los combustibles (el petróleo ha bajado de US\$ 107 el barril a US\$ 56 entre julio 2014

y 2015) y a las mayores holguras en oferta (dado el menor ritmo de crecimiento de la demanda por la desaceleración económica y postergación de proyectos mineros), así como por las mejores condiciones que ofrece la ley de licitaciones aprobada a principios del 2015 y la interconexión SIC-SING, que podrá aportar nueva capacidad de generación.

Lo anterior, no quiere decir que los precios no sigan siendo una fuente de preocupación de la política energética, puesto que es sabido que Chile presenta elevados precios de la energía (aunque distan de ser los más caros del mundo, como se suele afirmar). Por el contrario, un país que no cuenta con mayores reservas de combustibles fósiles y cuyo mayor potencial -los recursos renovables- enfrenta diversas dificultades para su desarrollo masivo (trabas a la ejecución de centrales hidroeléctricas, intermitencia de generación solar y eólica), no puede sino ocuparse de crear las mejores condiciones para promover la inversión y asegurar un suministro de energía suficiente, segura, ambientalmente amigable y a costos competitivos. De lo contrario, las bajas esperables en los costos de la energía eléctrica se verán seriamente limitadas bajo las condiciones actuales^v. En este contexto, la política energética no tiene espacio para errores. Si queremos ver precios más bajos (acorde a nuestras posibilidades) se vuelve imperativo delinear acertadamente los caminos a seguir, evitando iniciativas que entorpezcan el buen desarrollo del mercado eléctrico.

TARIFAS ELÉCTRICAS SON ELEVADAS, PERO NO LAS MÁS ALTAS DE LA REGIÓN

Gráfico N°2: Tarifas de electricidad Sector Industrial (1T15, US\$/MWh)



Fuente: Osinergmin, Perú.

EL ROL DEL ESTADO Y LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

Lo que el Estado no debe hacer es intentar definir la matriz energética, porque la planificación desde el Estado no funciona, menos en un sector sujeto a continuos cambios, como es la energía.

No hay problemas de competencia cuando existen nuevos proyectos que pueden ingresar al mercado, por lo que resulta imperativo resolver los impedimentos que hoy entran su materialización. La acción del Estado debe centrarse en derribar las barreras de entrada y bajar los riesgos, a fin de alentar la entrada de nuevos proyectos, lo que se traducirá en menores precios. Para ello debe mejorar el sistema de evaluación ambiental y la obtención de permisos sectoriales (bajar burocracia), proveer de información pública, establecer un adecuado ordenamiento territorial y apoyar explícitamente los proyectos que cumplen con la normativa ambiental y legal.

Lo que el Estado no debe hacer es intentar definir la matriz energética, porque la planificación desde el Estado no funciona, menos en un sector sujeto a continuos cambios tecnológicos, como es la energía^{vi}. Tampoco debe intervenir en exceso en los mercados para no generar costos indeseados en el funcionamiento del mercado eléctrico. En relación a esto último, causa especial preocupación la anunciada incursión de ENAP al mercado eléctrico, puesto que ello podría desincentivar el desarrollo de proyectos 100% privados, al crear la percepción que éstos competirán con desventaja frente a aquellos en que participa la estatal. De ello seguiría que privados prefieran acoplarse a estos últimos antes que competirles, lo cual anularía en la práctica el efecto competitivo del sector privado y terminaríamos con un sector generador intervenido por el Estado a través de ENAP, con todas las ineficiencias que ello conlleva en el largo plazo.

GARANTIZAR EFICIENCIA CON NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA

La mejor manera de asegurar que el mercado se ajuste de manera eficiente a condiciones cambiantes es aceptando que ninguna tecnología de generación eléctrica debe ser descartada. Se estima que los requerimientos de energía aumentarán a lo menos en 70% de acá al 2030, por lo que todas ellas -termoelectricidad, hidroelectricidad, ERNC y nuclear- serán necesarias para sostener el crecimiento económico del país.

Nuestro principal recurso es el agua. El gobierno ha estimado que Chile tiene un potencial hídrico de 11.000 MW entre los ríos Maipo y Yelcho, a los que se suman otros 5.000 MW adicionales en el extremo austral del país. El costo medio de la generación hidroeléctrica fluctúa entre US\$ 60-100 por MWh, representando la generación más competitiva y limpia, lo que no puede ser desperdiciado.

Otra fuente de generación competitiva es el carbón. Si Chile desarrollara la generación eléctrica en base a agua y carbón, más ERNC (cuyo desarrollo ha sido notable, pero en su mayoría tiene el problema de la intermitencia), debiéramos observar precios no superiores a US\$ 90 por MWh. Sin embargo, las dificultades para desarrollar proyectos eléctricos en base al agua y proyectos a carbón en el SIC han llevado a que los precios se acerquen a los costos medios de la generación a GNL, que son 25% superiores a los del carbón (en torno a US\$ 110-120 por MWh).

La opción nuclear tampoco debe ser descartada en el largo plazo, pues tal como señalara un reciente informe de la Comisión Zanelli^{vii}, se trata de una fuente de generación segura, sustentable, confiable y competitiva.

PERFECCIONAR Y LEGITIMAR EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS

Transcurridas casi dos décadas de la creación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), se evidencian una serie de deficiencias que requieren ser resueltas. En particular, han surgido críticas acerca de la disparidad de criterios de aplicación del SEIA, el bajo grado de autonomía y fortaleza técnica del Servicio, la extensión de los plazos de tramitación, la debilidad legal de las RCA ante la creciente judicialización, la falta de participación ciudadana temprana, la ausencia de un proceso adecuado de consultas indígenas, por nombrar algunas.

Este año se conformó una Comisión Asesora Presidencial con el objetivo de perfeccionar el sistema y fortalecerlo como un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo. Los avances en esta materia son urgentes, toda vez que no sólo entraba y retrasa proyectos de inversión, sino que se paralizan proyectos o se evitan mejoras en obras que podrían generar beneficios ambientales, sólo por eludir el largo y engorroso proceso de evaluación. A ello se suma la preocupación que un proceso de evaluación que debiera fundarse en criterios técnico-políticos, en ocasiones, pareciera revelar que la posibilidad de ejecución de los proyectos depende más de la voluntad política del gobierno y legisladores de turno, que de las características propias del proyecto y su real impacto en el medioambiente.

ASOCIATIVIDAD EN SERIO

Es perfectamente legítimo que las comunidades se sientan afectadas por la construcción y operación de grandes proyectos de inversión, lo que se ha traducido en una creciente oposición a todo tipo de iniciativas de inversión. Lo anterior ha abierto el debate respecto de la necesidad de crear un sistema de aportes locales,

Hay una serie de iniciativas que han surgido de otros órganos del Estado que merecen especial atención, puesto que podrían tener efectos indeseados en el desarrollo energético del país.

que vayan en beneficio directo de las comunidades afectadas. Recientemente, el Gobierno ingresó un proyecto de ley que propone descuento en las tarifas reguladas, según un factor de intensidad de cada comuna que determinará rebajas de hasta 50%, financiado por comunas que no son consideradas como intensivas (subsidio entre comunas). El mecanismo escogido no parece el más adecuado, pues la motivación principal del proyecto no debiera ser beneficiar a comunas por concentración histórica de proyectos de generación, sino que motivar la aceptación de nuevos proyectos que hoy se ven enfrentados a una oposición ciudadana creciente. Se requiere, por tanto de un incentivo distinto de aportes locales, donde los recursos recaudados sean destinados al mejor uso que la comunidad quiera darle, y que no necesariamente es una rebaja en las cuentas de la luz. Ello debiera facilitar el futuro desarrollo de centrales, con consecuencias favorables en los precios de la energía.

FOCOS DE INCENDIO

Hay una serie de iniciativas que han surgido de otros órganos del Estado que merecen especial atención, puesto que su aprobación podría tener efectos indeseados en el desarrollo energético del país:

a) Modificación al Código de Aguas: el Ejecutivo ingresó en septiembre del 2014 una indicación sustitutiva con objeto de modificar el régimen de aguas. El proyecto no sólo cambiaría los derechos de aprovechamiento de agua (DAA) que se otorguen a futuro^{viii}, sino que también tendría efecto en los DAA existentes. En efecto, el proyecto introduce caducidades por el no uso del recurso (aún pendiente de aprobarse) y por la no inscripción en el Conservador de Bienes Raíces en un período de seis meses. Por otra parte, permite limitar el ejercicio de explotación de los DAA existentes en función del interés público o para efectos de establecer un caudal ecológico mínimo y eleva sustancialmente el pago de patentes por no uso. Lo anterior genera inquietud en el sector energético puesto que las caducidades por no uso no se condicen con los plazos de desarrollo de proyectos hidroeléctricos y se debilitan los derechos de propiedad existentes.

b) Contribución al cambio climático: El Ministerio del Medio Ambiente publicó el anteproyecto con la contribución tentativa que haría Chile a la reducción de emisiones globales en la Cumbre de Cambio Climático de París a fines del 2015 (COP-21). En él, se proponen metas para reducir hasta en 35% las emisiones de carbono (CO₂) por unidad de Producto Interno Bruto (PIB) para el año 2025 y hasta en 45% para el 2030. La propuesta es ambiciosa, y no parece haber evaluado los costos que

podría significar cumplir con ellas, especialmente para el sector eléctrico. Un reciente estudio de Galetovic y Muñoz^{ix} lo calcula y los resultados son preocupantes: sin la construcción de centrales hidroeléctricas (como parece ser la realidad) se forzarían reducciones de emisiones de CO₂ a costos elevados (hasta US\$159/tCO₂eq), lo que conlleva aumentos de precios de la energía que subirían en el peor escenario un 119%. En consecuencia, si el gobierno quiere comprometer reducciones de emisiones, debe promover la ejecución de grandes proyectos hidroeléctricos; es más, sin éstos, es probable que no se puedan alcanzar las metas propuestas.

c) Planificación territorial: a la fecha han avanzado, en forma muy descoordinada, varias iniciativas de planificación territorial, como el proyecto de ley de regionalización que crea planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), el proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que establece categorías de áreas protegidas de uso restringido, el Ordenamiento Territorial Energético Regional promovido por el Ministerio del ramo y el proyecto de ley para la administración del borde costero. La inconveniente superposición de iniciativas se suma a un evidente riesgo de terminar zonificando el país completo, lo que se acerca peligrosamente al dirigismo total desde el Estado. Particularmente preocupante es que se impongan restricciones a la realización de la actividad productiva (como la generación y transmisión eléctrica), pudiendo ser socialmente deseable que éstas se desarrollen.

d) El proyecto en trámite que fortalece el SERNAC propone, entre otros aspectos, importantes aumentos de las multas que podrían resultar desproporcionadas para sectores de consumo masivo como el energético, además de generarse una duplicidad innecesaria con la superintendencia del ramo en el rol sancionador. Lo anterior, sólo puede encarecer la prestación de servicios eléctricos.

e) El proyecto de Reforma Laboral actualmente en trámite también podría complicar a las empresas eléctricas, especialmente en lo que se refiere a la prohibición de reemplazo en huelga. De no modificarse el articulado, cobrará especial relevancia la regulación de los servicios mínimos, dado que se trata de un servicio que no puede paralizarse. Ello no solo sería inaceptable para los usuarios, sino que además gatillaría multas para las empresas por no prestar el servicio en los términos comprometidos.

CONCLUSIONES

Chile tiene un importante desafío en materia energética para sostener el anhelado progreso del país. Para ello, es necesario contar con una política energética clara, que permita el desarrollo de proyectos que aporten energía segura y sustentable, a precios más competitivos que los actuales. Resolver los obstáculos que enfrentan los proyectos de generación y transmisión, mantener la neutralidad tecnológica, perfeccionar el sistema de evaluación de proyectos y los mecanismos de participación ciudadana, son algunas de las medidas necesarias para avanzar en la dirección correcta. Por su parte, sería deseable evitar una injerencia excesiva del Estado en el funcionamiento del mercado eléctrico, siendo en cambio necesario involucrar a la autoridad sectorial en la tramitación de proyectos de otras áreas que directa o indirectamente podrían afectar el funcionamiento del mercado, lo que, inevitablemente, terminará reflejándose en los precios a pagar por la energía eléctrica.

ⁱ Termoeléctricas paralizadas: Barrancones 540 MW, Castilla 2.350 MW, Punta Alcalde 740 MW, Cruz Grande 300 MW, etc. Hidroeléctricas paralizadas: HidroAysén 2.750 MW, Neltume 490 MW, Maqueo 400 MW, Achibueno 135 MW, entre otras.

ⁱⁱ En el mercado competitivo de generación, los grandes consumidores industriales y mineras negocian libremente sus contratos de suministro, mientras que las distribuidoras de electricidad para clientes medianos y pequeños compran su energía al mercado mediante licitaciones con contratos a largo plazo.

ⁱⁱⁱ Se estableció un mayor plazo entre presentación de ofertas e inicio del contrato, se diseñaron tramos horarios para ofertas de centrales solares y se redujo el riesgo al establecer cláusulas de salida de las obligaciones de suministro.

^{iv} Respaldo explícito del Ministro de Energía a la central Alto Maipo, a la interconexión de los principales sistemas eléctricos del país y a la línea de transmisión Polpaico-Cardones.

^v Sólo podría cambiar a largo plazo si siguen bajando los costos de la tecnología de generación térmica solar con acumulación -se están instalando 220 MW en Chile- o mediante una buena combinación de embalses más ERNC.

^{vi} Basta pensar en lo improbable que hubiese sido anticipar el corte de gas de Argentina o la caída de los costos de la ERNC, o lo impredecible que ha sido el comportamiento del petróleo, condicionante del precio de la energía.

^{vii} Documento elaborado por comité de la Comisión Chilena de Energía Nuclear y liderado por Jorge Zanelli tras un requerimiento del Ministerio de Energía.

^{viii} Los nuevos DDA ya no serán perpetuos, sino que concesiones con una duración máxima de 30 años renovables, salvo que la DGA acredite el no uso del recurso.

^{ix} C. Muñoz y A. Galetovic, "COP-21: las metas de reducción de emisiones y el precio de la energía en Chile", Breves de Energía, septiembre del 2015.