

## CORTES DE ELECTRICIDAD: CUANDO LO BARATO CUESTA CARO

- Los recientes cortes de electricidad han vuelto a relevar en la discusión el funcionamiento del segmento de distribución eléctrica. A diferencia del énfasis que ha puesto la autoridad en culpar exclusivamente a las distribuidoras, el problema tiene mucho de responsabilidad del Estado.
- Producto del estallido de violencia de 2019 y de la pandemia, leyes, impulsadas en su mayoría desde el Congreso, dispusieron el congelamiento de los reajustes de las tarifas de distribución, causando que a comienzos de este año los distribuidores llegaran a recibir en promedio sólo dos tercios de la tarifa que se les fija para operar. Adicionalmente, desde hace varios años se viene anunciando una reforma a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles que aún no se ha materializado y que, de haber estado vigente, habría podido contar con mayores herramientas para prevenir y compensar a los usuarios afectados.
- Desde hace casi una década la política viene prometiendo bajas en los precios de la electricidad. Dadas las leyes de estabilización, sabemos que eso no va a ocurrir. Es hora que ese discurso cambie hacia un mejor servicio.

Uno de los signos que denota la decreciente calidad en el debate de políticas públicas es que los problemas sólo se ponen de relieve cuando sobreviene una crisis. La orientación hacia la prevención que provee un debate técnico ha sido desplazada por la (sobre)reacción y por la búsqueda irreflexiva de responsabilidades, omitiendo el estudio acabado de las causas de los problemas y de sus soluciones. Esto es lo que ha ocurrido con ocasión de los masivos cortes de electricidad en varias regiones del país: el Gobierno, en vez de poner el foco en la solución de las interrupciones (hubo una demora de una semana en disponer que el Ejército ayudara en la remoción de los miles de escombros), inmediatamente salió a apuntar a los culpables y anunciar millonarias multas (que solo benefician al fisco), sin considerar su propio rol en la gestión de emergencias y su responsabilidad en la regulación de servicios públicos, ni tampoco el contexto de un evento climático extremo.

A partir de la amenaza de caducar la principal concesión de distribución del país, diversos actores políticos se han sumado al coro de los acusadores, sin aquilatar las consecuencias del término de una concesión en la calidad de servicio de los usuarios.

Las señales son confusas: el ministro de Energía aseguró que una de las lecciones del evento era la necesidad de contar con una empresa estatal de distribución eléctrica<sup>1</sup>, pero la ministra de Obras Públicas opina lo contrario<sup>2</sup>.

Más allá de las declaraciones de diversos actores políticos, la distribución de energía ha sido golpeada los últimos cinco años por diversas políticas públicas que han disminuido su capacidad de inversión y, de esa forma, de dar respuesta ante eventos inesperados.

### ¿CÓMO Y QUÉ SE PAGA EN LA DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD?

El sector eléctrico se encuentra estructurado en tres segmentos claramente diferenciados: el de generación, que es un mercado competitivo y sin regulación de precios, y los segmentos de transmisión y distribución, los cuales son monopolios naturales con fijación de precios. Los tres segmentos están sujetos a regulación que determina numerosos aspectos de su funcionamiento con el objeto de que sea seguro y continuo.

La distribución de electricidad tiene el carácter de monopolio natural dado que, en lo esencial, es un negocio donde hay fuertes economías de escala y no hay beneficios asociados a que exista más de un proveedor. Hasta 1980, las tarifas se fijaban calculando una tasa de retorno del 10% sobre el capital inmovilizado<sup>3</sup>. Sin embargo, el método de la tasa de retorno, ampliamente utilizado en la regulación de servicios públicos durante el siglo XX, resultaba sumamente ineficiente, por los incentivos a sobre invertir para obtener aumentos en la rentabilidad.

Por ello, a partir de 1980, la tarifa se fijó buscando la operación autosustentable, mediante una tarifa que refleja el costo medio de prestar el servicio por parte de una empresa ficticia (la “empresa modelo”), diseñada por el regulador en el proceso tarifario que, en condiciones normales, cumple con toda la normativa vigente, cuenta con la mejor tecnología disponible y opera de manera eficiente. Así, la rentabilidad que fija la ley solo se aplica al diseño de la empresa modelo y podrá ser obtenida por la empresa real en la medida que ella logre el mismo nivel de eficiencia de la primera.

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://shorturl.at/ovFkA>. Revisado el 12 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Disponible en: <https://shorturl.at/BUCXE>. Revisado el 12 de agosto de 2024.

<sup>3</sup> Correspondía al costo de reemplazo de la infraestructura, al valor de los derechos no concedidos por el Estado para explotar la concesión, los gastos hechos y las indemnizaciones pagadas para el establecimiento de las servidumbres utilizadas, los bienes intangibles y el capital de explotación de la concesión.

La tarifa de distribución de electricidad, que corresponde a la parte del precio final que paga el cliente en su boleta, se denomina “Valor Agregado de Distribución” y es fijado por períodos de cuatro años a través de un proceso liderado por la Comisión Nacional de Energía (CNE) y donde participan, además, tanto el Ministerio de Energía, las concesionarias del servicio público de distribución y las asociaciones de consumidores.

### **EL ESTADO NO PUEDE DESENTENDERSE DE SUS PROPIOS ACTOS**

Descontado el hecho de que las condiciones del evento climático que generó los cortes en diversas regiones del país fueron extraordinarias, no debe olvidarse que en los últimos cinco años las distribuidoras de electricidad han estado sometidas a un importante estrés financiero producto de decisiones que ha tomado el Estado y que han implicado significativas disminuciones de sus ingresos y, por tanto, de la capacidad de realizar inversiones en las redes de distribución.

En primer lugar, la “Ley Corta de Distribución” (Nº21.194) de diciembre del 2019, estableció en su artículo decimotercero transitorio el congelamiento del reajuste de las tarifas de distribución según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Eso implicó que, al momento de descongelarse los reajustes, mediante el artículo cuarto transitorio de la Ley Nº21.667 de abril del 2024, la variación del IPC entre diciembre de 2019 y abril del 2024 había alcanzado un 32,4%. Es decir, un mes antes de aprobarse la Ley Nº21.667, las distribuidoras percibían en promedio solo dos tercios de los ingresos con que deberían haber contado según las tarifas definidas. De acuerdo al referido artículo cuarto transitorio, el descongelamiento de los reajustes fue inmediato para las cooperativas eléctricas y gradual para las empresas eléctricas. Estas últimas aún no llegan a recuperar los ingresos que les correspondería de acuerdo a las fijaciones tarifarias.

Adicionalmente, las diversas leyes de servicios básicos durante la pandemia (leyes Nº21.249, Nº21.340 y Nº21.243) obligaron a las distribuidoras a repactar deudas y prohibieron los cortes de servicio por no pago. Es decir, además de la reducción del ingreso real producto del congelamiento de los reajustes, las distribuidoras debieron enfrentar la disminución de sus ingresos producto de la “autorización” por ley del no pago de las cuentas o de la posibilidad de repactar. Mientras estas disposiciones estuvieron vigentes, las distribuidoras debieron seguir cumpliendo sus obligaciones tributarias, con proveedores, así como con las empresas de transmisión y generación.

Finalmente, no debe olvidarse que la empresa modelo es diseñada por el regulador a partir de las bases técnicas preparadas por la CNE y sigue adquiriendo su fisonomía durante el proceso tarifario que este organismo lidera. Si las empresas no han podido

resolver adecuadamente la emergencia, es al regulador al que primero se debe mirar: ¿en función de qué calidad de servicio diseñó las tarifas? ¿Cuáles fueron sus incentivos en un determinado momento? La distribución es un monopolio regulado por el Estado, de inicio a fin y ello no debe olvidarse al momento de buscar responsabilidades.

### **LA REFORMA PENDIENTE A LA SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLES**

El rol de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) es fundamental para asegurar una operación correcta de las concesionarias de servicio público de distribución. Las herramientas regulatorias con que cuenta la SEC son acotadas y corresponden a un modelo fuertemente asociado al “comando y control”, es decir, a un enfoque principalmente represivo: detecta infracciones que luego sanciona. Es decir, las facultades de la SEC no contemplan mecanismos preventivos.

Durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera se preparó un proyecto de ley que buscaba, entre otras materias, introducir un enfoque de fiscalización basada en el desempeño, reforzar las atribuciones de la SEC para la protección del usuario final y dotar de mayor transparencia y *accountability* al ejercicio de sus facultades legales. A pesar de que el actual Gobierno había comprometido su presentación para el segundo semestre de 2022<sup>4</sup>, este proyecto de ley aún no ha sido ingresado.

En concreto, el proyecto de ley buscaba institucionalizar el monitoreo del desempeño de las empresas eléctricas con enfoque en el aseguramiento de la calidad del suministro y del servicio antes que la simple detección de sanciones y la consecuente multa a beneficio fiscal. De esta manera, la SEC podría medir el desempeño de los fiscalizados y, tratándose de concesionarias de servicio público, como es el caso de las distribuidoras, la superintendencia fijaría estándares y metas para los fiscalizados. Si la superintendencia detectara que alguno no tiene el desempeño adecuado, el anteproyecto le entregaba la facultad de instruir al concesionario la realización de planes de acción para volver al desempeño esperado, previo a la sanción.

Además, se contemplaba el deber de la SEC de priorizar los objetivos regulatorios, de manera que las fiscalizaciones sirvieran para entregar señales a los diversos fiscalizados para que se alineen a los objetivos de política pública planteados por el regulador. En esta línea, se incorporaban otras herramientas regulatorias tendientes a mejorar la gobernanza en las relaciones entre la superintendencia y los fiscalizados,

---

<sup>4</sup> Presentación del ministro de Energía el 14 de septiembre de 2022 ante la Comisión de Minería y Energía del Senado. Presentación disponible en: <https://shorturl.at/ZgseR>. Revisada el 8 de agosto de 2024.

tales como la posibilidad de presentar un plan de acción que corrija las infracciones detectadas como una forma de atenuar las sanciones establecidas en la ley.

Esta reforma, que se venía trabajando desde la segunda administración de la Presidenta Bachelet, ha sido inentendiblemente postergada por el Gobierno, debilitando la posibilidad de prevenir situaciones como las que han afectado a miles de personas.

### **¿UNA EMPRESA PÚBLICA EN DISTRIBUCIÓN?**

Si bien ha habido numerosos problemas asociados a la reposición del suministro eléctrico que debieron haberse solucionado en mucho menos tiempo y la comunicación hacia los clientes debe ser más oportuna y clara, parecen omitir la responsabilidad del Estado en haber debilitado la posición financiera de las compañías para realizar inversiones y mantenciones, así como no haber avanzado en los perfeccionamientos regulatorios que incorporen la prevención como un eje en la gestión y en las facultades de los organismos reguladores y fiscalizadores. Adicionalmente, pocas políticas públicas incorporan la gestión del riesgo de desastres conforme a los principios desarrollados por más de treinta años a través de diferentes conferencias de Naciones Unidas.

Tal como se ha venido diciendo desde hace mucho, una reforma a la distribución es muy importante, pero ello es una tarea de largo plazo. Sin embargo, en el corto plazo, urge incorporar elementos de reducción del riesgo de desastres a la regulación de servicios públicos y, especialmente, mecanismos que permitan remunerar ex post a las distribuidoras en situaciones excepcionales para que la reconstrucción de la infraestructura se haga de forma tal que incorpore elementos de mayor resiliencia, cuando ello sea necesario, siempre con criterios de eficiencia, lo cual podría hacerse mediante cargos transitorios.

Es importante recordar que, dependiendo de la forma en que el regulador haya diseñado la empresa modelo, esta puede estar más o menos preparada para enfrentar eventos climáticos extremos. El problema para la empresa real ocurre cuando estos tienen un costo mayor al considerado por la tarifa. Al no remunerarse la recuperación y reconstrucción de los desastres cada vez más recurrentes, las distribuidoras no tienen los incentivos a realizar dichas tareas de manera óptima.

Siendo ello así, ¿cuál sería la diferencia si tuviéramos una empresa pública? La Constitución es clara al señalar que, cuando el Estado realiza actividades empresariales, ésta estará sometida a la legislación común aplicable a los particulares,

sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley<sup>5</sup>. Así, salvo que la empresa opere en condiciones que no lo haría ninguna otra empresa equivalente (como operar subsidiada), no se aprecia qué elemento podría implicar una mejora de gestión. **Al final del día, hay una inevitable relación entre la tarifa y la calidad de servicio y entre las facultades de la SEC y el control de las empresas de servicios públicos para garantizar el cumplimiento de estándares. Todo esto es solucionable con regulación económica. Esto no es teoría: el año 1998, cuando se debió entrar en racionamiento con cortes generalizados para la población por la sequía, la situación se superó mediante más facultades para la SEC y el establecimiento explícito de que no puede invocarse fuerza mayor<sup>6</sup>. Posteriormente, frente a la crisis del gas argentino, la solución tuvo la misma técnica: licitaciones de contratos de suministro eléctrico<sup>7</sup>. El camino regulatorio de la electricidad en Chile, que ha sido exitoso, se ha fundado en buenas leyes, no en el retorno a paradigmas desarrollistas que han demostrado sistemáticamente su fracaso.**

Esto último nos lleva a lo más importante: no es posible enfrentar los recurrentes eventos climáticos extremos si el objetivo del regulador es presionar las tarifas a la baja. Sin importar la naturaleza jurídica o la propiedad de las empresas involucradas, estas siempre necesitarían una tarifa que refleje los costos reales de cumplir con la normativa para cubrir los costos de su operación. Además, si como país queremos un sistema de mejor calidad, reflejado, por ejemplo, en menor discontinuidad del servicio o una reposición más rápida ante eventos de alto impacto, pero baja probabilidad de ocurrencia, ello debe reflejarse sobre todo en los precios.

La promesa de que la energía iba a ser cada vez más barata estaba anclada en supuestos de precios de la energía que no se cumplieron y que difícilmente lo harán en los próximos años. Ello, sin embargo, no puede ser obstáculo para reforzar las redes eléctricas, cuestión imposible si las tarifas no reflejan el costo real de cumplir la calidad de servicio fijada por el regulador.

---

<sup>5</sup> El párrafo segundo de numeral 21 del artículo 19 de la Constitución es claro al señalar que: “El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado”.

<sup>6</sup> Véase la historia de la Ley N°19.613. Disponible en: <https://shorturl.at/Jlr3m>. Revisado el 12 de agosto de 2024.

<sup>7</sup> Véase la historia de la Ley N°20.018. Disponible en: <https://shorturl.at/6NTc8>. Revisado el 12 de agosto de 2024.