

Puntos de Referencia

Edición online
N° 403, julio 2015

Expansión del Giro de ENAP: Respuesta que no contesta la pregunta

Andrés Hernando

Resumen

Se encuentra en discusión en el Congreso un proyecto de ley que busca expandir el giro de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) con el objetivo de que ésta pueda ingresar a la industria de la generación, transmisión y comercialización de energía eléctrica.

Con esta modificación legal, el Ejecutivo buscaría viabilizar las inversiones en capacidad de generación de base (fundamentalmente termoeléctricas) y transmisión que están detenidas o retrasadas producto de la incertidumbre que los proyectos enfrentan, tanto por aspectos institucionales como por la creciente oposición de las comunidades que deben compartir el territorio con las inversiones de infraestructura localmente molestas necesarias para el desarrollo.

A pesar de la importancia de los aspectos que justificarían, a juicio del Poder Ejecutivo, esta modificación legal, la discusión en el Congreso se ha centrado en la estructura de propiedad que deberían tener las inversiones que se realicen en virtud de esta modificación. En particular, si ENAP debiera mantener o no el control de las sociedades que se creen al efecto.

En este documento se analiza el diagnóstico realizado por la autoridad para sustentar el cambio propuesto, así como las consecuencias que podría tener la incorporación de ENAP a la generación eléctrica. Se concluye que es poco probable que la expansión del giro de la empresa estatal de hidrocarburos solucione algunos de los problemas argüidos para justificarla y que, por el contrario, es posible que cree otros problemas por sí misma.

Por lo anterior, se proponen otras vías que permitan corregir los problemas de fondo que han detenido la inversión en las áreas discutidas. En particular, ordenar y mejorar los procesos de presentación y desarrollo de proyectos e implementar un sistema de ordenamiento territorial que permita incorporar las preocupaciones locales, al tiempo de proveer de mayor certeza a los dueños de proyectos de infraestructura, especialmente en su relación con la autoridad política.

Andrés Hernando. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Agradezco a Isabel Aninat, Pamela Arellano, Harald Beyer y Slaven Razmilic por sus valiosos comentarios y aportes a este documento. Como es usual, la responsabilidad del texto final es solo del autor.

Antecedentes

En septiembre de 2014, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley misceláneo (boletín 9.628) que modifica tres leyes: la Ley N° 20.635, que estableció una franquicia tributaria para sistemas solares térmicos; la Ley General de Servicios Eléctricos y la Ley que creó la Empresa Nacional del Petróleo, ENAP.

En lo referente a ENAP, el proyecto busca ampliar el giro de la empresa para que pueda intervenir, a través de sociedades en las que tenga una participación inferior al 50%, en la exploración y explotación de energía geotérmica, en particular, y en la generación, transmisión y comercialización de energía eléctrica, en general. En virtud de este proyecto, de convertirse en ley, ENAP podrá por sí realizar estudios y evaluaciones, tramitar permisos y autorizaciones y elaborar proyectos sin necesidad de incorporar la participación de otras empresas hasta el momento de comenzar la construcción de los mismos. Posteriormente, estaría obligada a buscar uno o más socios para concretar el proyecto, pudiendo retener hasta el 49,9% de la propiedad de la sociedad creada con dicha finalidad.

La autoridad ha señalado los objetivos de impulsar esta expansión del giro de ENAP, así como las razones que justificarían la modificación propuesta¹. En particular, de acuerdo con el Poder Ejecutivo, la modificación resulta necesaria para impulsar la concreción de nuevos proyectos de generación que estarían estancados debido a la incertidumbre institucional que experimentan estas iniciativas producto de acciones administrativas del pasado (en particular, la intervención presidencial que detuvo el proyecto Barrancones), así como por el retraso que sufren debido a la creciente judicialización de los proyectos. Se argumenta, además, que esta judicialización derivaría de la forma en que se toman

las decisiones de localización de infraestructura por parte de las empresas, las que impondrían la instalación de sus plantas en un territorio determinado sin respeto ni consideración por las personas y comunidades que se vinculan a esos territorios ni a sus efectos humanos y sociales.

El Ejecutivo considera que, sin expandir la capacidad de generación de base, peligraría el objetivo establecido en la Agenda de Energía de hacer bajar los precios de la energía a consumidores finales en 25%. Por ello, sería necesario incentivar el desarrollo de proyectos de generación que no sólo cumplan con criterios económicos y ambientales, sino que también con consideraciones territoriales y sociales, aunque éstas no son especificadas en el texto del proyecto de ley.

Así, ENAP se convertiría en una herramienta más para implementar la política energética del Estado en general y uno de los focos de la Agenda de Energía, como es que los proyectos lleguen temprano (en fase de diseño) a las comunidades que los albergarán para considerar su opinión y propuestas al momento de concretar la construcción efectiva de los mismos.

El día 9 de abril de 2015, en respuesta a un editorial de *La Tercera* que criticaba la argumentación en la que se sostiene el proyecto así como su lógica, el gerente general de ENAP publicó una columna en el mismo medio², proveyendo de una argumentación complementaria a la desarrollada en el mensaje del Proyecto de Ley.

Esta argumentación considera, fundamentalmente, que es el desarrollo e ingreso insuficiente de proyectos de generación de base lo que mantiene al sistema operando en forma desajustada; es decir, por periodos largos se genera con tecnologías que

¹ Ver el mensaje del proyecto de ley.

² *La Tercera*, “El rol ‘viabilizador’ de Enap en la generación eléctrica”, 8 de abril de 2015 y “El rol de Enap en la generación eléctrica”, de Marcelo Tokman, gerente general de Enap, 9 de abril de 2015.

utilizan energéticos primarios que son relativamente más caros y que sólo deberían usarse como respaldo o durante periodos punta (Fisher, 2014 y Hernando, 2014). Por ello, sería necesario explorar mecanismos alternativos que permitan el ingreso de nuevas empresas que hagan inversión en capacidad de base. Respecto de la idoneidad de que sea una empresa estatal la que impulse estas inversiones, el ejecutivo de ENAP apunta a la comparación internacional, señalando que la existencia de empresas estatales de energía no sería una anomalía entre los países desarrollados.

De acuerdo con su gerente general, ENAP ha demostrado tener la capacidad de asumir riesgos como, por ejemplo, en el desarrollo del terminal de Gas Natural Licuado (GNL) de Quintero, inversión que la iniciativa privada no pudo concretar por sí misma. De esta forma, argumenta, la empresa puede actuar viabilizando inversiones en cooperación con privados.

Durante el trámite del referido proyecto de ley el foco ha estado centrado, primordialmente, en el porcentaje de participación de ENAP en las sociedades que se creen con el objetivo de generación o transmisión. En particular, respecto de si ésta debe ser inferior o superior al 50% o si la opción debiera quedar abierta dependiendo del proyecto³.

En la Comisión de Minería y Energía, los diputados Daniella Cicardini (PS) y Luis Lemus (PS) presentaron una indicación para sustituir la expresión “participación inferior al 50%” por “participación superior al 50%”, de modo de forzar legalmente a que ENAP mantenga el control de las empresas de generación o geotermia que se establezcan en virtud de esta ley. La argumentación de los diputados es que, de

esa forma, la Empresa Nacional del Petróleo podría transformarse en una Empresa Nacional de Energía, sin especificar por qué esto sería deseable. El ex diputado Jorge Insunza (PPD) señaló que en otros países donde existen empresas de hidrocarburos que pueden realizar inversiones en generación (YPF o PetroBras, por ejemplo) éstas no están limitadas en forma alguna respecto a qué porcentaje de la propiedad de los proyectos deben retener. La indicación fue votada favorablemente, a pesar de la opinión en contrario del ministro de Energía.

La discusión ha estado centrada, primordialmente, en el porcentaje de participación de ENAP en las sociedades que se creen con el objetivo de generación o transmisión.

Posteriormente, en la Comisión de Hacienda, los diputados Pablo Lorenzini (DC) y José Miguel Ortiz (DC) presentaron una indicación para revertir el cambio realizado por la Comisión de Minería y Energía, restaurando la condición de ENAP como accionista minoritario de las empresas. Justifican su indicación en que el cambio realizado por la Comisión de Minería y Energía adolecería de un error técnico, toda vez que la condición de accionista mayoritario de ENAP requeriría de un aumento de la capitalización de la empresa, algo que no está en el informe financiero respectivo. Dicha indicación fue rechazada.

El diputado Pepe Auth (PPD) presentó una moción para eliminar la restricción a la participación, lo que permitiría a ENAP mantener cualquier nivel de propiedad de las nuevas generadoras eléctricas. En su opinión, la modificación aprobada en la Comisión de Minería y Energía sería inconstitucional por implicar mayor gasto público, parecer que también sostuvo el representante de la Dirección

³ De ocho indicaciones que se han presentado al artículo respectivo hasta el 3 de junio de 2015 (siete por parte de diputados miembros de las comisiones de Minería y Energía y Hacienda y una por el Ejecutivo), cinco dicen relación fundamentalmente con este aspecto.

de Presupuestos presente en la comisión durante la discusión. Esta indicación también fue votada negativamente por la Comisión.

El día miércoles 1 de abril de 2015, el proyecto fue sometido a votación en sala en lo general y el artículo que considera la expansión del giro de ENAP fue aprobado por 62 votos a favor y 39 en contra.

Intentando revertir el cambio realizado por la Cámara de Diputados, el 18 de mayo de 2015 el Ejecutivo introdujo una indicación para reemplazar todo el articulado referente al giro de ENAP, estableciendo, en lo medular, que la Empresa Nacional del Petróleo podrá tener hasta el 66% de participación en las empresas generadores que se creen en virtud de esta ley, sin límite inferior. Esta indicación fue sometida a votación en la Comisión de Minería y Energía el 3 de junio.

En la ocasión, el ministro de Energía señaló que para la empresa no era posible participar mayoritariamente en la propiedad de una generadora con un nuevo proyecto, pues esto la obligaría a levantar sobre el 50% del financiamiento requerido, lo que no está en condiciones de hacer dada su precaria situación patrimonial, circunstancia que le cerraría las puertas a los canales de endeudamiento requeridos.

La mayoría de los integrantes de la comisión consideraron que la estatal debe tener una participación importante y mayoritaria en las empresas que se formen a propósito de esta ley, ya que el Estado está llamado a participar y moldear el desarrollo energético del país. Por lo que la indicación del Ejecutivo fue votada negativamente. Ante este resultado, el Ejecutivo optó por retirar la urgencia al proyecto.

Durante el periodo en que se ha discutido la reforma legal, ENAP ha estado avanzando, informalmente, en un proyecto de generación de base consistente en una central de ciclo combinado a GNL, que se ubicaría en Concón con una capacidad instalada de

500MW. Este proyecto ya ha encontrado resistencia por parte de las autoridades y comunidad local, lo que indicaría que, a pesar de lo señalado por el Poder Ejecutivo en el mensaje del proyecto de ley, la empresa estatal no está en mejor pie para conseguir la aprobación local de sus proyectos de lo que estaría cualquier otra empresa⁴.

Discusión

En esta sección analizamos la plausibilidad de los argumentos presentados para justificar la ampliación del giro de ENAP. En general, el diagnóstico es correcto en cuanto a las estrecheces que enfrenta el sistema y a sus efectos. Sin embargo, aun si el diagnóstico es correcto, esto no implica que la solución sea la expansión del giro de ENAP, por lo que nos preguntamos si es ésta la mejor forma de responder a la situación identificada.

No sólo el enfoque propuesto por la autoridad parece no ser el apropiado, sino que, además, la ampliación del giro de ENAP puede generar otros problemas en sí misma que hacen desaconsejable la iniciativa. Debido a esto, sugerimos otras alternativas que se deberían analizar para resolver de mejor forma las dificultades evidenciadas.

Es un hecho que nuestro sistema de generación eléctrica se encuentra, efectivamente desajustado (Fisher, 2014; Galetovic y Muñoz, 2014; Hernando, 2014), lo que quiere decir que se genera regularmente con tecnologías que deberían usarse únicamente para producción en periodo de punta o para respaldos. Como estas tecnologías son más caras, ya sea en instalación o en energéticos primarios (como el diésel), el resultado es que el sistema completo se encarece y los precios finales de la electricidad resultantes son más altos.

⁴ *El Mercurio* de Valparaíso, "Comunidad de Concón rechaza termoeléctrica de 500MW", miércoles 3 de junio de 2015.

La razón para este desajuste es, fundamentalmente, la caída en la inversión y la consiguiente baja instalación de generadoras de base; es decir, de plantas que operen con las tecnologías y combustibles más baratos y eficientes, que corresponden principalmente a termoeléctricas a carbón y GNL. A esto deben sumarse los déficits en capacidad de transmisión (consecuencia de la baja inversión en esta área) que no permiten igualar los precios entre zonas dentro del mismo sistema interconectado, por lo que persisten diferencias de costos entre zonas donde se puede generar en forma relativamente más económica y eficiente y zonas donde debe recurrirse a combustibles más caros.

¿Cuáles son las causas de esta caída en la inversión? La respuesta no es obvia, pero quizás el diagnóstico de la autoridad no está completamente errado (Berstein et al., 2013a y 2013b; Informe CADE, 2011; Hernando, 2014): la incertidumbre asociada tanto a los procesos de autorización como a la judicialización creciente que afecta a los proyectos es muy probable que tenga un rol importante en explicar la caída en la concreción de nuevos proyectos excepto por ERNC (fundamentalmente solares y eólicas), que han experimentado un importante desarrollo en los últimos años⁵ y no han enfrentado, hasta ahora, oposición a su localización e instalación.

Luego, el diagnóstico que hace la autoridad del problema parece atendible. Sin embargo, como ya se dijo, que el diagnóstico sea el correcto no implica que la solución propuesta sea la apropiada, y, de hecho, en este caso no lo es. Ampliar el giro de ENAP no resuelve ninguno de los problemas enunciados. Por una parte, no elimina la mayor incertidumbre institucional; por la otra, tampoco soluciona el problema de la determinación de la localización de los proyectos por parte de las empresas, ni forzará

⁵ Ver Cifes (2015).

a que éstas se acerquen a las comunidades en etapas tempranas de diseño para conciliar posiciones y recoger las inquietudes de las personas que compartirán el territorio con las instalaciones.

Esto último es, de hecho, ilustrado por la negativa de la comunidad y autoridades de Concón a la instalación de una generadora de Ciclo Combinado a GNL por parte de ENAP. Más aún, es dudoso que el registro de ENAP con las comunidades locales sea mucho mejor que el de cualquier otra empresa, pública o privada⁶.

El gerente general de ENAP declaró que la empresa no tiene ninguna ventaja comparativa para realizar proyectos de generación y que su única diferencia con las empresas privadas es que están dispuestos a asumir el riesgo.

En entrevista a *El Mercurio* el día 7 de junio de 2015, el gerente general de ENAP declaró que la empresa no tiene ninguna ventaja comparativa para realizar proyectos de generación y que su única diferencia con las empresas privadas es que están dispuestos a asumir el riesgo que conllevan estas iniciativas, algo que no estarían dispuestos a hacer los privados debido a la experiencia de los grandes proyectos que no han podido concretarse por problemas de rechazos políticos o técnicos (HidroAysén, Castilla, Barrancones, Punta Alcalde). Al mismo tiempo, reconoció que la empresa no tendría problemas en transferir el total del proyecto a privados una vez se alcance la fase de construcción.

⁶ Como ejemplo, considérese el caso del derrame de petróleo ocurrido en Quintero el 24 de septiembre de 2014, en el que la empresa ocultó inicialmente la magnitud del derrame y por el cual fue multada por la Fiscalía Naval. "Fiscalía Naval fija a ENAP mayor sanción por derrame en bahía de Quintero", La Tercera, 6 de diciembre de 2014.

Cabe preguntarse si conseguirá ENAP tramitar los permisos, autorizaciones y concesiones necesarias en forma más expedita de lo que lo haría una empresa privada (entrante o previamente instalada) del sector generación que intente tramitar un proyecto equivalente. Desde el punto de vista institucional, una respuesta afirmativa a esta interrogante sería altamente preocupante, porque implicaría que los proyectos serían analizados por el aparato administrativo en forma distinta cuando involucren a la empresa estatal de lo que lo serían si pertenecieran sólo a privados. Esta arbitrariedad por parte de la autoridad sería contraria a toda buena práctica regulatoria e involucraría un daño considerable a nuestro Estado de Derecho, debilitando aún más la confianza en la institucionalidad a la que hace referencia el gerente general de la empresa estatal en su columna.

Si la respuesta a la pregunta anterior es negativa, entonces no queda más que coincidir con el ejecutivo de ENAP y concluir que la única diferencia entre la estatal y las empresas privadas para participar en el mercado de la generación, transmisión y comercialización de electricidad corresponde a que esta empresa está dispuesta a asumir el riesgo asociado, lo que requiere de una mejor explicación de las causas de esta diferencia y las posibles formas de reducción de este riesgo. ¿Es razonable que una empresa con la fragilidad patrimonial de ENAP se embarque en proyectos lo suficientemente riesgosos para, supuestamente, desincentivar la participación privada, tanto de empresas nacionales como extranjeras, instaladas o potenciales entrantes? ¿Qué explica esta distinta actitud frente al riesgo? Estas preguntas son importantes y no han sido debidamente contestadas.

Un análisis somero indica que en el pasado reciente la empresa privada ha estado dispuesta a enfrentar el riesgo de los proyectos de generación. En algunos casos con iniciativas que no han podido concretarse

(Barrancones, HidroAysén, Castilla, Punta Alcalde) y otros que sí se han concluido, como la expansión de Guacolda, e incluso, algunos proyectos que se han presentado recientemente, como El Campesino. Por lo tanto, no es obvio que la actitud de los privados respecto a este riesgo haya cambiado.

¿Por qué podría ENAP estar más dispuesta que los privados a correr riesgos en generación? En otras palabras, ¿por qué podría ENAP considerar impulsar proyectos que los privados no impulsarían dado su nivel de riesgo? Es posible, sin mayor información, considerar dos hipótesis. La primera es que ENAP esté dispuesta a incurrir (al menos, temporalmente) en pérdidas económicas como una forma de conseguir un objetivo superior, como sería bajar el precio final de la energía, ya sea porque no tendría que enfrentar accionistas que exijan retornos sobre la inversión o porque estas pérdidas podrían recuperarse más adelante. Esto es consistente con la opción esbozada por el gerente general de la estatal de que la empresa desarrolle el proyecto hasta el momento de iniciar la construcción cuando éste sería vendido en su totalidad a privados, lo que permitiría recuperar al menos parcialmente el gasto incurrido tanto en los proyectos que resulten viables como en aquellos que no puedan materializarse.

La segunda hipótesis es que el Ejecutivo y la administración de la empresa tácitamente asumen que los proyectos de la estatal enfrentarán menos obstáculos para su concreción, no por un trato discriminatorio explícito, sino porque tanto la institucionalidad como las cortes tienden a ser menos exigentes con los proyectos que incorporan al Estado. De ser éste el caso, ENAP no podría, en principio, deshacerse de los proyectos en fase de construcción y, más aún, podría ser necesario que retenga el control de las sociedades creadas para tal efecto de modo de no perder este trato preferencial.

Si persiste en la discusión la convicción de que ENAP debe ser el controlador de las empresas generado-

ras creadas a propósito de esta iniciativa, entonces, como lo ha dicho el ministro de Energía, es probable que la empresa no pueda desarrollar proyecto alguno pues, dada su precaria situación patrimonial, no podrá levantar los recursos necesarios (deuda) para realizar la inversión. Debe considerarse, además, que en caso de mantener el control de las sociedades, ENAP deberá incorporar a su contabilidad la de estas empresas, lo que aumentará su endeudamiento total y podría poner en riesgo sus proyectos de inversión en el sector hidrocarburos en el sur del país. De ser éste el caso, ENAP podría optar por no llevar adelante ninguna iniciativa en el sector eléctrico, con lo que la ampliación del giro de la estatal no tendría efecto alguno en la generación eléctrica⁷.

En su argumentación a favor del proyecto, las autoridades han señalado insistentemente que la motivación para la expansión del giro de ENAP es sólo favorecer la inversión en generación de base, expandir la oferta y rebajar los costos de la energía para los consumidores. El punto no sería, sostienen, ideológico⁸. Sin embargo, en el Congreso, la discusión ha estado dominada por posturas ideológicas con los diputados oficialistas insistiendo en la importancia de que ENAP controle las empresas generadoras, como un aspecto ya sea estratégico, de importancia para el desarrollo, necesario para garantizar los intereses del Estado o simplemente para devolver a éste el rol activo y protagónico que “siempre debió tener”. Resulta curioso que, precisamente, esta argumentación ideológica amenace con trabar y volver irrelevante el proyecto en su totalidad.

⁷ Persiste la posibilidad, sugerida por su gerente general en entrevista al diario El Mercurio, que ENAP elabore los proyectos, consiga los permisos, autorizaciones y concesiones necesarios y luego venda el proyecto a privados. Dado que esto no requiere de la formación de una nueva sociedad, podría permitirle obviar la restricción, pero mantendría a ENAP fuera del mercado eléctrico.

⁸ Ver Bernstein (2013 a y b), *ibid*.

Si la expansión del giro de ENAP no soluciona los problemas diagnosticados, entonces el proyecto de ley puede no tener un efecto demasiado marcado en los resultados finales de la industria. Sin embargo, es posible que incluso la habilitación de la empresa estatal para buscar participar del sector de generación agregue nuevos problemas por sí misma. A continuación analizamos esta posibilidad.

Si los proyectos de empresas estatales gozan de un trato preferencial por parte de la autoridad y las cortes ENAP podría no estar en condiciones de transferir el control de los mismos a privados.

En primer lugar, la ley únicamente exige un informe de evaluación financiera evacuado por el Ministerio de Energía respecto de las iniciativas a desarrollar por la empresa⁹. Es dudoso que esto sea suficiente para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, toda vez que no es necesario evaluar la rentabilidad de proyectos alternativos al momento de elegir qué inversión realizar.

Si ENAP entra al mercado de generación eléctrica la empresa se encontrará en una situación compleja en relación con su competencia. En efecto, por cuanto la Agenda de Energía asocia a ENAP el rol de facilitar la conversión de algunas generadoras operando actualmente con diésel a GNL, la empresa tendrá un rol creciente (en relación al que ya tiene hoy) como proveedora de combustible primario para generadoras con las que competirá aguas abajo. Esto evidentemente aumentará la incertidumbre que enfrenten

⁹ La propuesta legal permite al Ministerio de Hacienda evaluar o solicitar la evaluación externa del proyecto de generación en discusión. La aprobación de Hacienda a las inversiones de ENAP es un requisito establecido en el artículo 3° del decreto 1.056 de 1975 del Ministerio de Hacienda. Esta normativa es explícitamente señalada en el proyecto de ley.

estas empresas afectando su interés por contratar la provisión de GNL con empresas en las que ENAP participa en la propiedad y control. Esto desincentivaría que generadoras que hoy operan con combustibles relativamente más caros comiencen a usar GNL lo que sería contraproducente para el impulso que la Agenda de Energía quería dar al uso de gas natural. Obviamente, este efecto se agrava en el caso en que ENAP es controladora de las generadoras contra las que competirán las otras empresas¹⁰.

Como resultado del análisis presentado, concluimos que, dados los desafíos que enfrenta la expansión de la capacidad de generación de base y la transmisión eléctrica, la expansión del giro de ENAP puede resultar inefectiva, insuficiente e incluso indeseable como potencial solución. La pregunta natural es, entonces, qué podría hacerse para avanzar en resolver la situación. A continuación esbozamos brevemente una respuesta.

Ya hemos señalado que la justificación para la expansión del giro de la empresa estatal de hidrocarburos busca resolver —de acuerdo con el contenido del mensaje del proyecto de ley y con las opiniones provistas por su gerente general— dos problemas fundamentales que justifican la caída en la inversión de capacidad de generación de base y en la infraestructura de transmisión: la incertidumbre que enfrentan los proyectos ante los procesos administrativos de autorización y el retraso en su concreción producto de la creciente judicialización que enfrentan.

Este diagnóstico ha estado presente en el sector desde hace algún tiempo¹¹, y se ha propuesto una variedad de mecanismos que podrían resolver estos problemas. Lo aconsejable, en cualquier caso, sería

remediar los problemas de base, de modo que la solución esté disponible para todas las empresas instaladas y potenciales entrantes, y no sólo implementada a través de acciones o mandatos a ENAP que no están, siquiera, estipulados explícitamente en la ley.

En efecto, la incerteza que deriva de la negación de permisos por decisión política o de las acciones individuales de la autoridad no contempladas en la reglamentación (como la intervención presidencial en el caso de Barrancones) no será eliminada en ningún caso por la ampliación del giro de ENAP. Esto implica que las iniciativas privadas (y potencialmente también las estatales) en generación continuarán siendo desplazadas o abandonadas, como consecuencia de un ambiente que no provee las seguridades necesarias para desarrollar este tipo de proyectos que pueden requerir de importantes inversiones de recursos en su fase de diseño. Para lograr despejar esta incertidumbre sería necesario revisar los procesos de autorización y evaluación de impacto ambiental, considerando con especial cuidado el papel que en éstos tienen entes como el Comité de Ministros, sujeto a presiones políticas que no siempre se sustentan en consideraciones de desarrollo, justicia o medioambientales.

Idealmente, de acuerdo con la experiencia internacional, la fase de discusión política debiera ser anterior a la discusión técnica, de modo que —acordado que alguna infraestructura deberá ser construida y que las comunidades no podrán negarse totalmente a admitirla en sus territorios— sean los procesos técnicos los que finalmente decidan localizaciones específicas, mitigaciones y eventuales compensaciones en el caso de proyectos particulares¹².

Ampliar el giro de ENAP no parece (al menos en aplicación del principio de buena fe) solucionar este problema, ni para la empresa ni para sus potenciales socios. La situación sería aún más compleja si

¹⁰ Esto ya ocurre hoy, dado que Endesa (propietaria del 35% de la capacidad de generación instalada en el Sistema Interconectado Central, SIC) participa con el 20% en la propiedad de GNL Quintero. El ingreso de ENAP al sector generación podría agravar esta situación. Ver Hernando (2014).

¹¹ Ver Bernstein et al. (2013a), y la Agenda de Energía (2014).

¹² Ver, por ejemplo, Olsen y Anker (2014).

el Ejecutivo asumiera o admitiera que ENAP, por la sola atención a su propiedad, enfrentaría una menor incertidumbre institucional.

Del mismo modo, si la causa de la judicialización corresponde a la mala gestión de las decisiones de ubicación y a que las empresas llegan “tarde” a discutir este aspecto con la comunidad local o a presentarlo a la misma, lo correcto entonces es ajustar los procedimientos y proveer al sistema de un mecanismo de planificación territorial que permita canalizar los intereses locales y enfrentarlos en fases tempranas de desarrollo de los proyectos, y no dejar este enfoque socialmente deseable a la voluntad de los ejecutivos de ENAP o al mandato que reciba la empresa estatal.

Si, como sostiene la autoridad, parte del problema de la oposición local no resuelta que redundará en la judicialización de los proyectos se debe a que éstos se presentan a la comunidad en estados avanzados de diseño con parte importante de las decisiones de ubicación tomadas (estrategia DAD)¹³, entonces lo deseable sería que las decisiones de ubicación (que pueden, en parte, ser independientes de los proyectos específicos) se tomen con participación de la comunidad y que los proyectos se presenten a quienes deberán compartir un territorio con ellos en fases tempranas de diseño.

En resumen, una mejor solución sería introducir modificaciones a la institucionalidad que apliquen a todos los proyectos en lugar de limitarse a expandir el giro de ENAP, en la esperanza de que esta empresa sí tomará las medidas adecuadas de acercamiento a la comunidad. Este punto toma aún más importancia cuando notamos que el mandato a ENAP de presentar sus proyectos tempranamente es de carácter precario, especificado en el mensaje del proyecto de ley pero sin soporte alguno en el texto legal. En

la práctica, entonces, perfectamente ENAP podría desconocer este mandato y limitarse a seguir los lineamientos actuales (incluida la estrategia DAD de decisiones de localización), sin que la expansión del giro se materialice en ninguna conducta concreta que corrija el problema diagnosticado.

Lo anterior puede y debe potenciarse con un mecanismo formal de compensaciones locales, que permita a las comunidades beneficiarse del bienestar que conllevan estas inversiones. El sostenido retraso en la presentación de la llamada “Ley de Asociatividad” resulta, entonces, particularmente lamentable.

Conclusión

La iniciativa del Ejecutivo que plantea expandir el giro de ENAP para que pueda participar en proyectos de generación, transmisión y comercialización de electricidad presenta un diagnóstico parcial, pero acertado, de los problemas que afectan a la inversión en capacidad de generación de base y que han mantenido a nuestro sistema eléctrico desajustado y, por ende, operando con costos particularmente altos.

Sin embargo, a pesar de tener el diagnóstico correcto, el proyecto de ley no ofrece una solución adecuada a los problemas identificados. En efecto, la expansión del giro de ENAP no resuelve la incertidumbre enfrentada por los proyectos eléctricos, y que deriva, fundamentalmente, de los procesos administrativos de autorización y de la judicialización de los proyectos producto del rechazo local (o nacional) a los mismos.

Como consecuencia, el proyecto es insuficiente pues no resuelve los problemas de fondo, de modo que beneficien a todos los potenciales participantes del sector que deseen iniciar proyectos de inversión. Es indeseable, pues agrega otros riesgos a la operación del sistema que es necesario considerar al aumentar la integración vertical entre empresas que controlan

¹³ En la literatura se conoce como estrategia de ubicación DAD a la lógica de: “Decidir, Anunciar, Defender”. Ver Siedentop (2010).

un importante mercado de hidrocarburos, como es el de Gas Natural Licuado, y además producen electricidad; y es potencialmente ineficaz, pues las modificaciones que se le han introducido en la discusión parlamentaria pueden redundar en la total incapacidad de ENAP para conducir inversiones en generación de base, como producto de su precaria situación patrimonial.

Ante esto, sería deseable que el Ejecutivo reestudie su postura y busque soluciones directas a los problemas planteados, las que necesariamente pasan por establecer un sistema de planificación territorial funcional que, por una parte, concilie los intereses locales con la necesidad de llevar adelante inversiones que pueden resultar potencialmente molestas. También debería avanzarse decididamente en establecer legalmente mecanismos de compensación a las comunidades que aumenten el beneficio de compartir el territorio con estas instalaciones. Finalmente, el análisis sugiere la necesidad de separar en procesos y tiempos las instancias de decisiones políticas respecto de instalaciones de infraestructura necesaria para el desarrollo de las decisiones técnicas que afectan a proyectos particulares. De esta forma, se proveería a todos los participantes de la certeza institucional que ha sido debilitada producto de intervenciones arbitrarias por parte de la autoridad.

Referencias

- Bernstein, Sebastián, Gabriel Bitrán, Alejandro Jadresic y Marcelo Tokman. (2013a). “Agenda para impulsar las inversiones en generación eléctrica de base en el SIC. Primer informe”. Informe para la CPC.
- Bernstein, Sebastián, Gabriel Bitrán, Alejandro Jadresic y Marcelo Tokman. (2013b). “Agenda para impulsar las inversiones en generación eléctrica de base. Segundo informe”. Informe para la CPC.
- Centro Nacional para la Innovación y Fomento de las Energías Sustentables, CIFES. (2015). “Estado de Proyectos ERNC en Chile”. Junio 2015. Disponible en <http://cifes.gob.cl/wp-content/uploads/2015/06/Reporte-junio.pdf>
- Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico, CADE. (2011). Informe final.
- Fischer, Ronald. (2014). “Promoción de la competencia en el sector eléctrico”. Espacio Público, *Documento de Referencia*, 16.
- Galetovic, Alexander y Cristián Marcelo Muñoz. (2014). “Un análisis económico de las nuevas licitaciones de clientes regulados”, mimeo disponible en <http://goo.gl/xc8u6l>
- Hernando, Andrés. (2014). “El sector energético en Chile y la Agenda de Energía 2014: Algunos elementos para la discusión”. *Propuestas de Política Pública*, 5. Centro de Estudios Públicos.
- Ministerio de Energía. (2014). “Agenda de Energía: un desafío país, progreso para todos”, disponible en: <http://goo.gl/mu8qpz>
- Olsen, Birgitte y Helle Anker. (2014). “Local Acceptance and the Legal Framework-The Danish Wind Energy Case”. Capítulo 7 en Squintani, Vedder, Reese y Vanheusden (eds.) *Sustainable Energy: United in Diversity, Challenges and approaches in energy transition in the EU*, European Environmental Law Forum Book Series; vol. 1.
- Sidentop, Stefan. (2010). “Locating Sites for Locally Unwanted Land Uses: Successfully Coping with NIMBY Resistance”, en *Methods and Techniques in Urban Engineering* (Armando Carlos de Pina y Aloisio Carlos de Pina, eds.), InTech, Rijeka, Croacia. (Disponible en <http://www.intechopen.com/books/methods-and-techniques-in-urban-engineering>) **PdR**