



Observaciones al proyecto de ley que establece nuevos sistemas de transmisión de energía eléctrica y crea un organismo coordinador independiente del sistema eléctrico nacional, Boletín 10240-08.

Carlos Urenda
Gerente General
7 de marzo de 2016



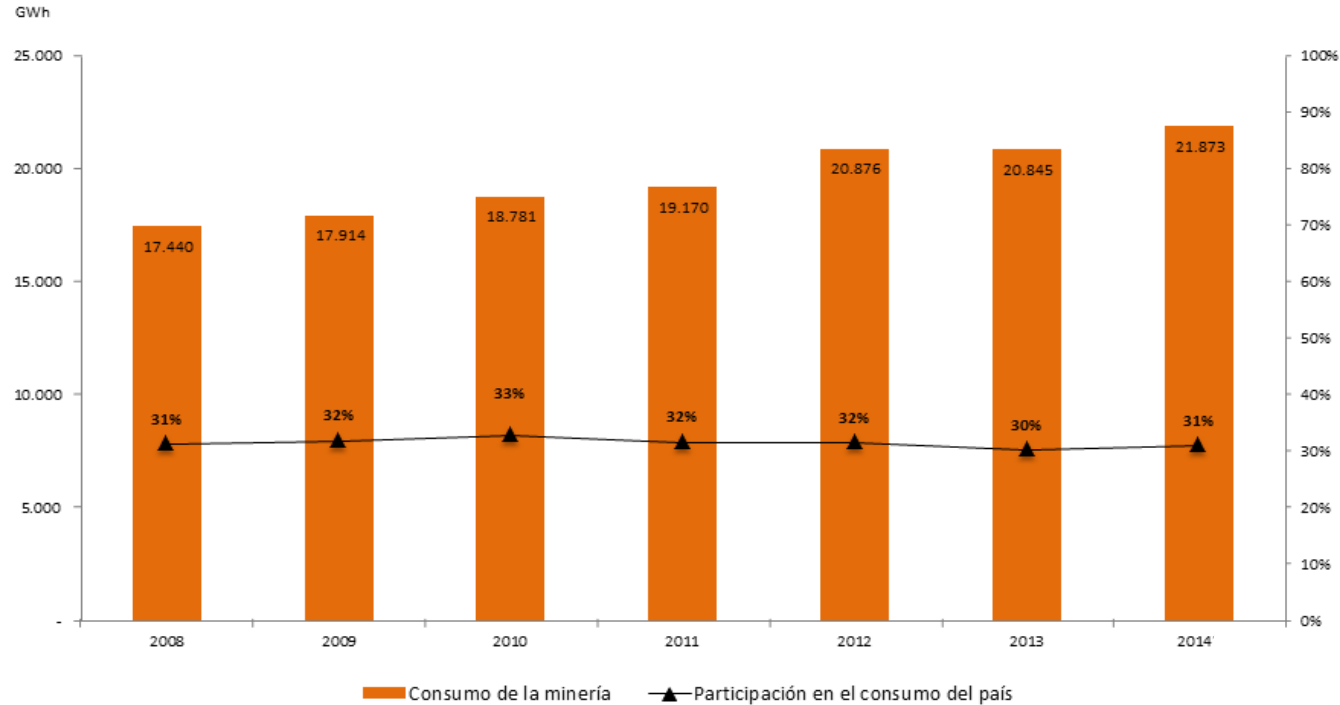


Contenido

- Algunas cifras y antecedentes sobre energía y sector minero
- Análisis de las reformas principales
 - Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional
 - Panel de Expertos
 - Planificación Energética y de la Expansión de la Transmisión
 - Polos de Desarrollo
 - Definición de Trazados
 - Acceso Abierto
 - Remuneración del sistema
- Conclusiones



Consumo de energía eléctrica de la minería del cobre y participación en el consumo país 2003 – 2014



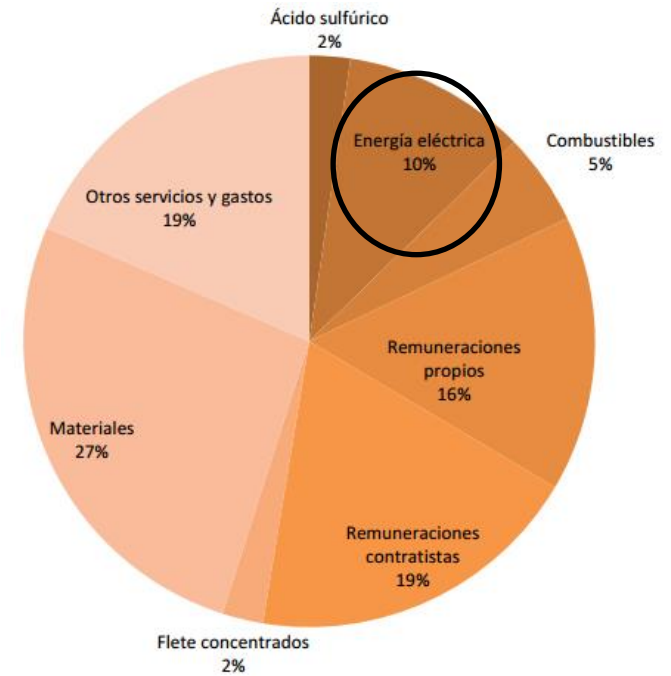
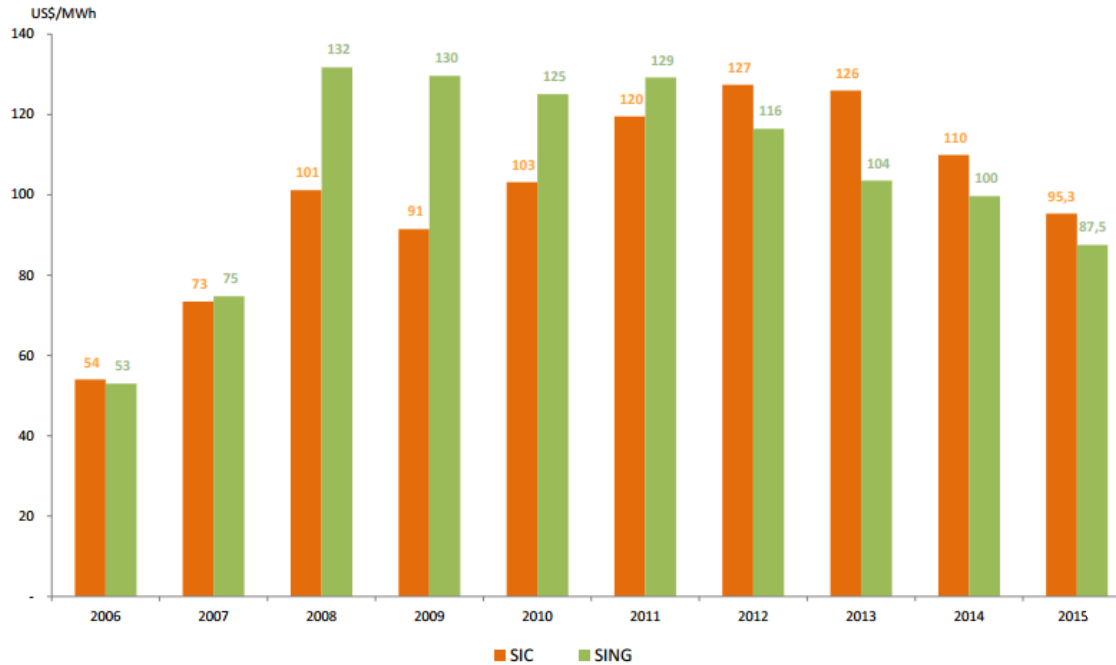
Fuente: Consejo Minero a partir de información de Cochilco, CNE y Ministerio de Energía.

- La minería del cobre representa algo menos de un tercio del consumo eléctrico del país y Cochilco proyecta que a futuro se mantendrá en niveles similares.
- Los aumentos de consumo se explican por aumentos en producción, caída en leyes y mayor dureza de la roca.



Precio medio de mercado de la energía eléctrica a clientes libres 2006 – 2015

Composición del gasto operacional en la minería del cobre



Fuente: Consejo Minero a partir de información de CNE.

Fuente: Consejo Minero a partir de información de Cochilco.

- Aún con la baja en el precio de la energía eléctrica de los últimos años, sigue en niveles altos, lo que significa que este ítem representa un significativo 10% de los costos directos.



Aproximación general de la minería al análisis del proyecto de ley

- De las dos láminas anteriores se desprende, por un lado, que la minería es un consumidor eléctrico relevante y, por otro, que el desempeño del sector eléctrico es relevante para la minería.
- Por esto, una reforma significativa como la que representa el proyecto de ley bajo análisis, genera preocupación en nuestro sector.
- Los comentarios que a continuación se presentan reflejan nuestros intereses como consumidores eléctricos relevantes, por un buen diseño regulatorio del sector.
 - En términos generales, coincidimos con la necesidad de modificar la regulación de la transmisión, propendiendo a un sistema más robusto que evite los episodios de congestión de los últimos años.
 - Asimismo, estamos de acuerdo con la necesidad de hacer adecuaciones a los CDEC para convertirlos en un nuevo Coordinador, reforzando su independencia y aprovechando más cabalmente sus capacidades.
 - Partiendo de esta visión general compartida, las observaciones siguientes buscan perfeccionar el proyecto, sobre todo en aquellas normas que en nuestra opinión significan mayores costos para todo el sistema eléctrico y un traspaso de éstos hacia los clientes.



Coordinador Independiente

- Dada la próxima interconexión SIC-SING, es un paso natural juntar los dos CDEC en un nuevo y único organismo Coordinador.
- Valoramos que este Coordinador tome como base las funciones de los actuales CDEC y que se busque dotarlo de mayor capacidad e independencia respecto a los actores incumbentes del mercado eléctrico.
- En particular consideramos positivo que se le entregue una nueva función de monitoreo de la competencia en el mercado eléctrico (art. 72-9).
- Sin embargo, compartimos las preocupaciones levantadas durante el debate en la Cámara, en cuanto a la pérdida de autonomía frente a la autoridad:
 - en el nombramiento y remoción de sus Consejeros (art. 212-5)
 - en sus propuestas de expansión de la transmisión (art. 91).
 - acertadamente, en la Cámara se eliminó del proyecto una facultad de la CNE para dar instrucciones al Coordinador (art. 72-4).



Coordinador Independiente (continuación)

- No nos parece apropiado cargar todo el financiamiento del nuevo Coordinador a los clientes, libres y regulados (art. 212-13).
 - A raíz de la buena experiencia con el Panel de Expertos, que hasta ahora tiene un esquema de financiamiento compartido entre todos los actores del sector, no hay bases para sospechar que el aporte conjunto de generadores, transmisores y distribuidores, además de los clientes libres, pueda afectar la independencia del Coordinador.
 - Nada asegura que el ahorro para generadores, transmisores y distribuidores, que dejarán de financiar al coordinador, se traspase a menores precios a los clientes.
 - Además, dado que generadores, transmisores y distribuidores, por la naturaleza de su negocio siguen más de cerca el funcionamiento del Coordinador, es clave que concurran a su financiamiento porque así tienen incentivos para hacer ver a la autoridad cuando los costos del Coordinador exceden lo razonable.



Panel de Expertos

- Estimamos que el Panel ha cumplido un importante rol en el sector como organismo de resolución de discrepancias.
- En este sentido, apoyamos que en la Cámara se haya eliminado del proyecto una prohibición al Panel para pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones de la autoridad (art. 211), considerando que en temas regulatorios los aspectos técnicos y legales están entrelazados.
- Sin embargo, se mantuvo en la Cámara una norma que establece que la CNE y la SEC tienen *siempre la condición de interesados* en los procedimientos ante el Panel, a la vez que se añade que los fallos sólo son vinculantes para las *partes* (art. 211).
 - Con esto, las actuaciones de la SEC y la CNE no podrían ser afectadas por los fallos del Panel, aun cuando las discrepancias resueltas estén relacionadas con sus actuaciones.
- Por las mismas razones dadas para el caso del Coordinador, no compartimos la idea de traspasar todo el costo del Panel de Expertos a los clientes (art.212-13).



Planificación Energética y de la Expansión de la Transmisión

- Estamos de acuerdo con que el Ministerio elabore escenarios energéticos posibles para el largo plazo (art. 83), pero no queda claro el uso concreto que se le dará al Decreto de Planificación Energética respectivo (art. 86).
- Se dice que el “proceso” de planificación anual de la transmisión conducido por la CNE deberá “considerar” el Decreto del Ministerio (art. 87).
 - Esto puede significar desde “atenerse a él” hasta “tenerlo a la vista” y puede involucrar sólo a la CNE o a todos quienes participen en el proceso.
 - Nuestra sugerencia, para que se recojan adecuadamente otras miradas, es aclarar que el Decreto sólo es vinculante para la propuesta de planificación de la CNE.
- En particular, para tener un adecuado contrapeso frente a la autoridad, tanto el Coordinador como el Panel de Expertos, y todos los particulares que participen en el proceso anual de planificación de la transmisión, debieran mantener la libertad de pronunciarse sin estar obligados a ceñirse a los escenarios energéticos contenidos en el Decreto.



Polos de Desarrollo

- En la planificación energética el Ministerio podrá identificar Polos de Desarrollo de generación (art. 85), lo que da origen a un tratamiento especial de la transmisión.
- En principio no tenemos reparos, pero se establece que el financiamiento de la transmisión correspondiente a estos Polos, en la fracción no usada por los generadores, recae sobre todos los clientes del país (art. 114).
- En nuestra opinión, en vez de cargar a los clientes el costo de la subutilización de líneas específicas, parece más apropiado cargárselo a sus beneficiarios directos, que son los generadores usuarios de esas líneas.
 - Una fórmula: mientras haya una fracción subutilizada, ésta es pagada transitoriamente por los clientes, pero una vez que se utilice completamente o cumplido cierto plazo en que no se logra el uso completo, entre todos los generadores usuarios de la línea pagan el costo completo, más un adicional que se devuelve a los clientes por el aporte transitorio que hicieron.
 - De este modo se lograría una distribución más justa de los costos y mayor responsabilidad en la promoción y determinación de Polos de Desarrollo.



Definición de Trazados

- El proyecto busca resolver el trazado de redes mediante un estudio de franja (financiado sólo por los clientes) sometido a Evaluación Ambiental Estratégica, que concluye con un decreto que fija la franja preliminar (art. 85 y 92 a 94).
- Este esquema ha recibido críticas de un lado y de otro, ya sea porque no da garantías suficientes a quienes invierten en líneas -no se eximen de un posterior paso por el SEIA- o bien porque se beneficia en exceso a estos inversionistas.
- A nuestro juicio la propuesta es equilibrada, pero debe resolverse su compatibilidad con otros proyectos de ley en trámite.
 - Aclarar si prevalece la franja para transmisión o el ordenamiento territorial que el proyecto sobre fortalecimiento de la regionalización (Boletín 7963-06) deja en manos de los gobiernos regionales.
 - Aclarar si debe hacerse una nueva investigación sobre la biodiversidad en la franja para transmisión, o ceñirse a lo que esté oficialmente determinado como zonas de protección de acuerdo al proyecto de ley sobre biodiversidad (Boletín 9404-12).
- Además, el proyecto señala que el estudio de franja “deberá” someterse a la consulta indígena del Convenio 169 de la OIT (art. 93), lo que sería contradictorio con el mismo Convenio y su normativa nacional, ya que éstos establecen que dicha consulta sólo procede en determinadas circunstancias.



Acceso Abierto a Sistemas Dedicados

- El proyecto reafirma el acceso abierto a todos los sistemas de transmisión, lo que nos parece adecuado (art. 79).
- Establece una regulación particular de este acceso abierto para los Sistemas Dedicados, que son las líneas construidas por generadores o grandes clientes para sus propios requerimientos de inyección o uso de energía (art. 80).
- Estamos de acuerdo con permitir que terceros usen estas líneas dedicadas, siempre que exista capacidad disponible.
 - Pero debiera aclararse que se requiere previamente un acuerdo entre propietario e interesados sobre el pago por el uso de las líneas (art. 76 sólo lo hace parcialmente) y una solución de controversias ante el Panel.
 - También falta que el Panel resuelva discrepancias sobre la capacidad disponible de la línea y solución técnica de las conexiones (art. 80 sólo habla de discrepancias por “costos de conexión y aspectos del proyecto”).
 - El dueño de la línea debiera mantener siempre el derecho preferencial a disponer de ella y no sólo por los 15 años que señala el proyecto (art. 80, inciso tercero). Para evitar la especulación con la reserva de líneas estaría la intervención del Panel que sugerimos en el punto anterior.
- Por otra parte, en orden a no afectar la esencia de líneas construidas para uso particular, solicitamos revisar las normas del proyecto sobre obligación de ampliar o modificar estas líneas cuando sirven a empresas de distribución (art. 87) o a Polos de Desarrollo (art. 88).



Remuneración del sistema

- El proyecto propone pasar del esquema actual en que la generación paga el 80% del costo de transmisión del sistema troncal y los clientes el 20% restante (en las áreas de influencia común), según uso, a un esquema en que los clientes pagan el 100% de estas líneas a través de un “estampillado” (art. 114).
- Compartimos el objetivo de buscar una esquema más simple y transparente de pago de la transmisión. Sin embargo, estimamos que la fórmula propuesta es inapropiada.
 - Se pierde una señal de localización para los generadores, lo que provoca una tendencia a expandir en exceso las redes de transmisión.
 - No existen antecedentes de que el Ejecutivo haya estudiado en profundidad esquemas alternativos al estampillado, que sin perder señales de localización, sean simples y transparentes. La literatura ofrece esas alternativas.
 - El mismo Ejecutivo reconoce que en algunos países la distribución del costo no es el esquema 100% de cargo de los clientes que viene el proyecto de ley.
 - Por ejemplo, no parece lógico que los generadores cuyo negocio es principalmente inyectar energía al sistema, sin tener contratos con clientes, usen la red de transmisión sin pagar por ella.
 - Finalmente, al eximir del pago a los generadores, va a ser prácticamente indiferente para ellos el costo de la transmisión, con lo que se pierde un aporte esencial de información y visiones contrastantes en los procesos de expansión y tarificación del sistema. Es decir, perdemos otro factor de contención de costos de la transmisión.



Remuneración del sistema: régimen transitorio

- Los clientes del SING son particularmente perjudicados al pasar desde el financiamiento de un sistema troncal relativamente pequeño, a contribuir al financiamiento de un sistema de transmisión nacional. Estimaciones indican que el aumento del pago es del orden de 50%.
 - El proyecto aparentemente busca suavizar este impacto, pero la complejidad del articulado transitorio hace difícil anticipar su efecto en la práctica.
- Los contratos de suministro vigentes entre clientes libres y generadores, y entre estos últimos y empresas distribuidoras, fueron suscritos bajo el esquema actual de remuneración de la transmisión, por plazos que incluso superan los 20 años.
 - El proyecto establece un calendario ad-hoc hasta el año 2034 para pasar paulatinamente del esquema actual de pagos al nuevo esquema (artículo vigésimo).
 - Valoramos el objetivo que hay detrás, pero aun cuando este calendario logre replicar razonablemente la realidad del *promedio* de todos los contratos, no evita la tensión que se va a producir cuando se pierda el equilibrio económico de *cada contrato en particular*, lo que va a perjudicar a una de las partes o gatillar engorrosas renegociaciones.
 - Por lo anterior, es preferible un régimen transitorio bajo el cual los contratos vigentes mantienen el esquema actual de pago de la transmisión, y a los contratos nuevos se les aplica el nuevo esquema de pago.



Conclusiones

- Para la minería la reforma es relevante, dada la importancia de la energía eléctrica en la competitividad de nuestra industria.
- Compartimos los objetivos del proyecto en términos de propender a mejorar los sistemas de transmisión y contar con un buen Coordinador del sistema.
- Sin embargo, vemos diversas normas que tienden a generar mayores costos, los que pasan a ser 100% de cargo de los clientes:
 - Remuneración del sistema de transmisión nacional
 - Financiamiento de la fracción sin uso de la transmisión para Polos de Desarrollo
 - Financiamiento del Coordinador
 - Financiamiento del Panel de Expertos
 - Financiamiento del estudio de franjas
- Estimamos factible corregir esta distribución de costos, junto con las demás falencias detalladas en este documento, sin debilitar las virtudes del proyecto de ley.

