
recursos naturales e infraestructura

La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria

Patricio Rozas Balbontín



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del
uso eficiente de la energía en América Latina"

Santiago de Chile, diciembre de 1999

Este documento fue preparado por el Consultor Sr. Patricio Rozas Balbontín en el marco del Proyecto CEPAL/Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”.

El autor agradece los comentarios de los señores Axel Dourojeanni, Fernando Sánchez Albavera y Hugo Altamonte.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

La dirección del proyecto CEPAL/Comisión de las Comunidades Europeas está a cargo del Sr. Fernando Sánchez Albavera. Los interesados pueden dirigirse al Email: fsanchez@eclac.cl o al fax (56-2) 208-0252

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1284-P

ISBN: 92-1-321546-0

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 1999. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.99.II.G.55

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10 017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Síntesis y conclusiones	7
II. Antecedentes de la crisis	11
A. Problemas técnicos de centrales de ciclo combinado.....	11
B. La disminución de las reservas de agua.....	14
III. El desempeño de los actores durante la crisis eléctrica	19
A. La interpretación de la crisis por los actores involucrados	20
1. El gobierno.....	20
2. Las empresas generadoras.....	21
3. Las empresas distribuidoras.....	24
4. Los gremios empresariales.....	25
5. Los gremios profesionales	27
B. Puntos de conflicto en el sector eléctrico	27
1. Aceptación del decreto de racionamiento y aumento del precio en el mercado <i>spot</i>	28
2. Atraso de puesta en funciones de Nehuenco	29
3. Compensaciones e indemnizaciones.....	29
4. Costo de falla	33
5. Sobreventa de algunas generadoras respecto de su capacidad de generación.....	35
6. Racionamiento parejo	35
C. La administración de la crisis	36
1. El gobierno.....	36
2. Empresas generadoras.....	41

D.	Las respuestas a la crisis de generación eléctrica	44
1.	El gobierno.....	44
2.	Las empresas generadoras	50
3.	Cámara de Diputados y dirigentes de partidos políticos	59
4.	Consultores del sector eléctrico y académicos	65
IV.	Las principales consecuencias de la crisis eléctrica en la economía de Chile	69
A.	El impacto sobre el crecimiento económico	69
B.	Desprotección de los clientes regulados	71
C.	Disminución del límite de sobrepago en las tarifas de invierno	72
D.	Ajuste de los planes de inversión y de contratos de suministro	73
E.	Escenario favorable a la introducción de cambios a la Ley Eléctrica	74
F.	Mayor participación de las centrales térmicas en la generación eléctrica.....	76
G.	Cambios en la rentabilidad relativa en las empresas del sector.....	76
H.	Conciencia relativa acerca de la vulnerabilidad del sistema	78
I.	Adquisiciones de empresas, relevo de actores y concentración económica en el sector eléctrico	79
	Bibliografía	81
	Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados	83

Índice de cuadros

Cuadro 1	Principales clientes libres del SIC.....	27
Cuadro 2	Los cambios del marco legal de la actividad eléctrica	47
Cuadro 3	Resultados y rentabilidad de algunas empresas eléctricas, 1997-1998.....	77

Índice de recuadros

Recuadro 1	Historia de un racionamiento anunciado (1999)	13
Recuadro 2	El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad	17
Recuadro 3	Lo que dice la ley eléctrica sobre el pago de compensaciones e indemnizaciones	32
Recuadro 4	Causas que motivaron el racionamiento de energía eléctrica en el país	62
Recuadro 5	Impacto de los apagones en el sector productivo	70
Recuadro 6	Integrantes del CDEC-SIC	75

Resumen

Este trabajo analiza el comportamiento de los actores económicos y políticos que exhibieron un mayor protagonismo en el desarrollo de la crisis energética chilena entre noviembre de 1998 y de junio de 1999.

Este mayor protagonismo significó la mayoría de las veces que las apreciaciones sobre la crisis eléctrica se articularan en un análisis de la cuota de responsabilidad individual de los actores que son identificados por el resto de la sociedad como administradores del negocio de la generación eléctrica —directores y ejecutivos de las empresas generadoras— y de su regulación conforme al bien común y a los intereses del país, es decir, el Centro Económico de Despacho de Carga (CDEC) del Sistema Interconectado Central (SIC) y los funcionarios directivos de los organismos técnicos del gobierno.

En este análisis se ha procurado establecer de qué manera sus declaraciones dejan entrever los elementos que explican su conducta, especialmente en relación con la búsqueda de soluciones. Para ello fue clave establecer el diagnóstico que cada actor hizo de la situación para determinar los puntos de consenso y disenso que se configuraron.

La identificación de los conflictos y de su evolución posterior, así como de las formas en que se construyen los acuerdos sobre criterios de acción, deja al descubierto los intereses reales que motivan el comportamiento de los actores, más allá de la retórica discursiva presente en sus declaraciones.

Sobre la base de la identificación de los puntos de consenso y de disenso a los que confluyen los actores en el marco de la crisis, y de la determinación de los intereses que orientan su conducta, fue posible interpretar y analizar el conjunto de acciones emprendidas con el propósito de administrar la contingencia. Del mismo modo, fue posible interpretar y analizar las respuestas que los actores ofrecieron a la crisis eléctrica en una perspectiva de más largo plazo.

I. Síntesis y conclusiones

El déficit energético producido hacia mediados de noviembre de 1998 tuvo su origen principal en una disminución abrupta de la oferta de energía, cuyo impacto en la estabilidad del sistema se vio acentuado por el persistente crecimiento de la demanda de energía por parte de las empresas y de las personas. Como se explicará más adelante, la disminución de la oferta fue el resultado directo de la creciente disminución de la generación hidroeléctrica a raíz de la sequía: la menor afluencia de las aguas provenientes de los deshielos cordilleranos; las fallas reiteradas de varias de las centrales térmicas que deben funcionar como unidades de respaldo de la generación hidroeléctrica; los considerables atrasos en la puesta en operación de las centrales de ciclo combinado a gas natural; la falta de coordinación y de transparencia de la conducta de las empresas generadoras, y en general, el predominio de estrategias de acción empresarial de carácter cortoplacista en desmedro de la consecución de objetivos de largo plazo.

Trascendiendo los factores de contingencia que desencadenaron la crisis, ésta dejó al descubierto las insuficiencias del modelo eléctrico chileno, hasta ahora constituido en paradigma en varios países de América Latina. Los problemas más relevantes que se revelaron en esta crisis los constituyen: i) la ausencia de un marco legal e institucional adecuado a las características que exhibe el desarrollo de la industria eléctrica en Chile; ii) la debilidad orgánica de las entidades del Estado encargadas tanto de definir y ejecutar las políticas energéticas, como de regular y fiscalizar las actividades del sector; y iii) la carencia de una política energética de largo aliento que vaya más allá del objetivo exclusivo de minimizar los costos de generación.

La crisis demostró que los criterios de eficiencia económica no bastan para asegurar un funcionamiento eficaz del sistema energético. Demostró asimismo que los mecanismos de mercado tampoco asignan adecuadamente los recursos cuando existen desequilibrios excesivos entre las fuerzas de la demanda y de la oferta en situaciones de competencia imperfecta y no se cuenta con la regulación adecuada. La institucionalidad normativa en vigor —establecida a comienzos de los años ochenta con el propósito de maximizar la rentabilidad de empresas estatales que se privatizarían más tarde— no permitió resolver adecuadamente los conflictos entre las empresas, la ocultación de información a la autoridad, la transgresión sistemática de disposiciones normativas elementales y la indefensión de los usuarios. La principal enseñanza que pudo extraerse de la crisis es la necesidad de complementar los criterios de eficiencia económica con una visión de proyecto país capaz de asegurar la estabilidad del suministro, los derechos de los usuarios, la transparencia de los mercados, el acceso a la información y un sistema de incentivos y sanciones que se relacionen con el cumplimiento y las transgresiones a las normas dispuestas para el funcionamiento competitivo de esta actividad.

Desde esta perspectiva, la argumentación empresarial referida a las señales presuntamente mal emitidas por la autoridad en materia de inversión, sobre la base de la disminución del precio de nudo, resultó de validez cuestionable. Los problemas detectados en el funcionamiento de la industria eléctrica chilena no se relacionan con la capacidad de potencia del sistema, sino con las dificultades de generación energética; en consecuencia, no es correcto argumentar que la crisis se relacione con el ritmo de la inversión en el curso de los últimos años, más aún si los montos de capital que las principales empresas del sector han estado invirtiendo son cuantiosos. Asimismo, tampoco es válido el argumento que cuestionó la disminución del margen de reserva teórica del sistema para los efectos del cálculo del precio de nudo por su incidencia eventual sobre la seguridad del sistema, en la medida que ésta depende de la reserva de giro, medida en unidades de potencia, y no del margen de reserva teórica, como se sostuvo.

Por cierto, el término de la sequía no ha resuelto los problemas estructurales de la industria energética chilena, aun cuando haya posibilitado superar la situación de emergencia vivida entre noviembre de 1998 y julio del año en curso. Es tarea de la autoridad avanzar en esa dirección apuntando a objetivos de largo plazo.

En tal sentido, se propone un nuevo diseño de la estrategia del desarrollo energético para el Chile del siglo XXI, que sea capaz de profundizar la diversificación de las fuentes de generación ya iniciada al propiciarse la instalación de centrales de ciclo combinado a gas natural. En consecuencia, deben activarse aquellas iniciativas orientadas a establecer marcos legales adecuados para el desarrollo de nuevas fuentes de generación y modificarse aquellos que institucionalizan “barreras de entrada” al ingreso de nuevas empresas a la actividad energética. Especial preocupación debe ser el perfeccionamiento de la Ley Eléctrica, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3317

