

# Proyecto de Ley de Licitaciones Eléctricas: ¿RESUELVE EL PROBLEMA?

Por Javier Bustos\*, Ramiro de Elejalde\*\* y Fernando Fuentes\*\*\*

\*PhD. en Economía de Georgetown University, Académico de la Universidad Mayor

\*\*Doctor en Economía, Universidad Carlos III de Madrid, Académico FEN

\*\*\*Académico PhD. (c) y M.A. en Economía, Georgetown University, Estados Unidos, Académico FEN)

Por todos es conocido el hecho de que el mundo de la energía, específicamente el mercado eléctrico, ha vivido un período muy difícil en los últimos años. Manifestación de esta realidad han sido los precios altos -tanto en el mercado spot (de transferencia instantánea) como en el de contratos- y el atraso en el desarrollo de nuevos proyectos de inversión.

Los precios altos no sólo afectan el desarrollo del país, disminuyendo nuestra capacidad de crecimiento y de generación de empleo, sino que también tienen un impacto directo en la vida de las personas, a través del incremento en las cuentas de luz de los hogares. El mecanismo mediante el cual la situación en el mercado eléctrico se traduce en elevados precios para los hogares, es el proceso de licitación de suministro eléctrico para clientes regulados.

Dicho mecanismo pretende ser modificado a través de un proyecto de ley recientemente presentado ante el Congreso, que tiene como objetivo crear condiciones

para que los precios puedan ser menores en el futuro. Específicamente, alcanzar la meta consignada en la Agenda de Energía presentada en mayo pasado, la cual consiste en reducir en un 25% los precios de las licitaciones de suministro eléctrico de la próxima década. El presente texto analiza algunos de los aspectos más destacados del mencionado proyecto.

## ATRASO EN LAS INVERSIONES

Creemos que el proyecto presentado contiene una serie de puntos necesarios y positivos de incorporar en la normativa eléctrica, los cuales se enumeran en el cuadro anexo. Sin embargo, existen otros puntos discutibles que podrían tener efectos contrarios al objetivo que se busca alcanzar y que a continuación comentaremos.

Primero, el proyecto ofrece pocas respuestas a la principal dificultad que enfrenta el mercado eléctrico: el atraso en las inversiones de centrales de base. Esto se debe a una lectura incompleta de las causas

de dicho atraso. Mientras que el problema de inversión se puede explicar tanto por un incremento del riesgo asociado a los proyectos eléctricos, como por los niveles de competencia en el sector, el proyecto de ley solamente busca solucionar el problema de competencia.

Sin embargo, no existe evidencia concluyente a favor de una explicación o la otra. Así lo establece en sus conclusiones un informe preparado para la Fiscalía Nacional Económica en enero de 2014: "Los márgenes que se observan en las subastas frente al mercado mayorista parecen ser resultado tanto del poder de mercado como de las primas de riesgo que genera el propio diseño del mecanismo".

Es probable que ambas expliquen en conjunto la situación actual, sin embargo, los precedentes sentados por las experiencias de las centrales Castilla, Barrancones e HidroAysén, sugieren que el incremento del riesgo por el aumento de la incertidumbre política y judicial podría ser el elemento

más relevante.

Por otra parte, el argumento económico de la relación entre competencia e inversión no es concluyente. En mercados concentrados, como el de la generación eléctrica en Chile, las empresas generadoras tienen incentivos a sub-invertir en capacidad. Sin embargo, la teoría económica sugiere que los mercados de contratos a futuro, como las licitaciones a clientes regulados, tienen efectos pro-competitivos con lo cual dichas licitaciones relajarían los eventuales problemas de competencia asociados a la concentración en la industria.

En definitiva, creemos necesario complementar cualquier cambio en la ley de licitaciones con medidas que apunten directamente a incentivar la construcción de centrales de base.

## DISCRECIONALIDAD DE LA CNE

Segundo, desde la perspectiva de minimizar el riesgo regulatorio, así como la posible judicialización del proceso licitatorio, para facilitar e incentivar futuras inversiones y la entrada de nuevas empresas, creemos que es inconveniente entregar a la Comisión Nacional de Energía facultades interpretativas sin que exista la posibilidad de recurrir a un organismo independiente de carácter técnico, como es el panel de expertos eléctricos. Específicamente, se destacan a continuación dos dimensiones.

Por una parte, las discrepancias respecto de las bases de licitación podrían ser resueltas por el panel de expertos, al menos en algunas de sus materias (en el proyecto de ley las bases son definidas por la autoridad regulatoria, recibiendo observaciones de las partes). Alternativamente, podrían determinarse facultades para la autoridad en algunas de las materias, pero no en todas, como está en el proyecto presentado.

Por otra, se establece que será la autoridad la que tendrá la última palabra a la hora de determinar la imputabilidad de los atrasos en los proyectos de nuevas inversiones, ya sea para la postergación del inicio de suministro o el término anticipado del contrato. En este último caso, sería más conveniente que también fuese el panel de expertos el que tome dicha determinación.

Un punto relacionado al anterior es la incorporación de criterios de evaluación de las ofertas, con el objeto de fomentar la diversificación del sistema, ya sea mediante la con-

Cuadro 1.

Puntos positivos del proyecto de ley	Puntos discutibles del proyecto de ley
Aumento del plazo, a 5 años, entre la presentación de ofertas y el inicio de suministro del contrato.	El solo hecho de incrementar el plazo no asegura que ello destrabe la inversión en centrales de base.
Eliminación de precio techo conocido ex ante.	No existe la posibilidad de recurrir al panel de expertos por discrepancias con las bases de licitación elaboradas por la CNE.
Centralización del proceso de licitación.	
Posibilidad de revisión de precios en contratos por imprevistos de suficiente magnitud, con posibilidad de recurrir al panel de expertos.	El criterio de evaluación de ofertas se vuelve arbitrario, al incluir como objetivo la diversificación del sistema eléctrico.
Posibilidad de retraso o término anticipado del contrato en caso de circunstancias inimputables al generador, según informe de un consultor independiente.	La decisión final de retraso o término no depende del informe del consultor independiente, sino de la CNE.
Posibilidad de incorporar demandas de clientes libres en licitaciones por contratos regulados.	Considerar fórmulas de indexación a lo largo del periodo de suministro, al momento de realizar la evaluación de ofertas es incorrecto.
Incorporación de una normativa que regula el suministro sin contrato.	Limitar a que sólo las generadoras que inyectan deban asumir el costo de suministro sin contrato.

sideración de fórmulas de indexación de las ofertas a lo largo del periodo de suministro o premiando las ofertas que presenten energía firme. Este aspecto genera incertidumbre para los inversores y efectos sobre los incentivos difíciles de prever. Si el objetivo es fomentar nuevos proyectos, así como la entrada de nuevos actores que permita reducir los precios en un escenario más competitivo, parece una mejor política el realizar licitaciones por tipo de inversiones, pero con reglas claras y evitando discrecionalidades.

## PROS Y CONTRAS

Profundizando en algunos de los temas incluidos en el Cuadro 1, cabe destacar que parecería conveniente que las empresas distribuidoras compartieran parte de los costos que se produzcan en los casos en los que se queden sin contratos de suministro, para, de esta forma, reasignar óptimamente parte del riesgo de los generadores a los distribuidores.

Por otro lado, si bien es un aporte positivo en el proyecto la presencia del mecanismo para proveer energía a las distribuidoras sin contratos, se plantea como una solución que suprime las pérdidas o ganancias operacionales de las generadoras, no obstante desde una óptica económica implica un riesgo comercial adicional a las empresas. Esto, porque las generadoras podrían tener

pérdidas no proyectadas si es que el costo de oportunidad de la energía, que se debe entregar a los clientes sin contratos, es mayor el precio que la ley establecería para estos efectos.

En este último caso, podrían buscarse soluciones que distribuyan las pérdidas entre más actores, por ejemplo, los distribuidores y los consumidores finales, salvaguardando que nunca se les traspase un precio mayor a un cierto techo de referencia que pudiera establecerse. Nuevamente, esta diversificación apunta a incentivar nuevas inversiones, que es presumiblemente el problema esencial en el sector.

En definitiva, encontramos que el proyecto presenta puntos claramente positivos y, al mismo tiempo, algunos claros que debieran ser analizados en detalle en la discusión parlamentaria. Pero más importante es destacar que consideramos insuficiente este sólo instrumento para incentivar la inversión en centrales de base, lo cual constituye actualmente el principal déficit del sector. ■

## Observatorio Económico

Decano: Jorge Rodríguez Grossi  
Fono Facultad: 2889 7366  
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl  
fen.uahurtado.cl

Producción OE: Escuela de Periodismo UAH