

Comentarios sobre las reencarnaciones del art. 99bis del DFL 1.

R. Fischer
U. de Chile*

24 de agosto de 2001

1 Introducción

El artículo 99bis del DFL 1 se refiere, en su versión original, a las compensaciones a los clientes regulados cuando existe racionamiento eléctrico. Sin embargo, lo más notorio del artículo es las limitaciones que impone a estas compensaciones, en particular:

Para el cálculo de los déficit originados en situaciones de sequía no podrán utilizarse aportes de generación hidroeléctrica que correspondan a años hidrológicos más secos que aquellos utilizados en el cálculo de precios de nudo.

Este artículo fue modificado en Junio de 1999 luego de las fallas detectadas en el comportamiento del sistema durante la sequía 1998-99, pero se ha afirmado que la forma de la modificación es una de las causas de la falta de inversión en el sector. Finalmente, la nueva ley eléctrica (en preparación), entrega una nueva versión del artículo. El objetivo de este breve trabajo es comparar las distintas versiones y mostrar sus efectos sobre incentivos a la inversión y al comportamiento adecuado en casos de déficit. Para abreviar, escribiremos 99bisO para referirnos a la versión original, 99bis99 para referirnos a la modificación de 1999 y 99bisN para referirnos a la forma que toma el equivalente al 99bis en la nueva ley.

2 El 99bis original¹

En su versión original, el artículo establece una limitación a la responsabilidad de las generadoras eléctricas en caso en que se produzca racionamiento eléctrico. Esta restricción tiende a favorecer

*Las conclusiones de este trabajo son de mi exclusiva responsabilidad y representan mis opiniones.

¹En este análisis he utilizado el trabajo de Díaz, Galetovic y Soto.

la inversión en centrales hidroeléctricas.² El incentivo es, pues, a construir más centrales hidroeléctricas para satisfacer la demanda, y simultáneamente a tener más inseguridad en el suministro eléctrico. En compensación, en aquellos años en los cuales no hay racionamiento, la electricidad tiene un precio menor. La elección entre seguridad de suministro y costo es una decisión que depende de las preferencias sociales, y en sí no tiene consecuencias sobre los incentivos a invertir.

El problema del 99bisO es distinto: no establece reglas para determinar como se distribuye el suministro cuando se activa la cláusula citada más arriba. En tal caso, a una empresa sobrecontratada³ puede convenirle reducir el suministro a los consumidores regulados con el objeto de cumplir compromisos contraídos con consumidores libres, contratos en los cuales tal vez no hay cláusulas exculporias equivalentes al 99bisO. Asimismo, no hay interés de las empresas sobrecontratadas por comprar energía en el mercado spot (por ejemplo a autogeneradores o a clientes libres que pueden reducir su demanda si se les paga lo suficiente) para tratar de satisfacer a sus clientes regulados, pues debe pagar el costo de falla, que es alto. Por lo tanto, el racionamiento a los consumidores regulados resulta mayor que el que sufren los clientes libres.

En conclusión, el 99bis tenía dos inconvenientes. El problema menor es que incentiva la construcción de centrales hidroeléctricas, lo que reduce la seguridad de suministro. A medida que la sociedad se hace más rica, la seguridad de suministro se hace más valiosa, pero eso no ocurre bajo el 99bisO. El problema mayor es que bajo condiciones de escasez, las reglas tienden a hacer que el generador sobrecontratado reduzca el suministro a los consumidores regulados para poder cumplir con sus contratos con clientes libres. Además, clientes regulados de distribuidoras con contratos con distintas empresas generadoras pueden ser tratados en forma distinta, a pesar que los precios que pagan son iguales.

3 El 99bis del año 1999

La reacción legislativa se refleja en el 99bis99, que fue insuficientemente analizado en sus consecuencias. En primer lugar, elimina las restricciones de sequía del 99bisO, por lo que siempre existen compensaciones:

... , las situaciones de sequía o de fallas de centrales eléctricas que originen un déficit de generación eléctrica que determine la dictación de un decreto de racionamiento , en ningún caso podrán ser calificadas como de fuerza mayor o caso fortuito. En particular, los aportes de generación hidroeléctrica que correspondan a años hidrológicos más secos que aquellos utilizados en los cálculos de precio de nudo, no constituirán límite

²Ver Díaz, Galetovic y Soto.

³Una empresa está sobrecontratada cuando sus contratos de suministro a otras generadoras más su disponibilidad de energía no le permiten satisfacer sus contratos.

para el cálculo de los déficit, ni serán considerados como circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito.

Como se ha mencionado antes, esto corresponde a una revalorización de la seguridad de suministro, pues tiende a hacer que el precio de nudo subestime el precio marginal promedio, por lo que para restablecer el equilibrio, las centrales de mayor costo deben marginar durante más tiempo. En otras palabras, se incentiva la inversión en centrales térmicas en detrimento de las centrales hidroeléctricas. El resultado natural es un mayor precio de la energía en años normales, pero dado que el costo marginal de la generación térmica de ciclo combinado no es tanto más alto que las de las centrales hidroeléctricas (en promedio), el aumento no debería de gran importancia, y probablemente está más acorde con los deseos de una sociedad bastante más rica que la del año 1982, cuando se dictó el DFL 1. Una consecuencia subsidiaria es la caída en el valor de las empresas que poseen derechos de agua, pues la construcción de nuevas centrales tiene menos incentivos.

El problema gravísimo del artículo 99bis99 es el la regla de racionamiento parejo, que intenta resolver la indeterminación de las condiciones de suministro a consumidores regulados del 99bisO en aquellos períodos de sequía extrema. En efecto:

El déficit registrado en el sistema deberá distribuirse proporcionalmente y sin discriminación entre todas las empresas generadoras, tomando como base la globalidad de sus compromisos.

A la vista de esta cláusula, examinemos los incentivos a instalar una central térmicas para restablecer el desequilibrio creado por la eliminación de la limitación de responsabilidad en el 99bis99. Si la empresa dispone ahora de energía suficiente para hacer frente a todos sus compromisos incluso en sequías extremas, igual tendrá que pagar compensaciones, ya que las otras empresas generadoras pueden tener déficit, y éste se reparte en forma proporcional entre todas las generadoras. Por el contrario, es muy conveniente para una generadora el que otra generadora instale plantas de respaldo, pues eso reduce el déficit global, y por lo tanto las compensaciones que debe pagar si está sobrecontratada, sin que esto le cueste. Por lo tanto, ninguna empresa tiene incentivos, a menos que se coordinen, a poner centrales de respaldo. Esta es la probable explicación para la ausencia de nueva inversión en los últimos años.

Para resumir, la eliminación de la cláusula que limita las compensaciones no es el problema; si lo es la cláusula que establece como se establecen las compensaciones. En otras palabras, no se resolvió en forma adecuada el problema de que hacer en situaciones de déficit, con consecuencias gravísimas.

4 La situación bajo la nueva ley

Los distintos temas tratados en el artículo 99bis se reparten en una serie de artículos en la propuesta de nueva ley. La propuesta trata mucho mejor el problema del suministro eléctrico en condiciones extremas, como se verá, pero mantiene la compensación a todo evento del artículo 99bisO:

Las empresas deberán compensar a los usuarios por el total del déficit de suministro programado de energía que los afecten, y que sean motivados por una situación de sequía, cualquiera sea la condición hidrológica que afecte al sistema (art. 160).

El cambio importante ocurre en el artículo 172, que se refiere al tratamiento de las situaciones de déficit:

Durante los períodos en que el sistema se encuentre en condiciones de déficit o de racionamiento, los comercializadores y las empresas distribuidoras que efectúen ventas a consumidores regulados deberán ofertar en la Bolsa de Energía, a un precio igual al costo de racionamiento, una proporción del consumo normal de sus consumidores regulados correspondiente al déficit porcentual del sistema.

Aquellas empresas generadoras que no dispongan de generación suficiente, propia o contratada, incluidos los aportes de excedentes de otras entidades y los del inciso anterior, para abastecer el consumo normal de sus clientes, deberán racionar sus consumos. Dicho racionamiento deberá ser aplicado en forma uniforme a sus consumidores regulados y no regulados.

Aunque la redacción del primer párrafo no es totalmente clara, lo interpreto como diciendo que las empresas que venden a clientes regulados deberán hacer ofertas de venta, al costo de falla, de cantidades de energía que dejan a sus consumidores regulados con un déficit igual al promedio del sistema. La intención es que no hayan clientes regulados que sean perjudicados en el sentido de disponer de menor suministro que otros clientes regulados porque sus proveedoras firmaron contratos con generadoras menos capaces de proveer suministro en condiciones de sequía. La idea es equiparar a los consumidores regulados de todo el SIC. A diferencia de la sequía del 98-99, en que ciertas ciudades fueron tratadas peor que otras porque su suministro dependía de empresas generadoras con mayor proporción de generación hidroeléctrica (normalmente sobrecontratadas), esto no debería ocurrir bajo la nueva ley.⁴

El segundo párrafo establece que si, incluyendo los aportes anteriores y todos los otros aportes a su suministro que la empresa generadora pudiera comprar, ésta no es capaz de satisfacer sus

⁴Sobrecontratadas en el sentido de Díaz, Galetovic y Soto.

compromisos con clientes, podrá racionar a sus clientes. A diferencia de lo que ocurría con el 99bisO, el racionamiento deberá aplicarse en promedio, igual a los clientes libres y a los regulados. Por supuesto, deberá pagar compensaciones a los clientes regulados, de acuerdo a la ley, y a los clientes libres de acuerdo a sus contratos. Nuevamente, se trata de evitar que ocurra lo que ocurrió en la sequía del 98-99, en que las empresas generadoras favorecieron sus clientes con clientes libres a costa de sus clientes regulados. Ahora la empresa tendrá que tratar en promedio igual a ambos tipos de usuarios. Sin embargo, se permite que, al interior del grupo de clientes libres, se establezcan distintos niveles de seguridad de suministro, lo que le da flexibilidad a sus contratos, especialmente dado que la demanda correspondiente a los clientes regulados pasará de un 60% a un 20% luego de que se reduzcan los límites de la demanda que determinan a los clientes libres. Es decir, la relativamente baja rigidez de la nueva normativa, será aún menos importante en el futuro.

En resumen, el 99bisN parece satisfacer los dos objetivos que los legisladores trataron de introducir en Junio de 1999 con tan malos resultados: se eliminan las excepciones a las compensaciones y se establece de manera clara como procede el suministro a clientes regulados en casos de déficit, sin introducir demasiadas rigideces al sistema. Por último, aumentan los incentivos a más generación termoeléctrica en relación a generación hidroeléctrica.