

Por qué fracasan los mercados. La importancia del Panel de Expertos en el mercado eléctrico chileno

Why markets fail.
The importance of the panel of experts
on the electricity market in Chile

Andrés Alonso Rivas*

"La ciencia sin religión está coja y la religión sin ciencia está ciega"
"Science without religion is lame, religion without science is blind"
Albert Einstein

El presente artículo analiza al Panel de Expertos del sector eléctrico chileno bajo la óptica de las instituciones inclusivas, según la tesis de Daron Acemoglu y James A. Robinson, en el sentido que estas instituciones forman la base del desarrollo de los países. Se plantea una hipótesis sobre el surgimiento del Panel, un análisis de la elección de sus miembros, se proponen mejoras de representatividad de los actores del sector eléctrico y materias que sería conveniente agregar al ámbito del Panel. Por último, se discute la influencia de los elementos

This article analyzes the Panel of Experts of the Chilean electricity sector under the perspective of "inclusive institutions", according to the thesis of Daron Acemoglu and James A. Robinson, considering that these institutions are the basis of the development of countries. It postulates a hypothesis of the emergence of the Panel, presents an analysis of the election of its members, and proposes improvements on representation of stakeholders in the electricity sector and some topics that would be suitable to add to the competency of the Panel. Finally, it presents a discussion on the

RESUMEN / ABSTRACT

* Andrés Alonso Rivas, Gerente de Gas & Energía de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP). Ingeniero civil industrial eléctrico de la Universidad Técnica Federico Santa María. Posee un Master en Astrofísica de la Universidad de Columbia y un Master en Economía de la London School of Economics (LSE).

Previo a su llegada a ENAP, se desempeñó como gerente de Energía y Recursos Hídricos de Codelco y fue gerente de Energía y Cambio Climático en BHP Billiton Metales Base. Asimismo, presidió el Comité de Energía y Cambio Climático del Consejo Minero durante los últimos 7 años. Correo electrónico: aalonso@enap.cl

técnicos y políticos en la formulación de las políticas públicas.

Palabras clave: Sector eléctrico, Panel de Expertos, instituciones inclusivas, Acemoglu y Robinson, políticas públicas.

influence of technical and political elements in the development of public policies.

Key words: Electricity sector, Panel of Experts, inclusive institutions, Acemoglu y Robinson, public policy.

Introducción

En el libro seminal “Por qué fracasan los países” de los profesores Daron Acemoglu y James A. Robinson se plantea que la clave para entender la diferencia en el desarrollo entre los países es la calidad institucional. Las naciones exitosas cuentan con instituciones inclusivas, en las cuales se cumplen las condiciones de pluralidad y centralización. La pluralidad significa que el poder está repartido en términos políticos y económicos, sin existir un pequeño grupo que controle la sociedad y su riqueza. La centralización significa que hay un núcleo de gobierno suficientemente fuerte para manejar el monopolio legítimo de la fuerza, consiguiendo mantener una estructura de seguridad ciudadana y provisión de servicios públicos, especialmente la seguridad jurídica, dando leyes claras y consiguiendo su aplicación efectiva.

La tesis que se sostiene en este artículo es que el Panel de Expertos del sector eléctrico es una institución especializada inclusiva, que surgió de una coyuntura crítica, como generalmente surgen este tipo de instituciones. Asimismo, que el proceso de selección de sus miembros reduce la posibilidad del ejercicio del poder por parte de las élites, tanto económicas como políticas; que por otro lado, lamentablemente por razones más contingentes que estructurales, los consumidores, tanto regulados como desregulados, no han asumido un rol activo en la defensa de sus legítimos intereses en este mercado. Se plantea además que parecería razonable ampliar el conjunto de materias que en este momento corresponden al ámbito del Panel de Expertos, para terminar con una reflexión respecto de los equilibrios entre la política y la técnica que deben guiar la formulación de políticas públicas.

El objetivo al escribir este artículo es tratar de transmitir en este trabajo la experiencia de más de 20 años en el sector eléctrico, tanto como miembro de un organismo formulador de políticas y regulador como era la Comisión Nacional de Energía (CNE), como de ejecutivo de empresas productivas¹.

¹ A contar del año 2010, la formulación de políticas ha quedado radicada en el Ministerio de Energía; manteniendo la CNE su rol como regulador.

La creación del Panel de Expertos vino a resolver una situación que podía afectar gravemente el funcionamiento del mercado eléctrico chileno, como es la influencia del poder de las élites para alterar los pagos de los excedentes producto de la coordinación de la operación del sistema eléctrico, que en definitiva esta tarea se amplió a otros ámbitos regulatorios; y que si queremos que el mercado eléctrico funcione mejor se debiera ampliar aún más las materias susceptibles de discrepancias en el Panel de Expertos.

Si el mercado eléctrico no equilibra adecuadamente los poderes de las élites, muy probablemente fracasará, lo que dada la importancia de la energía en nuestra economía, tendrá profundos efectos negativos en nuestro desarrollo futuro como país².

I. Una hipótesis sobre el surgimiento del Panel de Expertos del sector eléctrico

En el capítulo 11: “El círculo virtuoso” del libro de Acemoglu y Robinson se lee: “Las instituciones políticas y económicas inclusivas no surgen por sí solas, sino que a menudo son resultado de un conflicto importante entre las élites que se resisten al crecimiento económico y al cambio político y las que desean limitar el poder económico y político de las élites existentes. Las instituciones inclusivas surgen durante las coyunturas críticas...”.

Las instituciones inclusivas serían aquellas en las que el poder está repartido ampliamente de tal manera que estas contrarrestarían el poder de las élites que expropiaban los recursos a la mayoría, establecen barreras a la entrada o suprimen el funcionamiento del mercado para beneficiar a unos pocos. Nótese que las élites de poder no son necesariamente grupos económicos, sino que también pueden corresponder a grupos políticos que por las razones que sea quieren beneficiarse de la expropiación de los excedentes económicos de la sociedad.

Desde mi punto de vista, el Panel de Expertos del sector eléctrico es una institución inclusiva pues permite la participación de los diferentes agentes del mercado eléctrico en las controversias que puedan surgir, repartiendo y equilibrando así el poder entre éstos, y coincidentemente con el análisis de Acemoglu y Robinson, la idea de su implementación partió de una coyuntura crítica.

En el año 1998, nuestro país sufrió una gran sequía, solo comparable con la que aconteció entre 1967 y 1969, conocida como “La gran sequía del 1968”. Lo anterior, sumado a la falla en la central termoeléctrica a gas natural Nehuenco de 368 MW, provocó un déficit de energía

² Para dimensionar el efecto del costo de la energía en la economía chilena ver: GARCÍA 2012.

que significó que se programara el racionamiento del suministro eléctrico durante noviembre de 1998 y en abril de 1999.

Fuera de todos los efectos que tenía el racionamiento eléctrico para el país, este tenía importantes efectos distributivos entre las empresas generadoras del CDEC-SIC. Es así que ante un racionamiento eléctrico corresponde que se aplique como costo marginal de energía el costo de falla del sistema, valor comparativamente alto para las transacciones entre las empresas generadoras y que significa el pago de importantes montos de aquellos generadores que son deficitarios, energía generada menor a la contratada, a los excedentarios, energía generada mayor a la contratada. Los montos involucrados eran tan altos que las empresas deficitarias impulsaron un fuerte *lobby* para que no se aplicara el costo de falla, lo cual significó que este valor tardó más de un año en establecerse por la CNE y el Ministerio de Economía.

Lo anterior demostró que la institucionalidad vigente no era la adecuada para resolver controversias en las cuales las élites de poder podían influir en la toma de decisiones por parte de las Autoridades correspondientes en el sector eléctrico y, a mi juicio, fue la semilla que finalmente culminó con la existencia del Panel de Expertos a contar del año 2004.

Se ideó también una de las características distintivas y probablemente la que más fuerza le ha dado a los dictámenes del Panel de Expertos y es que estos son vinculantes y no recurribles, ni judicial, ni administrativamente, para las partes. Esto también es fruto del objetivo de la reducción del poder de las élites, pues antes de la existencia del Panel de Expertos las decisiones administrativas de las Autoridades eran llevadas a los Tribunales de Justicia, provocando que su aplicación se dilatará y muchas veces como una medida para forzar un proceso de negociación. Sin llegar a Tribunales, pero sí con una amenaza de aquello justamente se forzó una negociación durante el racionamiento de 1998 entre los generadores deficitarios y los excedentarios.

Por supuesto, una vez ideado un panel de estas características, en la elaboración y tramitación de la ley respectiva, las funciones del Panel de Expertos se extendieron más allá de solo resolver las controversias en los CDEC incluyéndose controversias en transmisión, subtransmisión, peajes, precios en sistemas eléctricos pequeños, valor nuevo de reemplazo de instalaciones, costos de explotación, etc., ampliándose así en forma importante su ámbito de actuación.

II. Acerca de la elección de los miembros del Panel de Expertos

Una de las características que destacan Acemoglu y Robinson es que, para que se desarrollen los países, no basta solamente con la formación de instituciones inclusivas, sino que, para su buen funcionamiento, es

fundamental que la elección de los miembros de estas asegure que las élites de poder no controlen su designación, pues esto destruiría la base misma de la formación de la institución, y de hecho incrementaría el poder de las élites. En este caso, los autores muestran como contrapunto los casos de designación de los miembros del Tribunal Supremo de los Estados Unidos y de Argentina.

En el caso del Panel de Expertos, se decidió que fuese el TDLC quien designara a los miembros. Nótese que a su vez, considerando la cascada de designaciones, todos los miembros del TDLC, salvo su Presidente que es seleccionado por la Corte Suprema, son seleccionados por el Banco Central y algunos designados por esta institución y otros por la Presidencia de la República.

Considerando la reputación institucional que tiene el Banco Central y por tanto, la calidad de su elección de los miembros de TDLC, parece adecuado concluir que difícilmente las élites de poder tendrán una influencia decisiva en la elección de los miembros del Panel de Expertos.

Hasta el momento, la designación de los miembros del Panel de Expertos que ha realizado el TDLC ha sido adecuada, habiendo sido elegidos destacados profesionales del sector eléctrico chileno; y lo anterior se ha hecho patente, en la calidad e independencia demostrada en los distintos fallos del Panel de Expertos.

Dos de las críticas que se han realizado a la designación de ciertos miembros de este Panel son que sería una recompensa para quienes hayan prestado servicios en puestos del Estado y que sería la continuación de los Ministros que hayan pasado por el TDLC. A mí me parece que ambas críticas no son justificadas. En primer lugar, porque no corresponde vetar *per se* como potenciales miembros del Panel de Expertos a profesionales por haber trabajado en el servicio público, sino que se debe buscar la excelencia de los miembros del Panel, como así ha sido, y en segundo lugar, porque los profesionales que forman parte del Panel de Expertos y que anteriormente fueron Ministros del TDLC, eran destacados profesionales del sector eléctrico antes de su paso por el TDLC.

Por lo descrito anteriormente, es importante preservar que la designación de los miembros del Panel de Expertos sea basada en la excelencia personal y profesional y no en la influencia de las élites de poder, independiente que vengan de los grupos económicos o de los grupos políticos.

III. Los consumidores: los grandes ausentes

Una visión simplista de la estructura de poder en el mercado eléctrico sería que las Autoridades, como representantes de la sociedad en su

conjunto, velan porque los excedentes económicos tanto de los consumidores como de las empresas sean los correctos y por su parte, las empresas intentan maximizar sus beneficios tratando de incrementar lo máximo posible sus excedentes. Como en definitiva las Autoridades decidirían, esta interacción y equilibrio de poderes provocaría que la sociedad en su conjunto alcanzara su mayor nivel de beneficio. En caso que las empresas sintieran que han sido expropiadas de sus legítimos excedentes, podrían recurrir a los Tribunales de justicia para corregir esta situación.

Sin embargo, la visión anterior no considera que las élites de poder, tanto políticas como económicas, pueden influir en las decisiones de las Autoridades correspondientes, y por tanto, estas pueden desviarse del objetivo de maximización de beneficio social. Nos encontraríamos en este caso con una asimetría en el equilibrio de poderes en el sector eléctrico, que es más bien histórica que estructural, y esta es la ausencia de los consumidores, regulados y desregulados, como actores activos de este mercado.

Ejemplificamos esta situación suponiendo que las Autoridades toman una decisión que se aparta de la maximización de beneficio social, lo cual podría deberse simplemente a un error o por la influencia de las élites de poder. Si las empresas fueron afectadas negativamente, estas podrían recurrir al Panel de Expertos para intentar revertir la situación que las afecta y tratar de no perder su legítimo excedente; pero si por el contrario, la decisión los beneficia, no tomarán ninguna acción. En este caso, lo natural sería que los consumidores fueran los que recurrieran al Panel de Expertos para velar por sus intereses. Sin embargo, esto requiere que los consumidores y/o sus asociaciones se encuentren preparados para ejercer este tipo de acción, lo cual, según mi opinión, no es la situación actual.

Lamentablemente en nuestro país, las asociaciones de consumidores, tanto de clientes regulados como desregulados o libres, no tienen un nivel de desarrollo tal que les permita prever el impacto de una regulación que los afecta y, si así fuera, tampoco estarían preparados para enfrentar un proceso de discrepancia en el Panel de Expertos. Lo anterior se basa en mi experiencia de haber trabajado tanto en la CNE así como ejecutivo de importantes empresas mineras. De hecho, han sido algunas de estas últimas, como Codelco, Escondida y Collahuasi, quienes han presentado y/o participado en discrepancias en el Panel de Expertos en los últimos años.

Resulta sorprendente que siendo un costo tan importante para la industria y la minería, los clientes libres aún no tengan una mayor organización para poder enfrentar adecuadamente decisiones que pueden tener importantes efectos patrimoniales para ellos. Es cierto que ciertas

organizaciones, como la Asociación de Consumidores de Energía no Regulados (ACENOR), la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) y el Consejo Minero, han avanzado tratando de coordinar acciones de sus asociados en este respecto, pero en mi parecer estas acciones todavía no son profundas ni sistemáticas.

La única explicación plausible de por qué no se ha avanzado más en este respecto es porque la alta administración de estas empresas, salvo algunas excepciones como las mencionadas, aún no ha entendido el cambio estructural que ha tenido el mercado eléctrico a contar del año 2004, cuando se producen los primeros cortes del gas argentino. Es en ese momento cuando el tema energético empieza a volverse cada vez más complicado en nuestro país, producto de la necesaria transformación tecnológica que hubo que enfrentar, la dificultad para llevar a cabo proyectos energéticos, las nuevas regulaciones ambientales y la falta de competencia en el sector generación eléctrica.

El caso de los consumidores regulados la situación resulta de mayor fragilidad, pues además de estar más atomizados, sus asociaciones de consumidores son muy incipientes para que puedan representarlos en alguna controversia en un organismo técnico especializado como es el Panel de Expertos.

Razones más, razones menos: hoy en día no existe una adecuada representación de un sector tan importante como los consumidores para equilibrar los poderes existentes en el mercado eléctrico, y por tanto, estos pueden ser objeto de pérdidas de su legítimo excedente sin poder responder ante esta eventualidad.

IV. Nuevas materias controversiales que podrían incorporarse al Panel de Expertos

Uno de los comentarios usuales en el sector eléctrico es que el Panel de Expertos estaría subutilizado considerando la calidad y el número de sus miembros; y que por tanto, podrían agregarse nuevas materias susceptibles de controversia que podrían añadirse al ámbito de actuación del Panel de Expertos. Considerando la base de la tesis de este artículo, la pregunta correcta sería si existen otras materias en la LGSE en las cuales podría intervenir el Panel de Expertos de modo que el ejercicio del poder de las élites podría causar disminución o redistribución de excedentes, tanto de las empresas como de los consumidores, de modo que la potencial intervención del Panel de Expertos podría restituir estos excedentes. En mi opinión, la respuesta a esta pregunta es afirmativa.

Sin pretender ser exhaustivo en las materias de la LGSE que, a mi juicio, deberían incorporarse dentro de ámbito de actuación del Panel de Expertos estarían:

1. Bases de licitación de suministro de las empresas concesionarias de distribución (art. 131 y ss. LGSE).
2. Bases de licitación para dar cumplimiento a los requerimientos de energía renovable no convencional (art. 150 ter y ss. LGSE).
3. Fijación de precios de nudo de energía y potencia (art. 155 y ss. LGSE).
4. Bases, estudios y fórmulas tarifarias de los valores agregados de distribución (art. 182 y ss. LGSE).

Respecto de los puntos anteriores, parece bastante adecuado que la tarificación de los precios a nivel de generación y a nivel de distribución, tengan un tratamiento similar a los precios a nivel de transmisión, los cuales sí están en el ámbito del Panel de Expertos.

Por otra parte, y con mayor razón respecto al punto 4 anterior, cabe reafirmar lo tantas veces comentado en el sector eléctrico, en el sentido que un proceso de tarificación que realice un promedio aritmético ponderado de los estudios de la Autoridad y de las empresas concesionarias de distribución, no parece tener fundamento técnico y además tiende a desalinear los incentivos de eficiencia que busca cualquier proceso de tarificación³.

Otra variable de tarificación que debiera estar sujeta a ser controvertida en el Panel de Expertos es la tasa de actualización o de descuento. La LGSE considera una tasa de actualización de 10% real anual antes de impuestos para la tarificación de cada segmento del sector eléctrico, esto es, generación, transmisión y distribución.

Al respecto caben algunos comentarios. En primer lugar, no parece adecuado mantener un valor de tasa fija como representativa de la suma de la tasa libre de riesgo más un premio por riesgo de las diferentes actividades del sector eléctrico. Es bastante evidente que nuestro país ha reducido considerablemente su tasa libre de riesgo como para seguir aplicando una tasa fijada hace más de 30 años. Este elemento lo han recogido las tasas fijadas para otros servicios públicos como agua y telecomunicaciones según sus leyes respectivas, calculándose en cada ocasión que corresponda. Asimismo, no parece razonable que los segmentos de generación, transmisión y distribución tengan una tasa igual, pues resulta también bastante claro que presentan riesgos distintos, como lo demuestra la experiencia vivida en los últimos años.

Una manera de enfrentar lo anterior sería que la Autoridad calculara una tasa de actualización que pudiera ser recurrida en el Panel de Ex-

³ El art. 182 de la LGSE establece una ponderación de dos tercios para el estudio tarifario de la Autoridad y de un tercio para el de las empresas concesionarias de distribución.

peritos en el caso que las empresas y/o los consumidores no estuvieran de acuerdo con su procedimiento de cálculo o su valor.

A mi juicio, la incorporación de estas cinco materias al ámbito del Panel de Expertos podría ser un avance importante en la búsqueda de las mejoras necesarias al mercado eléctrico chileno, de modo de tener un mayor equilibrio de poderes otorgando así mayor certidumbre y una generación y distribución de excedentes económicos adecuados.

V. *Tecnócratas versus Políticos*

Una de las interesantes discusiones que ha provocado la existencia del Panel de Expertos es si la formación de un órgano de estas características eliminaría la adecuada influencia de los gobiernos en la política de un sector tan importante como es el eléctrico. Parece bastante claro que los ciudadanos eligen a un Gobierno para que este desarrolle su programa, el cual puede incluir elementos que modifiquen la política eléctrica y que por tanto, ese Gobierno no solo tiene el derecho sino el deber de avanzar en estos elementos. En ese sentido, un órgano como el Panel de Expertos podría limitar el accionar de un Gobierno, lo cual se ha tendido a caricaturizar como el predominio de los tecnócratas por sobre los políticos⁴.

Como casi siempre la medida justa entre las materias que corresponden a un Gobierno y las que deben tener equilibrios de poderes no es una materia fácil. Por ejemplo, pareciera razonable que una empresa de transmisión debiera recuperar sus costos de inversión y operación por sus instalaciones considerando su vida útil a la tasa de actualización de la actividad de transmisión, por lo que si un Gobierno quisiera establecer tarifas inferiores a ese principio debiera ser posible de recurrir al Panel de Expertos. Por otro lado la distribución del pago de las tarifas, que paguen los costos totales, entre los usuarios de las instalaciones de transmisión (generadores y consumidores) debiera ser una materia de política eléctrica, y por tanto, no recurrible en el Panel de Expertos.

En ese sentido, existen definiciones de política normativa no recurribles ante el Panel de Expertos, pues estas son propias de la Autoridad administrativa, independiente de que puedan ser susceptibles de revisión en las instancias correspondientes, como por ejemplo, los Tribunales de Justicia.

Cabe destacar que sería un error que la Autoridad no ejerciese el rol que le corresponde, en cuanto a la dictación de la normativa cuando

⁴ Un ejemplo representativo es el rechazo efectuado por el Panel de Expertos de incorporar la interconexión SIC-SING en el "Plan de Expansión del Sistema de Transmisión Troncal Período 2012-2013" (Discrepancia N° 1-2013).

existe un vacío en dicho sentido. Desafortunadamente, la experiencia ha mostrado que durante la existencia del Panel de Expertos, en ocasiones, la Autoridad ha preferido que sea el Panel de Expertos el que dicte el camino a seguir en materia conflictivas, precisamente aquellas que podrían perjudicar a las élites⁵.

No es fácil establecer reglas generales a este respecto y cada materia debe ser cuidadosamente analizada antes de tomar una decisión, de forma que se pueda establecer la mejor política pública correspondiente.

El lector atento habrá quizás notado que este artículo se inicia con una frase del físico Albert Einstein respecto a la interrelación entre ciencia y religión. Al respecto, quisiera parafrasear esta como sigue: "La técnica sin política está coja y la política sin técnica está ciega".

Para realmente llegar a una política pública que cumpla con los objetivos de maximizar y distribuir correctamente los excedentes de empresas y consumidores de forma que las élites de poder, tanto económicas como políticas, no influyeran en la desviación de este objetivo, tanto la política como la técnica deben ser consideradas y equilibradas en su formulación.

Conclusiones

En el presente artículo se sostiene que el Panel de Expertos del sector eléctrico chileno es una institución inclusiva según la tesis de Acemoglu y Robinson, limitando la influencia de las élites de poder.

Por otro lado, que se encuentra pendiente una mayor participación de los consumidores, tanto regulados como desregulados, como actores que hacen valer sus derechos en el mercado eléctrico.

Asimismo, que resultaría conveniente agregar más materias que pudieran ser controvertidas en el Panel y que la elección de estas materias debe considerar un adecuado equilibrio entre la política y la técnica involucradas en la formulación de políticas públicas.

Bibliografía citada

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James (2014): *¿Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza?* (Santiago, Editorial Planeta Chilena S.A.) 589 pp.

⁵ Otro ejemplo representativo es que desde la incorporación del Gas Natural Licuado (GNL) en 2010 hasta la actualidad aún no existe claridad en el tratamiento de las componentes *take or pay* del GNL para el despacho económico, pues la Autoridad ha esperado que esta materia sea resuelta mediante una controversia en el Panel de Expertos.

GARCÍA, Carlos (2012): "Impacto del Costo de la Energía en la Economía Chilena: una perspectiva macroeconómica", en: *Revista Observatorio Económico* N° 63, Junio de 2012.

Normativa citada

Decreto con Fuerza de Ley N° 4, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2007. Ley General de Servicios Eléctricos. Versión actualizada a octubre 2013.