

Estrategia Nacional de Energía: Urgente, pero Insuficiente

Se valora el esfuerzo del Gobierno por presentar lo que la Estrategia Nacional de Energía llama “una carta de navegación” en materia de energía eléctrica, pero falta mucho por avanzar para destrabar definitivamente el desarrollo de proyectos que permitan garantizar el suministro que el país requiere en el mediano y largo plazo.

Recientemente, el Gobierno presentó la Estrategia Nacional de Energía 2012-2030 (ENE), donde explicita el desafío que enfrenta Chile en materia energética. Éste se centra en la necesidad de contar con recursos energéticos suficientes y competitivos para sostener el desarrollo, más aún en un contexto en que los precios de la electricidad son actualmente unos de los más altos de Latinoamérica.

La ENE plantea una serie de medidas a ser aplicadas -que incluyen cambios legales, reglamentarios y administrativos- y que se abordan en base a seis pilares: (I) promover la eficiencia energética; (II) incorporar crecientemente las Energías Renovables No Convencionales (ERNC); (III) potenciar las energías renovables tradicionales (generación hidroeléctrica); (IV) fortalecer el sistema de transmisión; (V) fomentar la competencia; y (VI) promover las interconexiones regionales.

La idea de presentar una estrategia nacional parece acertada, particularmente porque explicita los ejes principales en que el país requiere avanzar. Esto no sólo permite sintetizar los desafíos que deben ser abordados, sino que debiera dar inicio a una nueva etapa de trabajo más detallado para materializar las medidas planteadas. Pero lo que se vislumbra positivo en general, no lo es tanto en lo particular, por cuanto existe una serie de planteamientos y medidas que no son

En esta edición:

Estrategia Nacional de
Energía: Urgente, pero
Insuficiente

Encuesta LyD:
La Opinión de los Padres
sobre la Carrera Docente

las más adecuadas. De ahí que las propuestas deben ser debidamente analizadas y, en algunos casos, replanteadas.

Los pilares fundamentales de la ENE

El primer pilar dice relación con un mayor desarrollo de la Eficiencia Energética (EE). El Gobierno propone un Plan de Acción de Eficiencia Energética (PAEE20) que tiene como meta disminuir al año 2020 un 12% la demanda de energía final proyectada, lo que representaría una potencia eléctrica desplazada de 1.122 MW. El plan contempla promover la EE en distintos sectores productivos -como la edificación, industria, minería y transporte-, así como la aplicación de estándares mínimos de eficiencia en los equipos, artefactos y materiales. Plantea, además, crear un sello de Eficiencia Energética para premiar a empresas líderes en el desarrollo de EE, así como programas de iluminación residencial y público eficiente.

Las medidas anunciadas en materia de EE parecen ir en la línea correcta por cuanto el uso eficiente de la energía contribuye de manera efectiva al desarrollo, equivalente a una fuente adicional de generación cuyo impacto negativo en cualquiera de sus formas es nulo. No obstante, la meta impuesta resulta demasiado ambiciosa para las medidas propuestas. En efecto, pensar que el PAEE20 generará incentivos para una gestión mucho más eficiente de sectores como por ejemplo la minería, que actualmente ya desarrolla proyectos de segunda generación en materia de eficiencia energética, resulta poco realista. Igualmente, medidas como el etiquetado de artefactos son muy útiles para informar a los usuarios, pero se requiere de cambios de hábitos y cultura más profundos y de largo aliento para lograr los resultados esperados.

El segundo pilar busca promover las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), por considerar insuficiente la ley de fomento actualmente vigente, que aboga por una participación de 10% de estas fuentes de energía para el año 2024. La meta planteada es duplicar en la próxima década esa participación de las ERNC en la matriz.

Entre las medidas propuestas hay ideas positivas, como la generación de mayor información de carácter público para el desarrollo de proyectos y la profundización de mecanismos de fomento, así como mayores incentivos para proyecto piloto de ERNC que permitan generar conocimiento en torno a estas tecnologías. Sin embargo, también hay propuestas más cuestionables, como la de realizar licitaciones abiertas por bloques de ERNC, sujetas a subsidios del Estado, lo que valida la incorporación a la matriz de fuentes de energía que no son competitivas. Igualmente, se plantea la creación de una plataforma geo referenciada para evaluar la viabilidad de proyectos geotérmicos, lo que significa en la práctica que el

Estado realizará labores propias de los desarrolladores privados, asumiendo innecesariamente el costo y riesgo de dicha actividad.

El tercer pilar busca dar una mayor preponderancia al recurso hídrico para la generación eléctrica por ser la principal fuente propia, limpia y renovable. La aspiración del Gobierno es alcanzar una participación del orden de 45% a 48% de la hidroelectricidad tradicional en la próxima década.

Pese a las virtudes inherentes al desarrollo de las energías renovables, sean éstas convencionales o no, proponer metas cuantitativas para su participación en la matriz parece a lo menos cuestionable, más aún cuando no se ha analizado su costo e impacto en la competitividad del país ni su efecto en la seguridad de servicio de largo plazo. Es conveniente recordar que las decisiones de inversión para una asignación eficiente de recursos deben responder a señales de precios, las que cambian constantemente en el tiempo. Esto ha permitido en el pasado que el mercado eléctrico respondiera oportunamente a las demandas crecientes de energía del país, incluso en condiciones críticas de sequía, cortes de gas natural y restricciones de suministro. Para ello, el eje de la política ha sido -y debiera seguir siendo- la neutralidad respecto del desarrollo competitivo de las distintas fuentes de energía, lo que ha dado flexibilidad y agilidad para que el mercado se ajuste a condiciones cambiantes. Parece una apuesta arriesgada introducir cambios sustanciales a este modelo que, siendo sin duda perfectible, ha dado buenos resultados al país.

Pero las propuestas de la ENE abundan también en otros aspectos. Se señala, por ejemplo, la necesidad de minimizar el impacto que provoquen las líneas de transmisión, señalando que en el caso de la región sur austral se debiera considerar transmitir la energía mediante las “más modernas tecnologías, incluyendo cables submarinos o subterráneos”. Cabe preguntarse si un cable submarino, con los efectos que ello importa para la vida marina, es efectivamente menos invasivo que el cableado aéreo, a menos que se argumente que el impacto visual es lo único que interesa.

Se habla, además, de “resguardar ampliamente la Patagonia chilena”, lo que podría permitir excluir de iniciativas de generación y transmisión a “inmensas zonas”. Este tipo de afirmaciones llevan legítimamente a preguntarse si el Gobierno pretende con ello reemplazar, con criterio propios y desconocidos, la labor que cumple el Sistema de Evaluación Ambiental (SEA).

La ENE abunda también en restricciones al desarrollo de proyectos termoeléctricos, pese a reconocer que éstos son necesarios para abastecer la demanda energética del país de manera segura y competitiva. Se menciona la posibilidad de ejercer acciones para contener las emisiones de CO₂, avanzar hacia tecnologías que en el mundo son todavía

incipientes y de elevadísimo costo y el ordenamiento territorial para restringir la instalación de centrales termoeléctricas. Estas medidas tienen un solo factor común: elevan el costo de la generación eléctrica y entran en el desarrollo de nuevos proyectos, imponiendo restricciones que de alguna manera se superponen con la función que compete al SEA.

El cuarto pilar se enfoca en la transmisión eléctrica, por cuanto se reconoce que hoy en día presenta significativos niveles de fragilidad y serias dificultades para la concreción de proyectos. Con el esquema de “crear un esquema más seguro y robusto para el desarrollo de las redes eléctricas”, el Gobierno plantea que el Estado debe tener un rol clave en la planificación de los sistemas de transmisión.

En este contexto, se propone crear franjas fiscales, estableciendo una normativa para determinar las remuneraciones de las instalaciones, las holguras de éstas y la planificación territorial de la expansión del sistema de transmisión. Lo anterior tiene asomos de una excesiva planificación de parte del Estado, puesto que es éste quien tomaría definiciones que hasta la fecha han sido estudiadas por consultores independientes -que recomienda las obras necesarias a la CNE-, en función de las necesidades de consumo y la oferta disponible. Es precisamente este proceso de análisis, ejecución y puesta en marcha el que requiere ser agilizado, asegurando que las obras sean realizadas sujeto a niveles exigibles de calidad de servicio y expansión, con la correspondiente remuneración. En esta dirección debiera, de hecho, avanzar el enfoque anunciado de la carretera eléctrica pública, vale decir, en facilitar el desarrollo de proyectos privados, en base a decisiones de mercado y no por injerencia del Estado.

Por su parte, medidas como acelerar el proceso del proyecto de ley en trámite que permite hacer más expedito el proceso de obtención de servidumbres y concesiones eléctricas o el perfeccionamiento de la actual regulación para facilitar la conexión de pequeños medios de generación van sin duda en la línea correcta.

El quinto pilar busca introducir mayor competencia al mercado eléctrico, lo que significa facilitar el ingreso de nuevos actores al sistema. Para ello se anuncia el perfeccionamiento de los mecanismos de licitación para clientes regulados, pero no se señalan propuestas específicas. Se plantea, además, una reforma a la institucionalidad del CDEC, siendo reemplazado por centros de operación independientes, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo y con responsabilidades claramente definidas, todo lo cual aumenta positivamente la independencia en la toma de decisiones para un mejor funcionamiento del mercado.

En materia de distribución se busca introducir la figura del comercializador, con los debidos resguardos. Se plantea ampliar la categoría de clientes

libres e, implícitamente, moverse hacia un esquema que separe la figura del comercializador del administrador de redes, introduciendo con ello mayor competencia. Esta propuesta podría ser conveniente en la medida que la introducción se realice de forma gradual, respetando los contratos vigentes y capturando los crecimientos de la demanda.

Finalmente, el sexto pilar dice relación con avanzar en las opciones de interconexión eléctrica regional. Se argumenta que ello podría acarrear beneficios importantes en términos de diversificar nuestra matriz, aumentar la competencia y reducir los costos de la electricidad. No hay que olvidar, sin embargo, que para que exista un flujo continuo y seguro de energía entre países se necesita de una estabilidad política que no siempre ha estado presente en la región. Ello resulta preocupante cuando se considera que Chile, por su escasez de fuentes propias de generación, muy posiblemente será siempre un importador neto de energía eléctrica, de modo que la vulnerabilidad del país podría ser sustancialmente mayor que la tan criticada dependencia de combustibles fósiles desde el exterior.

Lo que de verdad importa

El Gobierno está comprensiblemente preocupado por el desarrollo energético del país. La energía permite no sólo que los hogares cuenten con suministro eléctrico para encender la luz, refrigerar sus alimentos y encender los aparatos electrónicos, sino también para que la actividad productiva se desarrolle y genere el crecimiento y empleo necesarios para alcanzar mayores niveles de bienestar.

Chile se encuentra en un proceso de crecimiento que deseablemente debiera permitir alcanzar la condición de país desarrollado durante la próxima década. Esto implica lograr un crecimiento económico promedio del orden de un 6% anual, lo que lleva aparejado un aumento del consumo eléctrico de orden similar. De acuerdo a estimaciones oficiales, al año 2020 se requerirá haber echado a andar nuevos proyectos de generación que aporten 8.000 MW adicionales a la capacidad instalada actual, que alcanza los 16.970 MW. Ello impone un desafío mayor: contar con recursos energéticos suficientes y competitivos para sostener el desarrollo que Chile necesita.

La ENE es un paso importante en tanto presenta los principales desafíos que deberán ser abordados para un desarrollo energético que cumpla las características que Chile se ha impuesto: garantizar el suministro eléctrico en forma limpia, segura y competitiva. Sin embargo, si bien el documento plantea correctamente los ejes de trabajo que requieren ser desarrollados para su promoción y perfeccionamiento, se trata más de una declaración de intenciones que de un lineamiento concreto de medidas a seguir, con fechas y plazos.

Lo anterior preocupa, pues en forma sistemática hemos visto como proyectos de envergadura, que resultan necesarios para el desarrollo energético del país -como es el caso de HidroAysén y, más recientemente, Castilla- se han visto entrapados en largos procesos judiciales. Esto no sólo pone en peligro el necesario suministro energético sino que tiene un efecto perjudicial en los precios que deberán pagar el país por la energía eléctrica en el futuro próximo.

En el caso particular de Castilla, el fallo en su contra genera incertidumbre para las futuras inversiones porque cambia el criterio existente frente a distintas normas -ambientales y de uso de suelo- que califican de manera diversa una misma actividad. Hasta hoy, había primado el principio de especialidad, esto es, la norma ambiental por sobre la territorial. Con el fallo de la ltma. Corte de Apelaciones de Antofagasta, este precedente cambia, aplicando la norma territorial por sobre la ambiental. Este criterio es errado ya que la norma ambiental tiene parámetros objetivos y técnicos para calificar la actividad como contaminante, molesta o inofensiva y la normativa urbana sólo se refiere a ello en términos generales como, por ejemplo, que “puede llegar a alterar el equilibrio del medio ambiente” esto es, cualquier actividad humana. Además, las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) pierden toda certeza si una vez obtenidas, el criterio general del instrumento de planificación sea el que prime por sobre los criterios técnicos de calificación. La nueva doctrina aplicada por la Corte se contradice, por lo demás, con el espíritu de la Ley de Bases del Medio Ambiente, que en su mensaje claramente destaca la importancia de que *“el procedimiento de fijación de normas debe ser serio e informado, puesto que su importancia es capital, tanto para proteger adecuadamente nuestro medio ambiente como para dar un marco mínimo donde se concrete nuestro desarrollo económico”*.

Situaciones como estas representan una muy mala señal para el desarrollo de inversiones, más aún en un sector tan indispensable para el desarrollo económico y social del país como es el suministro de energía eléctrica. Frente a ello, la autoridad está llamada a dar pasos decididos que permitan destrabar la generación de proyectos, instando a que los procedimientos de evaluación y aprobación sean lo más objetivos y transparentes posibles. Las buenas intenciones claramente no son suficientes, y menos aún intentar complacer ambiciones ambientalistas que tienen poco de realismo respecto de las posibilidades que tienen las fuentes alternativas de energía de satisfacer de forma segura y económica las crecientes necesidades del país.

Conclusión

El Gobierno anunció la Estrategia Nacional de Energía 2012-2030, donde entrega su visión en materia eléctrica y los desafíos que pretende abordar

en lo inmediato. Lo anterior pretende establecer una estrategia de largo plazo para el desarrollo de una matriz limpia, segura y económica, pero debe aclararse que no se está virando hacia la planificación centralizada lo que podría desprenderse de la inclusión de ciertas metas cuantitativas.

En este contexto, se valora el esfuerzo del Gobierno por presentar lo que la ENE llama “una carta de navegación” en materia de energía eléctrica, pero falta mucho por avanzar para destrabar definitivamente el desarrollo de proyectos que permitan garantizar el suministro que el país requiere en el mediano y largo plazo. Eso pasa por acelerar la tramitación de proyectos de ley como, por ejemplo, el que facilita la obtención de servidumbre, e impulsar avances concretos que permitan hacer de los procesos de evaluación ambiental un procedimiento más expedito, objetivo y transparente. Sólo de esa forma se logrará que iniciativas privadas se concreten, logrando una eficiente asignación de recursos que permita reducir los costos de la electricidad en el mediano y largo plazo.

En breve...

LOS PRO Y CONTRA DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ENERGÍA:

- **1. Mayor desarrollo de la eficiencia energética:** PRO: Impulsa el uso eficiente de energía, lo que contribuye positivamente al desarrollo. CONTRA: La meta impuesta es muy ambiciosa.
- **2. Promover las ERNC, duplicando en la próxima década la participación de éstas en la matriz:** PRO: Genera mayor información para el desarrollo de proyectos y profundiza los mecanismos de fomento. CONTRA: Valida la incorporación a la matriz de fuentes de energía no competitivas, elevando los costos.
- **3. Mayor preponderancia del recurso hídrico para la generación eléctrica:** PRO: Promueve principal fuente propia, limpia y renovable del país. CONTRA: Inconveniencia de fijar metas cuantitativas que no respondan a señales de precio.
- **4. Crear esquema más seguro y robusto para el desarrollo de redes eléctricas:** PRO: Aborda los significativos niveles de fragilidad existentes y dificultades para concreción de proyectos. CONTRA: Importa una excesiva planificación por parte del Estado.
- **5. Más competencia al mercado eléctrico:** PRO: Facilita el ingreso de nuevos actores. CONTRA: Sólo es aplicable de forma gradual.
- **6. Avanzar en opciones de interconexión eléctrica regional:** PRO: Podría diversificar la matriz y reducir los costos. CONTRA: Requiere de estabilidad política que no siempre ha estado presente en la región.