Boletín N° 13.512-03

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Provoste y señores Elizalde y Girardi, que modifica los cuerpos legales que indica para suspender la tarifa eléctrica de invierno en caso de estado de excepción constitucional.

I.- Antecedentes

El cargo por energía adicional de invierno.

El cargo de energía por energía adicional de invierno es una medida implementada por el Decreto Nº 1T/2012 (publicado en el diario oficial 02 de abril de 2013), se trata de una política destinada a regular el aumento del consumo de electricidad que ocurre en el periodo invernal, mediante el establecimiento de un desincentivo al consumo.

La finalidad de esta norma era disminuir la carga del Sistema de Distribución, que a la fecha de su dictación no era capaz de absorber el aumento de la demanda que experimentaba el país en la temporada más fría del año. Al mismo tiempo pretendía incentivar el consumo responsable de energía y fomentar la eficiencia energética de los hogares. En promedio, según el informe final de caracterización residencial 2018 publicado por el Ministerio de Energía un hogar consume anualmente 8.083 kWh[1]. Y en los meses de invierno se consume un 18% más de energía que el resto del año[2].

Cabe advertir que este decreto estaba dirigido exclusivamente a los usuarios o clientes que hubieran contratado el sistema de tarifa BT1, es decir, a aquellos que tuvieran asignada la tarifica básica proyectada para uso domiciliario doméstico. Por lo que se trata de una política que impacta directamente en los hogares del chileno promedio.

La medida establece que, si los consumos mensuales entre abril a septiembre, ambos inclusive, sobrepasaran los 430 kWh/mes. Se aplicará un cargo por “energía adicional de invierno” a los consumos que exceden el “límite de invierno”. Este límite se calcula promediando el periodo que va desde el 1 de octubre del año anterior al 31 de marzo, incrementándolo en un 20%, y definiendo que su valor máximo puede ser 350 kWh/mes. Es decir, el máximo del límite de invierno corresponde al valor más bajo, ya sea calculando el 20% de aumento del promedio del periodo primavera-otoño anterior, o a 350 kWh/mes. Cualquier consumo entre abril y septiembre que supere ese umbral tendrá un recargo en su boleta por energía adicional de invierno.

---

[1] https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/informe_final_caracterizacion_residencial_2018.pdf

[2] https://www.emol.com/noticias/economia/2013/06/07/602621/consumo-de-energia-aumenta-18-en-la-epoca-invernal-aunque-hay-formas-de-amortiguarlo.html

La pobreza energética en Chile.

La pobreza es conceptualizada desde una perspectiva multidimensional, y no como un mero calculo económico, por ello en Chile se utilizan variables como el acceso a la educación y a la salud, el tipo de construcción de los hogares y la dieta, entre otros, como indicadores de pobreza.

Pese a ello tenemos una variable que no ha sido bien considerada como factor del cálculo, y que, en una nueva era digital, se hace cada vez más importante. Esta es la pobreza energética, aquel déficit en el acceso efectivo, equitativo, y de calidad al suministro eléctrico y al confort térmico en los hogares.

La pobreza energética afecta dos tipos de necesidades, las primeras son de carácter fundamental y tienen directo impacto en la salud humana y en la calidad de vida de las personas. La falta de energía eléctrica para abastecer instrumentos de personas electrodependientes, para mantener las condiciones mínimas de calefacción dentro del hogar, para el funcionamiento de cocinas o electrodomésticos para la conservación de alimentos, y para la iluminación del hogar, son ejemplos de estas necesidades.

El segundo tipo, también se refiere a necesidades básicas, pero ahora desde una perspectiva social relativa al nivel mínimo de calidad de vida acordado según las características climáticas, geográficas y socioculturales de un territorio. El acceso a fuentes limpias de energía como la eólica, solar o hidroeléctrica, la calefacción y el acondicionamiento a determinado nivel de temperatura en eventos extremos tanto de altas como bajas temperaturas, la habilitación de barreras térmicas en los barrios que morigeren las ollas térmicas en las ciudades, y otros elementos que dependen del emplazamiento de los grupos humanos establecen el mínimo necesario para tener una calidad de vida igualitaria en la comunidad.

En Chile, la pobreza energética se ve medida por la variedad climática, hacia el norte se traduce en brechas en el acceso al agua potable y a la climatización de la vivienda, en los centros urbanos en el costo de la energía que distorsiona el presupuesto de los hogares, y en el sur el uso de leña húmeda y la contaminación intradomiciliaria, lo demuestran. A su vez, los mecanismos para lidiar con esta problemática mutan, por ejemplo, la posibilidad de establecer granjas solares en el norte y centro del país, de molinos de viento en la zona costera y de centrales de pasada en el sur, o las normas de constructibilidad habitacional en las regiones extremas son algunos de los factores a considerar.

Con todas estas diferencias, podemos definir que “un hogar se encuentra en situación de pobreza energética cuando no tiene acceso equitativo a servicios energéticos de alta calidad para cubrir sus necesidades fundamentales y básicas, que permitan sostener el desarrollo humano y económico de sus miembros.”, y bajo este concepto, podemos afirmar que gran parte de la población de Chile sufre de pobreza energética.

La Ley 21.185.

En otro orden de ideas, a principio de este año se aprobó la ley 21.185, que "crea un mecanismo transitorio de estabilización de precios de la energía eléctrica para clientes sujetos a regulación de tarifas".

Este nuevo cuerpo legal surge a propósito de la revolución social que se manifestó de manera más evidente con el despliegue ciudadano del pasado 10 de octubre de 2019, conocido internacionalmente como el "estallido social", en que se reivindicaron las serias desigualdades de la sociedad chilena, que atentaban contra la dignidad de las personas.

De ello se desprendió una Nueva Agenda Social que obligo a reconocer al ejecutivo "la relevancia que tienen los precios de los servicios básicos, y particularmente, el de la electricidad para las familias más vulnerables del país y para la clase media."[3]

El proyecto en comento tenía como objetivo evitar el alza de los precios de electricidad en los siguientes años, teniendo como destinatarios a los "usuarios finales sujetos a regulación de precios suministrados por empresas concesionarias de servicio público de distribución." Ello dando a entender que esta política beneficiaría precisamente a las citadas familias más vulnerables del país y la clase media.

Para lograr tal objetivo diseño una forma especial de calcular las tarifas que las empresas de distribución podrían traspasar a los usuarios denominado "Precio Estabilizado a Cliente Regulado" (PEC), que se regularía en el Decreto N° 20T/2018 del Ministerio de Energía. Creando un fondo de amortización para las empresas, para que no soportaran totalmente la carga de la congelación de los precios.

Así, desde 2019 a 2021, los precios de la energía no variarían (se aplicaría el decreto 20T/2018). Paralelamente, desde 2019 a 2026, se dejaría sin efecto el alza de precios de 9,2% promedio, sustituyéndose este reajuste, por la aplicación a contar del 2021 y hasta 2027 del índice de precios al consumidor IPC, (llamado PEC Ajustado). Finalmente, entre 2026 y 2027 el estado debería compensar los saldos no recaudados. Sin embargo, la discusión parlamentaria omitió que los usuarios finales sujetos a regulación de precios, también incluían a varias empresas y no solo a los usuarios domiciliarios. Ello llevaría a que el fondo para compensar los saldos no recaudados por las distribuidoras se agotara en 2 años y no en los 8 que se proyectaron. De hecho, si los beneficiarios hubieran sido solo los pertenecientes al sector residencial la deuda sería solo del 45%.

Adicionalmente a esto, las reducciones de precio proyectadas cuando salió esta política no consideraron un aumento tan grande del precio del dólar como el que ha vivido el país el último tiempo, por lo que las reducciones del precio que se pretendían lograr con la regulación serán menores.

[3] Historia de la Ley 21.185.

La crisis social por la pandemia del coronavirus SARS COVID-19.

Es de público conocimiento, que las repercusiones sanitarias, sociales y económicas de la propagación del virus SARS COVID 19, resentirán el desarrollo del país durante todo el 2020 y probablemente se proyecten por los siguientes años. De hecho, según cifras entregadas por el Banco Mundial, el PIB de América Latina caerá un 4,6%, mientras que para el caso particular de Chile esa cifra será de un 3,3%[4].

Esta crisis sanitaria como todas las coyunturas que hemos presenciado en los últimos años será experimentada con mayor intensidad por la población más vulnerable, quienes tengan menos recursos para resistir la enfermedad y para adaptarse a los modelos de vida que generó este virus. Con respecto a esto, la ONG Oxfam pronostica que 500 millones de personas alrededor del mundo podrían llegar a caer en la pobreza producto de la pandemia, de las cuales 54 millones serían en América Latina. Las personas con mayor riesgo de caer en esta situación serán aquellas que trabajan de manera informal, ya que estas personas viven del día a día y no pueden tomarse días de permiso laboral o guardar provisiones[5].

Este dato es sumamente preocupante para el caso chileno, puesto que según cifras entregadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) la informalidad laboral llegó a un 28,8% en el trimestre diciembre 2019-febrero 2020, lo que significó un alza de un 1,7% de acuerdo al mismo trimestre del año anterior[6].

II.- La problemática

Desde que se estructuro el sistema de distribución en nuestro país, a la fecha, las realidades han cambiado completamente. Hoy podemos decir que el sistema eléctrico en general y el subsistema de distribución en particular, este compuesto por un mercado maduro. Por lo mismo, no es lógico suponer que las redes de distribución colapsaran por la demanda de invierno.

Por otro lado, los objetivos de eficiencia energética y de incentivo del consumo, que se tuvieron a la vista al momento de implementar el límite de invierno, no han sido alcanzados.

Muy por el contrario, las estadísticas, dicen que el consumo de energía ha aumentado sistemáticamente en todos los sectores de la población. Con respecto a esto, los

[4] https://www.cnnchile.com/coronavirus/banco-mundial-asegura-que-el-pib-de-chile-caera-en-un-33-a-causa-del-covid-19_20200413/

[5] https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/oxfam-alerta-de-que-el-coronavirus-podria-sumir-en-la-pobreza-500-millones-de-personas

[6] https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2020/04/03/la-informalidad-laboral-crece-en-chile-y-llega-a-288.shtml

números dicen que entre 1990 y 2013 el consumo de electricidad general aumentó un 319,1%, mientras que si observamos solo el consumo residencial, este aumentó de 5.258 GWh a 10.868 GWh en este mismo periodo de tiempo[7]. En términos de proyección, se estima que para el año 2038 el consumo de energía general llegue a 128.776 GWh[8].

Así mismo, el sentido común nos permite observar cómo los avances en materia de aislamiento térmico en los hogares del país y de estándares de eficiencia energética que se pensaron justificarían un límite en el consumo de energía en invierno, no se condicen con la realidad actual de gran parte de la población. En este sentido, en Chile hay un 66,2% de los hogares que presentan problemas de eficiencia energética y un 21% pasa frío en invierno. Además, más de un millón de hogares tiene un excesivo gasto de energía, y de estos hogares, un 22,6% no puede cubrir sus necesidades básicas de la línea de la pobreza[9].

Lo anterior se ve agravado en una situación de crisis como la que vivimos. Dado que este incremento en la carga económica asociada a la energía eléctrica fomenta el uso de combustibles alternativos más baratos para la calefacción de los hogares. Lo que lleva al empleo de derivados del petróleo como gas o querosene, y en los hogares más vulnerable el uso de leña. En el caso de este último, el 95% de las viviendas de la zona centro-sur del país utiliza leña para la calefacción, debido a que puede llegar a ser hasta 6 veces más barata que los otros tipos de combustibles[10].

La quema de estos combustibles no solo empeora la calidad del aire de aquellos hogares en que se emplean, sino que además en condiciones de hacinamiento provocan o agravan las enfermedades respiratorias que reducen la capacidad pulmonar y que, por tanto, incrementan el riesgo de sufrir perjuicios por causa del coronavirus. A ello debe sumarse el reconocimiento de la autoridad sanitaria de que el virus, aumenta su actividad en invierno, incrementándose los riesgos de contagio en la población.

Paralelamente hay un sobre costo del PEC y el PEC ajustado, producto de una mala definición del público objetivo, que generará un costo para el Estado, que no podrá emplearse en paliar los costos de la pandemia, y que por el contrario tendrá como beneficiario a las empresas de distribución eléctrica.

En razón de lo anterior el siguiente proyecto se propone resolver tales disyuntivas al readecuar la norma del artículo 21.185 y eliminar los sobrecostos que las empresas concesionarias de servicios de distribución traspasan a los usuarios finales residenciales.

---

[7] https://www.latercera.com/noticia/consumo-electrico-se-cuadruplico-en-20-anos/

[8] https://www.latercera.com/pulso/noticia/consumo-electrico-crecera-83-20-anos-las-energias-renovables-tendran-rol-clave/542575/

[9] http://redesvid.uchile.cl/pobreza-energetica/estudio-indicadores-pobreza-energetica/

[10] http://redesvid.uchile.cl/pobreza-energetica/wp-content/uploads/2017/11/BES-05-.pdf

Mecanismos para resolver esta disyuntiva.
Legislación Internacional

La lucha contra la pobreza energética se ha dado tanto a nivel nacional como internacional, en este último caso la incorporación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en estrategias de desarrollo entre bloques de países como la unión europea o África y Asia, demuestran la relevancia de este fenómeno.

En efecto el ODS 7, sobre energía asequible y no contaminante, contempla cinco metas para el 2030.

- garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos.
- aumentar sustancialmente el porcentaje de la energía renovable en el conjunto de fuentes de energía
- duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética
- aumentar la cooperación internacional a fin de facilitar el acceso a la investigación y las tecnologías energéticas no contaminantes, incluidas las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructuras energéticas y tecnologías de energía no contaminante.
- ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios de energía modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo

Legislación Nacional e iniciativas de Ley.

Por su parte, el Ejecutivo tomo las siguientes medidas en materia energética para enfrentar el COVID:

1° Mientras dure el estado de catástrofe, no se podrá cortar el servicio por deudas en el pago de las boletas y en los casos que tengan el servicio cortado, podrán solicitar su reposición.
2° Los saldos que no sean pagados en este período serán prorrateados en hasta 12 meses sin multas ni intereses, cuando termine el Estado de Catástrofe.
3° Esto también incluye a quienes tienen deudas menores a 10 UF acumuladas desde antes de la crisis.
4° Una serie de subsidios a las familias más pobres.

Lo conflictivo de esta política es que la base del problema se mantiene inalterada, puesto que los sobre costos de energía seguirán generándose, solo que su pago será,

prorrogado, prorrateado o dilatado en el tiempo. Peor aún, si la declaración de estado de excepción se prolonga por más tiempo.

Desde el parlamento también han surgido iniciativas tendientes a asegurar la continuidad del servicio de suministro de energía eléctrica. Prohibiendo las multas y otras sanciones asociadas al retraso en el pago de las tarifas de electricidad.

Tal es el caso de los proyectos:

Boletín N° 13417-03, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Provoste y señores Bianchi, Girardi, Guillier y Navarro, que dispone la suspensión del pago de las cuentas de los servicios básicos, como medida de protección de los usuarios ante la crisis generada por la emergencia sanitaria por el Covid-19.

Boletín N° 13315-08, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Navarro, señora Rincón y señores Bianchi, Girardi y Quinteros, que suspende el corte de servicios básicos por no pago en virtud de la crisis originada por el coronavirus.

Boletín N° 13438-03, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Elizalde y Quinteros, que suspende el cobro de servicios básicos de agua potable, electricidad y gas por declaración de estado de catástrofe.

El Proyecto de ley

El siguiente proyecto de ley tiene dos artículos. El primero, prohíbe a las empresas de Servicios Eléctricos de Distribución, traspasar a los usuarios los costos de la aplicación del límite de invierno durante las declaraciones de estado de excepción constitucional, y hasta 6 meses después del término de esta declaratoria.

El objetivo que se persigue con esta ley es reducir la carga económica de las familias durante los de estados de excepción constitucional, bajo el supuesto, que cualquiera sea el motivo de su declaración, generará una carga económica adicional en las economías de las familias que se ven expuestas a estas restricciones constitucionales.

Se prolonga esta medida por 6 meses después del vencimiento de la declaratoria, por estimar que con este plazo se cubre de manera adecuada el tiempo necesario para reactivar el funcionamiento de la economía doméstica de la población a un nivel mínimo. De lo contrario se podría dar el caso de que el estado de excepción se declarara en verano y terminara en la misma época, con lo que entrando el invierno se activaría el mecanismo de sobrecargo por consumo, impactando de igual manera el presupuesto de los chilenos.

El segundo mecanismo, a modo de palear el déficit que se generará por la suspensión del límite de invierno y evitar que el fondo soberano se agote antes del plazo presupuestado, intenta corregir el cálculo del legislador asignando como beneficiario

solo a los usuarios domiciliarios, que eran los que originalmente se tenían en mente producto de la crisis social.

Proyecto de Ley.

Artículo 1°.- Agrégase un nuevo inciso final al artículo 158, de la Ley General de Servicios Eléctricos, cuyo texto se encuentra refundido, coordinado y sistematizado en el Decreto con Fuerza de Ley número 4/20.018, de 12 de mayo de 2006, del siguiente tenor:

“Durante los estados de excepción constitucional y hasta por 6 meses desde el término de su vigencia, las empresas concesionarias de servicios públicos de distribución no podrán traspasar a sus clientes los sobreprecios por aplicación de la tarifa de invierno, debiendo asumirlos íntegramente.”

Artículo 2°.- Modificase la ley N° 21.185, en el siguiente sentido:

En los artículos 1°, 2° y 3° agréguese, a continuación de expresión “clientes regulados” la expresión “residenciales”.