

ANALISIS DE LA SITUACION, APLICACION Y GESTION DEL DECRETO DE RACIONAMIENTO VIGENTE.

SEMINARIO
“Perspectivas de Abastecimiento Eléctrico y Riesgo de Racionamiento”
ACERA

28 febrero 2022

- I.- Breve reseña de la normativa sobre el decreto de racionamiento:**
 - II.- Institucionalidad, funciones legales de las autoridades y de los distintos actores :**
 - III.- Materias jurídicas y casos específicos del Decreto N°51/2021 vigente y del Decreto N°1/2022.**
 - IV.- Algunas experiencias anteriores y puntos a destacar.**
- Reflexiones Finales.**

I.- Breve reseña de la normativa sobre el decreto de racionamiento

- **1989:** se introdujo el 99 bis del DFLN°1/1982, como consecuencia de la sequía de ese año. Obligación de compensar los déficits con un límite, no podían utilizarse aportes de generación de años hidrológicos más secos que aquellos utilizados en el cálculo de los precios de Nudo vigente.
- **1998:** La sequía fue de las más extremas, se unió la falla y el retraso de centrales térmicas, lo que determinó racionamiento en el SIC. Se decretó **racionamiento a partir del 13 de noviembre 1998**, conforme al artículo 99 bis.
- **El Art. 163 LGSE, que rige actualmente.**

El art 163 dispone en sus aspectos principales:

El Ministerio de Energía previo informe de la CNE, podrá dictar un decreto de racionamiento en caso de *producirse o proyectarse fundamentalmente* un déficit de generación a consecuencia de: i) fallas prolongadas de centrales eléctricas o ii) de situaciones de sequía.

El decreto debe establecer:

- los cálculos, valores y procedimientos para las compensaciones a clientes regulados y
- dispondrá las medidas que, *dentro de sus facultades*, para evitar, manejar, disminuir o superar el déficit, en el más breve plazo.

Dichas medidas se orientarán, principalmente,

- *a reducir los impactos del déficit para los usuarios,*
- *a incentivar y fomentar el aumento de capacidad de generación en el respectivo sistema,*
- *a estimular o premiar el ahorro voluntario y*
- *a aminorar los costos económicos que dicho déficit pueda ocasionar al país.*

El decreto debe contener el procedimiento para distribuir el déficit, estableciendo que debe ser *proporcional y sin discriminación de ninguna especie entre todas las empresas generadoras.*

- Las generadoras deberán pagar a las distribuidoras, cada kWh de déficit a *un valor igual a la diferencia entre el costo de racionamiento* y el precio básico de la energía.
- Las distribuidoras, deben traspasar **íntegramente** el monto a sus **clientes regulados**.
- La sequía, las fallas de centrales, incluso por restricciones totales o parciales de GN de gaseoductos internacionales, no son fuerza mayor o caso fortuito.
- En los casos no previstos en este art. se podrá recurrir a la SEC, por fuerza mayor.

- El costo de racionamiento tiene un límite **no podrá superar**, el promedio de los costos de racionamiento de las seis últimas fijaciones de precios de nudo (en UF).
- Las transferencias entre los generadores, se valorizarán al costo marginal instantáneo, el que en horas de racionamiento equivale al costo de falla.

Esta es la normativa legal que debe ser respetada y que constituye el marco para la dictación, desarrollo y gestión del decreto de racionamiento.

Revisaremos los **puntos legales y regulatorios** que debieran fortalecerse y sobre los que todos los actores debieran estar atentos y aportando, en aras de un manejo **justo, regulado y ajustado a derecho** de la situación de estrechez actual.

En ese sentido quisiera exponer algunas ideas sobre la institucionalidad, su legalidad y a las funciones que la ley le asigna en este escenario a cada organismo.

I.- Institucionalidad, funciones de los distintos actores:

Citamos en este escenario al Ministerio de Energía, la CNE, la SEC, el CEN.

Un elemento esencial y relevante es la **articulación, coordinación y las funciones** que deben desempeñar, en particular desde gobierno, sin dejar de lado, la responsabilidad que les cabe, y que está dispuesta en la ley.

Es justamente la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que señala **el deber de coordinación**, que en este caso es ineludible y urgente.

Artículo 3º.- *La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.*

La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio el procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.

Artículo 5º.- *Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.*

Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Principales Normas Aplicables:

- D.. Núm. 1/19.653. de 2000. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- DFL Núm 1/2006 Ley General de Servicios Eléctricos, LGSE, art. 163° y 164°.
- Ley N°18.410, Orgánica de la SEC.
- D.S N° 327/1997 del Ministerio de Minería, Reglamento Eléctrico, modificado por DS 158/ 2003 en Párrafo 4. Normas sobre Racionamiento, artículos 291-1 y siguientes.
- D.S. N°125/2017 de Energía, Reglamento de la Coordinación y Operación del Sistema Eléctrico Nacional, art.8°.
- Hay otras modificaciones a las normas señaladas, en torno a fijar las facultades en el Ministerio de Energía, a reemplazar los CDECs por el CEN
- Resolución Exenta 2507/2007, de la Contraloría General de la República. “Autoriza que se cumplan antes de su Toma de Razón los Decretos de Racionamiento previstos en el Artículo 163 de la Ley General de Servicios Eléctricos”.

Funciones de los Actores Involucrados:

A la CNE le corresponde:

- Elaborar el Informe Técnico con los fundamentos para que el Ministerio de Energía, dicte el Decreto de Racionamiento.
- Le corresponde además dictar las medidas que contiene el Decreto de racionamiento, y las coordinaciones con la Dirección de Operación del CDEC respectivo (gerencia de operaciones CEN), y con las empresas generadoras y distribuidoras que operan en el sistema.

Al Ministerio de Energía

- Dictar el decreto de racionamiento, con los elementos ya señalados. Establecer estándares especiales y provisionales de calidad y continuidad del servicio, durante su vigencia.
- **Medidas que dentro de sus facultades**, estime conducentes y necesarias para evitar, manejar, disminuir o superar el déficit, en el más breve plazo prudencial. Estas medidas deben orientarse, principalmente:
- Promover disminuciones del consumo de electricidad; Pactar reducciones de consumo; y
- Suspender el suministro mediante la aplicación de programas de corte.

A la SEC le corresponde

- Fiscalizar el cumplimiento de dichas medidas;
- Recibir la información por parte de las empresas exigidas reglamentariamente;
- Ordenar previo informe de la CNE, si procediere, la reducción de consumos prescindibles de los particulares y órganos del Estado; y
- Las demás medidas de carácter general que contribuyan a la disminución del déficit de energía.

Al Coordinador Eléctrico Nacional. Le corresponden, entre otras, las siguientes obligaciones:

- Agilización en el desarrollo de proyectos de generación y sus procesos de conexión,
- Programación en la operación del sistema,
- Monitoreo de indisponibilidades de combustibles,
- Enviar a la CNE informe fundado con las instalaciones de transmisión que ameriten un tratamiento de operación especial.
- Informar periódicamente a la CNE, a requerimiento de la misma, acerca del estado hidrológico en las cuencas con generación hidroeléctrica de embalse del SEN.
- Requerir a los Coordinados información actualizada de las condiciones comerciales, físicas y operacionales referidas a la operación de las unidades generadoras.
- Mantener la información completa y diaria de la situación en su sitio web, esto en forma específica dada la existencia del decreto de racionamiento.

El propio decreto de racionamiento vigente hace gala de las coordinaciones en sus considerandos:

- “Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 163º de la Ley, el **Ministerio de Energía**, previo informe de la **Comisión Nacional de Energía**, en adelante "la Comisión", podrá dictar un decreto de racionamiento”
- “Que, en la Adenda la **Comisión** informó que, habiendo revisado los Informes de Seguridad emitidos por el **Coordinador Eléctrico Nacional** en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2021 era necesario proponer a esta **Secretaría de Estado** prorrogar el Decreto Supremo N° 51 hasta el 30 de septiembre de 2022, toda vez que el sistema eléctrico nacional se podría encontrar en riesgo de desabastecimiento eléctrico dentro del primer semestre del año 2022”.
- “Que, asimismo, del análisis efectuado por la **Comisión** de los Informes de Seguridad del **Coordinador**, ésta concluyó que es necesario que el **Coordinador** cuente con toda la información necesaria y actualizada, referida a los volúmenes de combustible disponibles a futuro; potenciales restricciones de logística y distribución; las cantidades de combustible en stock de las unidades generadoras; entre otros. Lo anterior para determinar y proyectar los requerimientos de combustibles para el sistema.”

En resumen, hay que destacar que:

Es muy importante tener claro las funciones, roles y la **necesaria coordinación** que debe existir entre ellos, instituida por ley.

Porque las autoridades, son relevante no solo por ser autoridades, sino además **por su responsabilidad política y su capacidad de incidir** en los acontecimientos sociales y económicos que podrían impactar a la ciudadanía si se desencadenase la crisis producto del Racionamiento y cortes de suministro.

II.- Algunas materias y casos específicos en el marco del Decreto de Racionamiento N°51/2021 vigente y del Decreto N°1/2022 que está en trámite de Toma de Razón:

Se trata de materias que han sido objeto de observaciones y que en este panel planteamos tanto en sus aspectos jurídicos, regulatorios y por también sus efectos sistémicos.

- Respecto del DS. Núm. 51, vigente:

En términos generales el decreto considera medidas precisas, respecto de las cuales las autoridades, en base a las funciones y obligaciones ya señaladas, **debieran tener un sistema de información**, que cumpla la finalidad de todo servicio público, en el sentido de dar cuenta de la efectividad del cumplimiento de la normativa, en aras del bien común, y en lo específico, que dar cuenta de su quehacer, como una forma de cuenta de su responsabilidad (accountability).

Las medidas del DR dicen relación con:

- 1. Aceleración de la conexión de proyectos avanzados.*
- 2. Aceleración de la conexión de pequeños medios de generación distribuidos ("PMGD") y autodespacho de los medios de generación de pequeña escala*
- 3 Utilización de energía embalsada....*
- 4. Definición de condición hidrológica a utilizar en la programación de la operación por el Coordinador....*
- 5. Optimización del mantenimiento de unidades generadoras...*
- 6. Registro de capacidad de generación adicional....*
- 7. Máxima disponibilidad de infraestructura para GNL. Las empresas generadoras de centrales térmicas que utilicen GNL deberán realizar los mejores esfuerzos para disponer al máximo de las capacidades de infraestructura existentes, tanto de regasificación como de transporte de GNL, con la finalidad de minimizar las restricciones de capacidad que se puedan presentar.*
- 8. Monitoreo de indisponibilidades de combustibles.....*

La Comisión y la Superintendencia, deberán priorizar y agilizar la tramitación de los permisos o autorizaciones que les corresponda otorgar....

Medida preventiva aplicable principalmente al segmento de transmisión, de distribución y a la demanda:..

La ejecución de estas medidas, corresponden indistintamente y conforme se señala expresamente en el Decreto, **en algunos casos al CEN, a las empresas generadoras** (caso específico del numeral 7) y en general a las autoridades que dictan y justifican técnicamente el Decreto, que son **el Ministerio y la CNE.**

Estas instituciones deben dar cumplimiento a sus funciones establecidas por ley y por decreto.

A este respecto, **se visualiza una debilidad**, toda vez que no hay información precisa, concentrada, específica **en ninguna de estas instituciones** respecto del desarrollo, implementación y gestión de estas medidas, y menos aún de la efectividad de las mismas.

¿Cómo pueden los usuarios del sistema, sean estas empresas o clientes y en general el país, conocer las medidas que se están adoptando, los efectos de las mismas. ?

El mercado eléctrico, ya no es de pocas empresas, ni homogéneo, los clientes libres son coordinados que requieren de un nivel de información y transparencia **que definitivamente no se ha dado**.

Basta para captar eso, con visitar los sitios web de las instituciones. No hay un espacio referido a la situación de gestión o vigencia del Decreto de racionamiento.

Es a través “de la prensa “donde se manifiestan aspectos importantes dentro de la situación de abastecimiento del sistema y para el país, Por ejemplo:

- Diario Financiero: 6 agosto 2021 (días antes del decreto): *“Crisis hídrica lleva al Coordinador Eléctrico, a pedir que central a carbón retirada vuelva a operar”*.
- *“Coordinador Eléctrico pide postergar hasta septiembre retiro de bocamina II de manera “urgente”*

Atendiendo a las funciones ya descritas **se ve, desde el punto de vista legal**, una falta en el cumplimiento de las funciones, en el monitoreo, en la coordinación, que permita a cada una de las instituciones velar y dar cuenta de su quehacer para tener la certeza que se están desarrollando las medidas descrita en el decreto.

Se visualiza **una tendencia a confundir la independencia y autonomía con la falta de coordinación y trabajo conjunto** hacia el bien común, que es la base legal de las instituciones de la administración del Estado y del servicio público .

Casos a comentar del decreto N°51/2021:

En base a este numeral 7, el CEN dictó “*Gestión de GNL con restricciones de almacenamiento a través de costo de oportunidad*” en septiembre 2021. Creó el concepto de “**gas gestionable**”, aplicando a su respecto **una remuneración distinta a la contenida en la respectiva N.T.de GNL**. Aspectos que fue discutido ante el P de Expertos, que validó la actuación del CEN.

Destaco este punto en atención a que bajo un decreto de racionamiento, se debiera tener **una coordinación y un despliegue de información, transparencia y publicidad**, por parte de las autoridades que permita que el sector no tenga este nivel de dudas, respecto de la legalidad de las actuaciones.

Estoy refiriéndome a publicidad e información entre autoridades y actores directos, las empresas del sector, que ya no son 4 o 5, **son 756 empresas coordinadas**, según el CEN. Todas con distintos niveles de gestión, de capacidad de reacción y especialmente a los clientes libres.

No me refiero, en esta ocasión, a **la ciudadanía**, que también debiera tener un nivel importante de información ya que son afectados.

- **Respecto del DS N°1/2022 del Ministerio de Energía**

Algunos comentarios respecto a este Decreto, que está actualmente en trámite de la toma de razón, en cuanto a **su alcance y a la legalidad** de sus disposiciones:

1.- En este caso la autoridad ha actuado, desde el punto de vista legal/administrativo, en forma distinta.

El Ministerio optó por enviar el Decreto a toma de razón antes de publicarlo y que entrara en vigencia inmediatamente.

¿Cuál será la razón de este cambio de criterio? Una posibilidad es que se trata de un decreto que contiene no solamente la ampliación de la vigencia del DS N°51, sino que contiene normas de tal envergadura, que pudieran ir más allá de las medidas y condiciones que regula la LGSE en su art. 163.

2.- En términos muy simples, vía Decreto de Racionamiento se crea el concepto de “**Diesel de Reserva**”, y expresamente se señala que se dispone un “**diseño e implementación de esquema de adquisición y logística de diésel**”, que solo aplica a las centrales a diésel y que implica un sobrecosto, que será financiado por los retiros.

Establece un régimen de remuneración para las centrales diésel distinto al establecido en la ley.

En este caso se está fijando un precio o una remuneración por decreto de racionamiento, se está imponiendo una regulación de precios la que de acuerdo con lo dispuesto en el art.19 N°21 Constitución solo puede ser por ley.

3.- El art. 163, no otorga facultades para que vía decreto de racionamiento, se determinen sobrecostos a la operación. Tampoco permite que se determine expresamente y en forma desagregada en “los balances de energía”, que dispone la normativa del sector un cargo espacial. Esta medida es muy discutible legalmente.

4.- Desde el punto de vista sistémico, regulatorio en general, también resulta discutible que medidas tan innovadora, no haya sido discutida transversalmente en el sector.

5.- También se complementa en este Decreto la baja del precio que deberán pagar las empresas generadoras a las distribuidoras, por cada kilowatt-hora de déficit, de **556,971 pesos a 253,575 pesos.** “.

3.- Algunas experiencias anteriores y puntos a destacar. Racionamiento de 1998.

Independiente de las causas que llevaron al racionamiento, la administración de la crisis tuvo graves problemas de Coordinación.

El CDEC, conformado sólo por empresas privadas propietarias de activos de generación y transmisión, era la instancia a la que le correspondía administrar los recursos hídricos, la operación y los activos de generación y transmisión, con sus respectivos intereses en juego.

En efecto, durante los primeros momentos de la crisis 1998, producto de fuertes diferencias de intereses que surgieron al interior del CDEC, (actual CEN) **no se lograba tomar decisiones que fuesen aceptadas y respetadas por todas las empresas integrantes del CDEC.**

- Las generadoras deficitarias aceptaron acordar reducciones con sus clientes libres, equivalentes porcentualmente a las aplicadas por las distribuidoras a los clientes regulados. Posteriormente, también lo hicieron las no deficitarias.
- Un punto importante en ese momento fue dado por Nueva Renca, que debía salir en Mantenimiento, lo que duplicaría el déficit. El CDEC solicitó a ENDESA y GENER que presentaran un nuevo plan de mantención de sus centrales para lograr coordinar las fechas de salida de cada central y no se superpusieran.
- En ese entonces, el Ministro de la época, se refirió en duros términos a la actitud de las empresas. El gobierno demandaba a las empresas que invirtieran la relación de prioridades. En este sentido, señaló:

“primero le damos luz a la gente y después las empresas solucionan sus diferencias económicas”.

- La presión o coordinación de las autoridades, resultó en un acuerdo preliminar entre las generadoras y distribuidoras y el gobierno, suscrito 17 de noviembre 1998, donde acordaron someterse rigurosamente a las instrucciones de operación del CDEC, monitoreadas por la CNE.
- Hubo una campaña de ahorro de energía. La CNE lanzó una campaña para ahorrar energía con medidas de ahorro destinadas a hogares, edificios municipales, comerciales e industriales, desconectar luminarias y mantener apagados los avisos luminosos durante el día, entre otros.
- Hubo reducción de voltaje con las distribuidoras, extensión del horario de verano

- Las generadoras adoptaron medidas de emergencia para la crisis.
- **Aumento del nivel de interlocución política del gobierno ante las empresas:** El Gobierno a pocos días después de haberse desencadenado la crisis, en noviembre de 1998, decidió tener nuevamente el cargo de Ministro Presidente de la CNE, revirtiendo la decisión de suprimir el cargo, dándole al momento una importancia país.

Esta revisión general de la gestión de la crisis 1998, tiene como finalidad fortalecer y poner más énfasis aun en los puntos anteriores: **coordinación, cooperación, interlocución**, más aun hoy con un Coordinador, independiente de las empresas, es mas evidente y mayor la obligación de las autoridades de **cumplir legalmente con estas funciones, informando al sector oportunamente.**

Reflexiones Finales

Los temas levantados en esta presentación tienen como fin hacer presente los aspectos legales institucionales, en el manejo actual de la crisis frente a un eventual racionamiento y también en cierto sentido pensar en cómo “volver a la normalidad”, teniendo presente que, en nuestra opinión, debiera ser **definitivamente “otra normalidad”, mas participativa, con políticas públicas que avancen en torno a la transición energética .**

En ese sentido destacamos tres puntos:

1.- Las instituciones del sector deben actuar en forma coordinada, proactiva y con miras al bien común, esto por mandato legal.

Como consecuencia de la esencia de la función pública detentada por el Ministerio, por la CNE y por la SEC así lo establece la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En el caso del CEN, su propia naturaleza y funciones lo obliga a una coordinación de las acciones con los actores del sector. A mantener la información, la completitud de la misma y la gestión de sus acciones y a supervisar en el marco del Decreto de Racionamiento, que se cumplan sus instrucciones. Está llamado a no confundir o mezclar independencia y autonomía con trabajo conjunto, e informando a los coordinados, en forma sistémica, conceptual, armónica y autocontenida.

La responsabilidad, la cuenta pública es indispensable, y resulta paradójico en este sentido que en los sitios web de cada una de las instituciones, no se presenten las medidas derivadas del decreto, en forma expresa, clara y además monitoreadas, con definición de resultados, con indicadores de cuán eficiente es su implementación y a qué costos para el sistema y para los usuarios, tanto clientes libres y regulados.

2.- La actuación ajustada a derecho, a las funciones de cada organismo y a la normativa, es lo que garantiza que el sistema pueda funcionar y dar señales claras respecto de la real situación de abastecimiento.

La distorsión de medidas, en este caso por ejemplo a través del “Diésel de Reserva” y de la creación de todo un mecanismo, que implica una forma distinta de remuneraciones a la ley, hacerlo vía decreto de racionamiento, puede traer alguna eventual solución momentánea, pero implica un desajuste sistémico que ya hemos vivido muchas veces en el sector.

En este sector sistémico por esencia, lo que se hace hoy tiene sus efectos en el mediano plazo y se debiera aprender de las lesiones.

El costo que tienen estas medidas, similar a lo ocurrido con el costo que ha tenido el Gas Inflexible, establecido vía norma técnica, llevan a encarecer el sistema, a paralizar o a ralentizar el crecimiento del sector, y las políticas que se han estado implementando desde hace años, tales como la implementación de ERNC, Plan de descarbonización, transición energética, hacia una matriz más independiente; la planificación y desarrollo de las redes eléctricas; el aporte de la demanda y eficiencia energética, innovación y avances tecnológicos especialmente en la operación del sistema, almacenamiento entre otros.

3.- Derivado de lo anterior, profundizar en la información, y medidas tales como: Campañas de ahorro de energía, manejo de demanda, baja de demanda de clientes libres, planes de incentivos establecidos en el art. 148 de la LGSE, etc.

Qué está pasando con esos temas actualmente, ¿Existen planes o resultados que pueda exhibir el Coordinador, el Ministerio y/o la CNE respecto a las medidas que establece la ley bajo decreto de racionamiento?

Actuar en una forma de mesas de trabajo, participativas, permanentes, para sincerar y superar dentro del marco legal, la real situación. Sin descuidar y velando por los efectos de determinadas medidas actuales, en las políticas públicas que ya se han estado implementando desde hace años, como: Plan de descarbonización, el apoyo a la carbono neutralidad, metas de innovación, energías limpias, desarrollo e innovación, diversidad en matriz y actores, descentralización y democratización de la energía.

Análisis de todas las posibles medidas, con instrumentos que existen en la ley, gas argentino, instalación de PMGD, H2 verde, entre otros aspectos pueden tener un importante rol.

Hoy no nos podemos permitir la demora en la toma de las decisiones porque los costos de retrasarlas pueden ser muy elevados.

El talento de las autoridades tanto políticas, como técnicas para acordar y coordinar a los distintos actores, para conciliar distintas posiciones, de un modo aceptable, ajustado a la ley, depende de su capacidad para reformular los problemas en torno al bien común para construir un sistema de verdad común.

No se trata de arbitrar entre más o menos Estado, más o menos institucionalidad, sino de concebirlo de otra manera. Debiéramos pensar, en medidas que estimulen la colaboración entre los distintos actores incumbentes y ponerla al servicio de la mejora del sistema eléctrico, **por ello parece inoportuno pensar en fórmulas que se desentienden de los efectos sistémicos que puedan tener.**

Las distintas funciones y miradas, no coordinadas muchas veces y porque no decirlo contradictorias que existe en estos casos de crisis, son el reflejo de la complejidad del problema y de los conflictos de interés que potencialmente pueden generarse entre los actores involucrados.

Estos conflictos es necesario transparentarlos según el grado de representación colectiva que cada actor tiene de sus actos y manejarlos de acorde con las políticas públicas definidas y que están ya en curso.

MUCHAS GRACIAS !!!