

Informe CADE: Hacia una Política Energética de Largo Plazo

El informe entregado por la Comisión Asesora de Desarrollo Energético constituye un gran aporte para el debate que se ha venido dando sobre el futuro de la matriz energética en Chile. La Comisión congregó a un selecto grupo de expertos en la materia, con distintas sensibilidades políticas, lo cual le da un valor especial al hecho de que se lograra consensuar posturas frente a una serie de temas de gran importancia para el país.

La Comisión Asesora de Desarrollo Energético (CADE) entregó esta semana el informe que le encargara el Gobierno en mayo pasado. Su objetivo fue analizar la situación actual del mercado eléctrico y plantear recomendaciones para una adecuada política energética, atendida la creciente necesidad de generación de energía económica, limpia y segura.

A partir de este trabajo, que logró un consenso transversal entre los 16 miembros del CADE -todos expertos en la materia y con distintas sensibilidades políticas- se debieran comenzar a definir los pasos a seguir para consolidar una política eléctrica de mediano y largo plazo, que dé garantías para un desarrollo energético acorde a las necesidades del país, con resguardo del medio ambiente y de mayor aceptabilidad social.

A continuación se señalan algunas de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de este informe, los que abordan un variado espectro de temas que serán determinantes para el perfeccionamiento de nuestra política energética.

Aspectos generales

Los desafíos del sector eléctrico son múltiples y así lo consigna el informe del CADE. En particular, se requiere satisfacer las necesidades de consumo eléctrico del país con calidad, eficiencia y bajos costos, cautelando la existencia de efectiva competencia y con una regulación, planificación y fiscalización apropiadas. A ello se suma la necesidad de garantizar una adecuada diversificación y asegurar la sustentabilidad ambiental y la participación ciudadana.

Para realizar sus recomendaciones, la Comisión se abocó primeramente a realizar un exhaustivo análisis de la política energética vigente y los principales desafíos que se enfrentarán en el período 2012-2030. Es bien sabido que la política actual tiene por objeto abastecer la demanda en condiciones de eficiencia, seguridad y sustentabilidad, basado en el accionar de los privados y bajo un rol regulador del Estado. En este contexto, la primera conclusión que resulta importante destacar es que el informe señala que la política energética vigente ha sido exitosa, si bien ha presentado falencias en algunas materias que deben ser corregidas.

La Comisión constata, de hecho, que el modelo eléctrico chileno ha permitido no sólo responder a las crecientes necesidades de energía con calidad y eficiencia¹, sino también ha logrado sortear situaciones de crisis de manera adecuada. Sin embargo, ello no significa que no se requiriera introducir mejoras al sistema, lo que permitiría corregir debilidades y ajustar el modelo de modo tal que permita seguir satisfaciendo las necesidades energéticas del país en un contexto donde las oposiciones ambientales, los retrasos en la obtención de permisos y el cuestionamiento al marco regulatorio han aumentado en el último tiempo. En este sentido, la Comisión de alguna manera recoge las demandas de la ciudadanía por alentar la generación limpia y sustentable y permitir una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por su parte, la Comisión explora una serie de escenarios alternativos para modelar la matriz energética futura y determinar los efectos para la sociedad de aplicar diferentes instrumentos para fomentar una matriz determinada. Entre las conclusiones principales obtenidas destaca que la tecnología de generación hidráulica será de gran relevancia en la matriz energética del país, producto de sus beneficios tanto en términos económicos como ambientales². Las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), en tanto, probablemente muestren una penetración mayor a lo establecido hoy por ley, siempre que se tomen las medidas adecuadas para ello.

Recomendaciones para la competencia en el mercado eléctrico

El informe del CADE plantea que el mercado ha operado eficientemente y que los altos precios observados en años recientes responden a condiciones particulares, no asociables a comportamientos anticompetitivos. Hacia el largo plazo, sin embargo, estima que se requiere derribar lo que podría constituirse en importantes barreras de entrada para nuevos actores. Para ello, el informe plantea una serie de recomendaciones en el ámbito de la generación, transmisión y distribución eléctrica.

En materia de generación, el informe señala la necesidad de definir un ordenamiento territorial que dé ciertos grados de certeza para la instalación de centrales termoeléctricas; completar el desarrollo de la reglamentación de las leyes cortas I y II y estandarizar los estudios y evaluaciones de impacto ambiental; establecer objetivos de información y transparencia en el mercado; reestructurar el CDEC para garantizar su independencia de los actores del mercado; aplicar un pago de contribuciones por los derechos no consuntivos de agua a beneficio de las comunas en la cuenca afectada; establecer condiciones explícitas para posibilitar acceso de terceros a terminales de GNL; y establecer un esquema de garantías para evitar quiebres en la cadena de pagos en el mercado spot.

En cuanto a transmisión, el informe señala que en la actual ley eléctrica existen las condiciones para que los sistemas de transmisión tengan las características de una carretera eléctrica pública. Sin embargo, se hace necesario acortar los plazos de materialización de los proyectos de transmisión lo que amerita una mayor intervención del Estado. El informe establece algunas recomendaciones, que incluyen incrementar la confiabilidad del sistema de transmisión vía instalación de elementos de control; agilizar la tramitación de proyectos de transmisión (concesiones y servidumbres); crear franjas de servidumbre concesionadas por el Estado; establecer una planificación permanente de la transmisión; realizar una expansión troncal robusta; y desarrollar corredores de interés público vía inversión anticipada en líneas con holguras. La Comisión recomienda, además, estudiar los beneficios y costos sociales de la interconexión SIC-SING, lo mismo que de las interconexiones internacionales (pero evitando en este caso la dependencia). Finalmente, el informe sugiere la participación del regulador en los procesos de licitación de obras; revisar el área de influencia común del sistema troncal y la proporción de peajes inyección/retiro; y modificar la tasa de descuento utilizada en la valorización de instalaciones existentes de transmisión y planificación de la expansión del sistema.

En el mercado de la distribución, el informe hace recomendaciones para aumentar la competencia en contratos de largo plazo con las empresas distribuidoras. Se propone establecer ajustes a los procesos tarifarios, como la entrega de dos estudios tarifarios cuyas divergencias sean dirimidas por el panel de experto y la modificación de la tasa de descuento. También recomienda crear la función de comercializador (multicarrier) y bajar paulatinamente el límite de 500 kW de potencia que define a los clientes libres.

Desarrollo eléctrico, medio ambiente y sociedad

El informe realiza recomendaciones para que el mercado eléctrico pueda enfrentar el desafío que plantea la sustentabilidad ambiental y la falta de

confianza ciudadana en las políticas ambientales aplicadas al sector. Actualmente, los proyectos se ponen a prueba principalmente a través del sistema de evaluación de impacto ambiental, que dirime los efectos posibles a los ecosistemas de alto valor ambiental, en tanto que la definición de áreas protegidas y protección de especies vulnerables debiera dar garantías para la conservación del patrimonio ambiental y recursos naturales. Sin embargo, la Comisión consideró que estos instrumentos no han sido suficientes para garantizar la sustentabilidad ambiental. En este sentido, para efectos de la conservación del patrimonio ambiental y los recursos naturales propone: mejorar el conocimiento de cuencas y ecosistemas; trabajar en políticas de localización de centrales térmicas; definir áreas de protección y grados de restricción de actividades económicas en su interior; y definir criterios para determinar caudales ecológicos mínimos, entre otros.

Asimismo, para lograr una mayor participación ciudadana, avanzar en construir acuerdos y manejar adecuadamente los conflictos, el informe promueve la generación de información para la formación de percepciones y opiniones informadas y potenciar las instancias de participación tanto a nivel regional como nacional. En relación a esto último, destaca la propuesta de realizar un sistema participativo de discusión de la política energética de largo plazo a realizarse cada cuatro años donde se discutan las políticas y aspectos críticos para el desarrollo de largo plazo, contemplando una participación ciudadana amplia. Esto debiera derivar en una propuesta de política de largo plazo que la autoridad presentaría posteriormente ante el Congreso.

En relación a los proyectos específicos, el informe recomienda mejorar las instancias de información y de participación; contemplar metodologías y espacios participativos para cada etapa del Estudio de Impacto Ambiental; y ampliar los mecanismos de participación. También enfatiza la necesidad de una mayor transparencia de información, proponiendo la creación de un sistema permanente de información pública energético-ambiental y la gestión privada de información sobre proyectos de inversión.

Finalmente, la Comisión enfatiza el rol de la educación en materias energético-ambientales con el fin de permitir acercar los contenidos a la ciudadanía.

Nuevos temas de la estrategia energética

El informe aborda también otros temas que han adquirido creciente relevancia en el último tiempo, como la eficiencia energética, el uso de la hidroelectricidad del sur del país, las ERNC, la energía nuclear y la innovación tecnológica.

En materia de la Eficiencia Energética (EE), el Comité considera relevante una estrategia decidida que la reconozca como una fuente energética ambientalmente benigna para generar energía. En este contexto, sugiere que sería conveniente el apoyo del Estado mediante diferentes mecanismos de subsidios para alentar la EE, el establecimiento de metas concretas de EE y un presupuesto acorde a estas metas.

En relación a la hidroelectricidad del sur, el Comité destaca la importancia de esta fuente de energía potencial para la matriz eléctrica futura. En este sentido, el informe señala que el país debe contemplar el aprovechamiento del recurso hídrico que dispone la zona sur del país³ y establece algunas medidas relevantes para avanzar en esta materia, con el debido resguardo del medio ambiente y de su impacto en la sociedad. Para ello, propone realizar estudios del uso de los recursos energéticos regionales y de su impacto ambiental, contemplando opciones de localización de la infraestructura de transmisión eléctrica y vial requerida por todo el potencial hidroeléctrico en el largo plazo. Aclara, eso sí, que las recomendaciones realizadas para incorporar aspectos de gestión ambiental y participación social al marco regulatorio actual no deben paralizar o retardar proyectos ya aprobados o en proceso de calificación con las reglas vigentes.

En cuanto a las ERNC, el Comité promueve una serie de medidas que permitan eliminar barreras de entrada a las ERNC competitivas, enfatizando que no resulta conveniente forzar la introducción de proyectos de ERNC que no sean competitivos. En materia de financiamiento a las ERNC, el informe sugiere el uso de instrumentos financieros y garantías estatales que faciliten el acceso a crédito y viabilicen la cartera de proyecto competitivos, o bien en su defecto, establecer un esquema de precio spot estabilizado (y neutral) de energía para la venta de generadores de ERNC que garantice cada año un costo marginal promedio de energía. Para la geotermia, promueve además un subsidio contingente que contribuya a financiar los costos de exploración que terminen no siendo exitosos.

Otras propuestas para alentar la ERNC competitivas dicen relación con reducir las barreras que presenta el mercado de contratos a clientes finales para proyectos pequeños o medianos; incentivar la asociatividad de proyectos de ERNC con subsidio de la Corporación de Fomento de la Producción para dimensionar las líneas de transmisión con holguras; establecer regulación para la generación distribuida; continuar con el desarrollo de sistemas de información de los recursos energéticos del país; extender el apoyo a la I&D (investigación y desarrollo) y destinar subsidios acotados para proyectos piloto demostrativos mediante fondos concursables. Especial atención merece la propuesta de elevar la meta establecida en la Ley Nº 20.257 sobre penetración de las ERNC en la

matriz energética del nivel actual de 10% para el año 2024 a 15% en el mismo año.

En materia de energía nuclear, el Comité se pronuncia a favor de avanzar en todos aquellos aspectos que le permitan a Chile decidir en su momento si iniciar o no un programa nuclear de potencia, habida cuenta de que constituye un seguro estratégico que permite garantizar el suministro energético sustentable a largo plazo. Para ello recomienda potenciar la Comisión Chilena de Energía Nuclear; crear un organismo regulador; establecer una entidad coordinadora; realizar estudios geológicos de localización de plantas nucleares; actualizar la información de avances tecnológicos en reactores nucleares; informar a la sociedad sobre la energía nuclear; y formar personas y profesionales.

Por último, en relación a la innovación tecnológica, se propone crear una comisión para determinar si existen nichos de innovación tecnológica de corto plazo de ERNC que podrían desarrollarse en Chile.

Comentarios y conclusiones

El informe entregado por el CADE constituye un gran aporte para el debate que se ha venido dando sobre el futuro de la matriz energética de Chile. La Comisión congregó a un selecto grupo de expertos en la materia, con distintas sensibilidades políticas, lo cual le da un valor especial al hecho de que se lograra consensuar posturas frente a una serie de temas de gran importancia para el país.

Entre los consensos alcanzados, destaca el apoyo otorgado al modelo eléctrico vigente que, si bien es perfectible (y a eso apuntan las recomendaciones del Comité), ha permitido satisfacer las necesidades energéticas del país.

El informe hace recomendaciones concretas que permitan garantizar un ambiente de competencia en la generación, transmisión y distribución eléctrica durante las próximas décadas y da orientaciones que permitan destrabar barreras de entrada para nuevos actores (entre ellas, agilizar tramitaciones y aumentar las posibilidades de participación de la ERNC competitiva), incrementar la participación ciudadana y garantizar una mejor protección del medio ambiente.

Por su parte, el informe explicita ciertos aspectos importantes como la necesidad de aprovechar adecuadamente el potencia hídrico del sur del país, generar avances para una eventual introducción de la energía nuclear en el futuro y promocionar las ERNC que son competitivas, sin perjuicio de destinar recursos adicionales para la I&D en ERNC que aún no lo son.

En el tema ambiental, la Comisión hace recomendaciones importantes, aunque abre la puerta para algunas medidas que pudieran ser debatibles, como la necesidad de adelantar señales en materia de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Igualmente, en materia de participación ciudadana establece la realización de un sistema participativo de discusión de la política energética de largo plazo, lo que podría generar mayores grados de incertidumbre para la necesaria inversión que requiere Chile en proyectos energéticos.

Con todo, se inicia a partir de hoy una oportunidad para introducir mejoras concretas al modelo eléctrico que permitan el necesario avance en esta materia y lograr así un desarrollo eléctrico en base a un modelo de mayor aceptación general. Esto debiera permitir que Chile sea capaz de suministrar la energía requerida en su proceso de desarrollo, en condiciones económicas y amigables con el medio ambiente, logrando la anhelada meta de erradicación de la pobreza en los años venideros.

¹ La potencia instalada de las empresas generadoras del SIC y SING aumentó de 14.998 GWh en 1990 a 54.818 GWh en el 2010, desarrollo que fue logrado en su totalidad mediante inversión privada.

² El informe del CADE señala que limitar el desarrollo de proyectos hidroeléctricos aumenta el costo entre 7,0% y 7,5% y aumenta las emisiones entre 37% y 39% dependiendo de la tasa de penetración de las ERNC.

³ La Comisión estima que en la XI región podrían existir al menos 6.000 MW potenciales.