



# DESAFÍOS DE LA REGULACIÓN ELÉCTRICA: CAMBIOS TECNOLÓGICOS, COMPETENCIA Y MONOPOLIOS NATURALES

Gabriela Manríquez Roa

# Desafíos de la regulación eléctrica: cambios tecnológicos, competencia y monopolios naturales\*

Enero 2021



**Gabriela Manríquez Roa**

Abogada, Universidad de Chile. Postítulo de Economía y Finanzas para abogados de la facultad de Economía y Negocios de la misma universidad. Diplomado de Libre Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez (en curso). Actualmente trabaja en la Comisión Nacional de Energía. Con anterioridad formó parte de la División de Mercados Energéticos del Ministerio de Energía y el grupo de libre competencia del estudio jurídico Carey.

El sector eléctrico cambió de paradigma: pasamos de un mercado relativamente estático, con tecnologías y regulación estables, a uno en el que el desarrollo tecnológico se ha vuelto vertiginoso. La implementación y reconocimiento de las nuevas alternativas disponibles es imperativa para cumplir con las expectativas de solución al cambio climático y a los crecientes requerimientos energéticos de las personas. Es necesario adaptar la regulación con el fin de resolver problemas e integrar soluciones que no eran imaginables al momento de su dictación, respetando ciertos principios básicos de irretroactividad, dando espacio para nuevos entrantes al mercado sin generar incertidumbre sobre inversiones intensivas en capital en un mercado con costos hundidos elevados.

Dada la introducción de nuevas tecnologías y competidores, se han abierto espacios que no existían hace una década atrás. Estas condiciones hacen necesario repensar la forma en que se estructura el mercado eléctrico. En términos de diseño de mercado, regulación y competencia es posible identificar tres grandes temas derivados del comportamiento de los incumbentes y esfuerzos legislativos de las autoridades sectoriales durante los últimos años. El primero dice relación con la idoneidad del artículo 7° de la Ley General de Servicios Eléctricos<sup>1</sup> para regular la estructura del mercado<sup>2</sup>; el segundo se refiere a la apertura a la comercialización de electricidad que pretende el proyecto de ley de Portabilidad Eléctrica<sup>3</sup>; y el tercero respecto a los efectos que tiene la adquisición de compañías propietarias de activos estratégicos y monopolícos por parte de capitales internacionales de origen público o privado<sup>4</sup>.

---

\* El presente artículo ha sido escrito por la autora a título individual y las opiniones vertidas en él no representan necesariamente la opinión de la Comisión Nacional de Energía.

1 El inciso séptimo del artículo 7° de la Ley General de Servicios Eléctricos regula la integración vertical entre empresas de transmisión nacional, distribución y generación. La norma establece una prohibición absoluta a empresas que se dedican a la transmisión nacional para participar, directamente o a través de empresas relacionadas, en los segmentos de generación y distribución. Por otra parte, permite a empresas de generación y distribución participar en el mercado de transmisión nacional hasta un 8% individualmente y 40% conjuntamente a otras empresas que tengan participación en el segmento de transmisión nacional. No existen restricciones para participar simultáneamente en generación y distribución.

2 Esta materia fue ampliamente discutida en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) el año 2018 a propósito de una solicitud de recomendación normativa que tenía por objeto la derogación de las prohibiciones de participación cruzada entre los segmentos de transmisión nacional, generación y distribución, y la limitación a participación individual de 8% y conjunta de 40% para empresas de generación, distribución y clientes libres en el segmento de transmisión nacional. Ver *Expediente de recomendación normativa sobre restricciones a la integración vertical en servicios de energía eléctrica*, ERN 24-2018.

3 Boletín 13782-08, establece derecho a la portabilidad eléctrica (Proyecto de Portabilidad Eléctrica). Los principales ejes del proyecto de ley son la apertura del mercado de comercialización de electricidad, la creación de un gestor de información y la flexibilización a la normativa de licitaciones para clientes finales sometidos a regulación de precios con el fin de hacerla compatible con la comercialización.

4 Adquisición de Chilquinta por State Grid, y anuncio de adquisición de CGE.

En particular, respecto al artículo 7° y la comercialización de electricidad que introduce el proyecto de ley de Portabilidad Eléctrica, el análisis se centra en los riesgos a la competencia derivados de la integración vertical cuando existen mercados monopólicos y competitivos que interactúan en la misma cadena productiva. Sobre la adquisición de activos estratégicos o infraestructura de red, el análisis se centra en los riesgos asociados al correcto funcionamiento del modelo regulatorio que introduce la concentración de mercados con características de monopolio natural. Esta distinción es relevante en la medida que permite la elección correcta de los instrumentos e institucionalidad disponible para abordar los riesgos identificados.

En este sentido, la Unión Europea distingue tres grupos de instrumentos para asegurar el funcionamiento correcto del mercado eléctrico: de política regulatoria sectorial, de competencia y de un marco jurídico general aplicable en otros sectores, como derechos del consumidor y protección de datos personales<sup>5</sup>.

Mientras que las normas de competencia tienen aplicación ex post en caso de infracciones –exceptuando el control de operaciones de concentración–, la regulación sectorial pretende minimizar los riesgos, asegurando un diseño que proteja el desempeño competitivo del mercado. Es importante destacar que, aunque la normativa de competencia y la regulación sectorial se basan en premisas similares y son compatibles entre sí, tienen diferencias importantes respecto a sus objetivos y naturaleza. Mientras la primera pretende disuadir y preservar la competencia, la segunda debería promoverla directamente a través de normas que aseguren condiciones estructurales de competencia –o asignación eficiente de recursos– en mercados que normalmente no las tienen<sup>6</sup>. Por eso la consideración de que la liberalización de un mercado implica menos regulación es incorrecta. En la práctica la regulación sectorial incluye normas de transparencia, de carácter conductual u operacional y de orden estructural que tienen por objeto proteger el desempeño competitivo de los mercados involucrados<sup>7</sup>.

La investigación se estructura en el análisis de la regulación estructural existente en el mercado eléctrico chileno, la liberalización o apertura de nuevos mercados en redes de distribución y los desafíos regulatorios que significa la concentración de monopolios naturales. En cada uno de los temas referidos se presentan medidas deseables para fomentar el desarrollo del mercado eléctrico bajo un marco regulatorio robusto. Entre ellas se destaca la actualización de normas estructurales que considere las condiciones actuales de mercado, nuevos segmentos y tendencias a la concentración.

## I. REGULACIÓN ESTRUCTURAL EXISTENTE EN EL MERCADO ELÉCTRICO CHILENO

Cuando el objetivo es que se desarrollen mercados competitivos en los segmentos en que sea teóricamente posible –es decir, que no se trate de un monopolio natural– existen múltiples alternativas:

- La primera es confiar en la institucionalidad de libre competencia y sancionar en casos de infracción. Esta solución no parece ser la más adecuada cuando se trata de un mercado, como el eléctrico, que tiene condiciones estructurales que dificultan la existencia de competencia

---

5 European Parliament, Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policy. *Competition Policy and an Internal Energy Market: Study concept and preliminary results* (2017), 37-38, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607327/IPOL\\_STU\(2017\)607327\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607327/IPOL_STU(2017)607327_EN.pdf).

6 European Parliament, *Competition Policy and an Internal Energy Market*, 39.

7 Danish Energy Agency, *Liberalisation of the Danish power sector 1995-2020: An international perspective on lessons learned*, (2020), [https://www.ea-energianalyse.dk/wp-content/uploads/2020/10/Liberalisation\\_of\\_the\\_Danish\\_power\\_sector\\_1995-2020.pdf](https://www.ea-energianalyse.dk/wp-content/uploads/2020/10/Liberalisation_of_the_Danish_power_sector_1995-2020.pdf), 48.

en mercados aguas abajo<sup>8</sup>, si existe una compañía propietaria de activos esenciales para el desarrollo de la actividad con potencial competitivo.

- La segunda alternativa es establecer restricciones o prohibiciones que impidan a las propietarias de activos esenciales participar directamente o a través de empresas relacionadas en los mercados competitivos ubicados aguas abajo. Esto es precisamente lo que hace el artículo 7° de la Ley General de Servicios Eléctricos.
- Una tercera opción es establecer normas específicas que mitiguen cada uno de los riesgos o condiciones estructurales que otorgan ventajas competitivas importantes a los agentes propietarios de la infraestructura estratégica. Esta regulación sin duda es más costosa, requiere mayor expertise por parte de los incumbentes y sobre todo mayores esfuerzos del regulador para efectos de su diseño, aplicación y fiscalización.

La discusión que se genera actualmente respecto al artículo 7° dice relación con la falta de racionalidad que tiene la existencia de una restricción de carácter estructural (segunda alternativa), cuando desde su dictación a la fecha se han incorporado múltiples normas que abordan los problemas estructurales originales (tercera alternativa). Estas normas limitan las ventajas competitivas que existían previamente y hacen improbable el abuso de posición dominante de la transmisora frente a generadoras que no pertenezcan a su grupo empresarial. Dentro de esas normas es posible mencionar la regulación de la planificación centralizada respecto a la expansión de la transmisión, el pago de las redes de transmisión mediante un cargo único por parte de los clientes finales, el perfeccionamiento del régimen de acceso abierto y la creación del Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional<sup>9-10</sup>.

En efecto, el artículo 7° no da cuenta del escenario actual respecto a los riesgos para la competencia de la integración entre transmisión y generación y tampoco entre distribución y transmisión, ya que ambos segmentos corresponden a monopolios naturales, habiendo bajos riesgos y altas posibilidades de aprovechar eficiencias provenientes de economías de ámbito. Además, la regla es asimétrica, es decir, si un agente invierte primero en generación, luego puede invertir en transmisión hasta un máximo de 8% de participación en ese mercado, mientras que, si inicia sus inversiones en el segmento de transmisión nacional, independiente de su participación de mercado, no puede invertir en generación. Ese mismo ejemplo aplica para la relación entre distribución y transmisión nacional.

Adicionalmente, resulta necesario destacar que se trata de una norma estática, que aborda un problema dinámico dado que las participaciones en estos mercados cambian constantemente, cuestión que dificulta su aplicación. Muestra de ello es que, a pesar de existir incumplimientos presuntos a la norma<sup>11</sup>, hasta el momento no han existido sanciones directas ni investigaciones orientadas a hacer cumplir los límites a la propiedad establecidos en ella. Tampoco existen criterios determinados ni interpretaciones normativas respecto a la forma en que deben calcularse las participaciones de mercado. Esto último funciona además como un desincentivo a su cumplimiento.

---

8 Esta estructura está dada por la existencia de empresas de generación que requieren líneas de transmisión y distribución para que la energía producida tradicionalmente lejos de las ciudades llegue a los clientes finales. En este sentido, las redes de transmisión acercan la electricidad desde su origen hacia los centros de consumo y luego las redes de distribución permiten que la electricidad llegue a los consumidores finales.

9 Incorporados mediante la Ley 20.936 de 2016.

10 Reconocidos por la FNE en *Adquisición de TerraForm y otros por Orion US Holdings 1 LP.*, F-91-2017, Informe de Aprobación (2017), [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/apro54a\\_F91\\_2017.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/apro54a_F91_2017.pdf).

11 FNE en expedientes F219-2019 y F91-2017.

Otro problema del artículo 7° es que pretende solucionar un problema de competencia, a pesar de que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) no lo ha interpretado como una presunción de riesgos a la misma, si no como una regulación sectorial cuya correcta aplicación compete a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC). Con ello, se deja obsoleta la norma en términos de los objetivos que persigue<sup>12</sup>.

En efecto, en dos ocasiones la FNE ha descartado riesgos a la competencia a pesar de existir eventuales incumplimientos a la norma referida<sup>13</sup>, mientras que las autoridades sectoriales no han adoptado medidas concretas orientadas a obligar a los incumbentes al cumplimiento de la misma. Finalmente, aún si se identificaran incumplimientos, pareciera que la SEC no tiene facultades para aplicar sanciones coherentes con las restricciones estructurales contenidas en el artículo 7°, como ordenar la desinversión de activos. Es decir, se trata de una norma sectorial con un objetivo poco claro, que no se cumple y el órgano llamado a fiscalizar y sancionar no tiene facultades acordes al problema identificado. En paralelo existen normas conductuales de carácter menos restrictivo que efectivamente abordan los potenciales riesgos a la competencia identificados.

En razón de los problemas identificados con anterioridad, resulta razonable adoptar medidas como las que se exponen a continuación:

- i. Liberalizar la restricción entre distribución y transmisión nacional, por no identificarse riesgos a la competencia derivados de la existencia de propiedad cruzada entre ambos segmentos.
- ii. Hacer simétrica la restricción existente para transmisión y generación, aplicando un límite a la propiedad en el segmento con menor participación.
- iii. Ya que se trata de un problema de competencia en mercados dinámicos, parece razonable establecer ciertos grados de flexibilidad para modificar la restricción mientras no existan riesgos para la competencia. Dicho análisis podría ser realizado por el TDLC, organismo experto en la materia (a solicitud de la autoridad regulatoria o terceros interesados).
- iv. Mientras se mantengan restricciones a nivel legal, se deben establecer criterios claros para el cálculo de las limitaciones legales a la integración, monitorear el cumplimiento de las restricciones normativas, monitorear el desempeño competitivo del mercado y dotar a la SEC de las potestades necesarias para que las sanciones aplicables sean coherentes con los objetivos perseguidos.

---

12 Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), *Historia de la Ley 19.940*, 5-15. Se identifican las restricciones a la integración vertical entre transmisión y generación como una medida crítica para el desarrollo de competencia en el mercado de generación.

13 FNE en expedientes F219-2019 y F91-2017.

## II. LIBERALIZACIÓN O APERTURA DE NUEVOS MERCADOS EN DISTRIBUCIÓN

El Proyecto de Portabilidad Eléctrica<sup>14</sup> pretende abrir nuevos mercados dentro de las redes de distribución. Aunque no contempla directamente normas de carácter estructural orientadas a enfrentar riesgos a la competencia, el proyecto contiene ciertas obligaciones de información respecto a las mallas corporativas de los grupos empresariales, que, junto a la obligación de giro exclusivo sobre las empresas de distribución<sup>15</sup>, podrían contribuir al monitoreo de condiciones de competencia en los mercados de comercialización y generación distribuida y evitar la existencia de subsidios cruzados entre la empresa regulada con ingresos asegurados y otras empresas de carácter competitivo. El proyecto también considera la creación de un ente encargado de gestionar la información de los clientes finales junto con disponibilizar las ofertas para reducir asimetrías de información entre oferentes y consumidores.

En este contexto es legítimo preguntarse si dichas medidas son suficientes para resguardar que los mercados de comercialización y medios energéticos distribuidos se desarrollen en condiciones de competencia, considerando las ventajas competitivas que tienen las empresas de distribución en sus áreas de concesión.

Los mercados relevantes a analizar, en el marco de la apertura que se inicia con el proyecto de referencia, son el de comercialización de electricidad a clientes finales<sup>16</sup> y el de medios energéticos distribuidos<sup>17</sup>, en la zona de concesión respectiva. Respecto de ambos es posible identificar distintas categorías de riesgos a la competencia derivados de la posición ventajosa de la distribuidora: precios predatorios financiados mediante subsidios cruzados entre la empresa distribuidora y de comercialización o generación distribuida; utilización de información de usuarios finales por parte de la comercializadora a la que otros competidores no tienen acceso por no estar integrados verticalmente con una distribuidora; y entrega de peor calidad de servicio y cierre de acceso a la red o aplicación de restricciones verticales.

Para el mercado de comercialización, los principales riesgos se orientan hacia la obtención preferente de información estratégica de los usuarios de la red -en su calidad de operador-, que permite hacer ofertas especializadas para cada cliente, mientras que un competidor no integrado verticalmente no tiene esa alternativa. En cuanto al mercado de medios energéticos distribuidos, la situación es bastante similar a lo que ocurría en transmisión y generación al momento de la dictación del artículo 7°. Existen notorias ventajas relativas a la propiedad y operación de la infraestructura, tales como el conocimiento sobre el estado de la red, que incluye puntos de conexión de mejor calidad, existencia de holguras y congestiones. También con relación a la operación, existen incentivos a priorizar la operación de medios energéticos distribuidos propios, mientras que, en relación a la expansión de ella, dado nuestro modelo de tarificación, planificación y decisión sobre las inversiones, también existen incentivos a priorizar las ampliaciones que faciliten la conexión de medios propios. La importancia de proteger la competencia en este mercado en particular va más allá del desarrollo sano del mismo, ya que la existencia de competencia y mejores precios en el mercado de comercialización está directamente relacionado al desarrollo de generación distribuida<sup>18</sup>.

---

14 Boletín 13782-08, establece derecho a la portabilidad eléctrica.

15 Introducida mediante la Ley 21.194 de 2019.

16 Venta de electricidad a clientes finales.

17 Instalación y explotación de equipos de generación o almacenamiento de menor escala en redes de distribución que pueden prestar servicios a la red o suministrar a clientes finales.

18 Johannes Wagner, "Distributed Generation in Unbundled Electricity Markets" EWI Working Paper 18/01 (Junio, 2018), [https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2018/06/EWI\\_WP\\_18-01\\_Distributed\\_Generation\\_in\\_Unbundled\\_Electricity\\_Markets.pdf](https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2018/06/EWI_WP_18-01_Distributed_Generation_in_Unbundled_Electricity_Markets.pdf).

Si bien los objetivos del proyecto de ley no están enfocados directamente a obtener una baja en los precios, es razonable esperar que ello ocurra al menos de manera relativa: si se crea un ambiente en el que sea atractivo competir, los consumidores tendrán acceso a servicios y productos personalizados que se enfoquen en sus necesidades específicas. En este sentido, en la Unión Europea se ha usado el nivel de cercanía de los precios del mercado mayorista con la comercialización minorista como un indicador de los niveles de competencia en el último. En aquellos casos en que existe una correlación baja entre ambos precios, hay indicios de espacios para mejorar las condiciones de competencia en el mercado<sup>19-20</sup>.

Tras la dictación de la Directiva (UE) 2019/944<sup>21</sup>, los consumidores de esa región tienen la posibilidad de elegir entre una amplia gama de ofertas de gas y electricidad. Es importante destacar que, durante el primer periodo de apertura, las ofertas de los suministradores fueron poco diversas, mientras que actualmente existen ofertas de distintas fuentes primarias de generación (fósiles o renovables), con precios dinámicos o fijos, y que pueden incluir venta de otros productos. Para que esto ocurriera se reconoció como factor relevante la presión ejercida hacia los oferentes por parte de consumidores activos e informados<sup>22</sup>, que a su vez requieren de herramientas que les permitan comparar entre diversas ofertas, y acceder a información clara y confiable que facilite su toma de decisiones y entendimiento del mercado<sup>23</sup>. Por su parte, el regulador energético de Dinamarca atribuye el éxito de su mercado eléctrico e incorporación de tecnologías renovables a la prohibición de integración vertical entre generación y monopolios naturales (transmisión y distribución) y al acceso igualitario a la red para todos los incumbentes<sup>24</sup>. Además, reconoce la adopción de diversas medidas tendientes a reducir las ventajas competitivas de las empresas de distribución sobre potenciales competidores en el mercado de comercialización, tales como la diferenciación absoluta de logos comerciales, el contacto principal de los consumidores debe ser su suministrador, y énfasis en el correcto uso de información por parte del operador de la red de distribución a nivel de su grupo empresarial<sup>25-26</sup>. Finalmente, dicho regulador ha tomado la decisión de no incrementar los límites a la integración vertical entre monopolios y otros mercados competitivos distintos a la generación<sup>27</sup>, existiendo la posibilidad de fortalecer la regulación tendiente a incrementar la transparencia y obtener precios justos o la separación estructural entre el operador de distribución y compañías que participen en mercados competitivos<sup>28</sup>. Esta

---

19 European Union Agency for de Cooperation of Energy Regulators (ACER), *Market Monitoring Report 2019 – Energy Retail and Consumer Protection Volume*, (2020), 25, <https://www.acer.europa.eu/en/Electricity/Market%20monitoring/Pages/Current-Edition.aspx#section-volume3>.

20 Según el reporte mensual del sector energético, de la Comisión Nacional de Energía (CNE) correspondiente al vol. 69 (nov. 2020, en el mercado chileno existe amplio espacio para mejorar: los costos marginales están en torno a los 30 USD/MWh en el Sistema Eléctrico Nacional (SEN), mientras que el Precio de Mercado Promedio del SEN (PMM) se ha mantenido alrededor de 93 USD/MWh. CNE, *Reporte Mensual Sector Energético* 69, (noviembre, 2019) [https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2020/11/RMensual\\_v202011.pdf](https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2020/11/RMensual_v202011.pdf).

21 Cuyo plazo para adquirir carácter de ley en todos los países de la Unión Europea es el 31 diciembre de 2020.

22 ACER, *Market Monitoring Report 2019*, 41.

23 ACER, *Market Monitoring Report 2019*, 53.

24 Danish Energy Agency, *Liberalisation of the Danish power sector 1995-2020*.

25 Danish Energy Agency, *Liberalisation of the Danish power sector 1995-2020*, 36-37.

26 También se recomiendan otras medidas tendientes a la desintegración funcional, tales como separación de funciones gerenciales, independencia en la toma de decisiones por parte del operador de distribución, confidencialidad de información sensible y programas de cumplimiento destinados a asegurar el cumplimiento efectivo de éstas. Energy Community, *Unbundling of Distribution System Operators: Guide and Requirements for Practical Implementation* (2016), [https://energy-community.org/dam/jcr:30ee9880-db04-413a-972d-cba454a51526/DSO%20unbundling%20-%20toolbox%20and%20guide%20\(published\)%20ECS.pdf](https://energy-community.org/dam/jcr:30ee9880-db04-413a-972d-cba454a51526/DSO%20unbundling%20-%20toolbox%20and%20guide%20(published)%20ECS.pdf) 1-6.

27 Danish Energy Agency, *Liberalisation of the Danish power sector 1995-2020*, 40.

28 Requerido por el Parlamento Europeo en el tercer paquete de regulación energética para operadores de distribución y comercializado-

última tiene menores costos e implica una simplificación en la regulación sectorial, pero es una medida intrusiva y podría limitar sinergias o eficiencias entre segmentos<sup>29</sup>.

Otro aspecto que se debe considerar del proyecto es la importancia que tendrá el Gestor de Información para el desarrollo del mercado. Esta entidad tiene como objeto gestionar los datos de manera tal que permita a los distintos oferentes acceder a información útil para hacer ofertas diferenciadas sin vulnerar los derechos relacionados a la protección de datos personales, junto con garantizar que todos los competidores accedan a ella en igualdad de condiciones. Desde el punto de vista de los clientes finales, el gestor debe permitir acceder a toda la información necesaria para elegir racionalmente entre las ofertas disponibles.

La experiencia internacional muestra que la existencia de este tipo de plataformas es beneficiosa desde el punto de vista de los oferentes, de los demandantes y para la competencia en general, ya que a través de la reducción de asimetrías de información se facilitan las interacciones al interior del mercado. Las decisiones sobre cambiarse de suministrador introducen presión competitiva a los incumbentes, y esto depende en gran parte de la disponibilidad de información y de las facilidades que reduzcan las barreras de salida a los consumidores. Las decisiones no están influidas solo por los precios, también es relevante la fuente primaria de generación, tipos de precios (variables, flexibles, fijos, con o sin diferenciación horaria), y tiempos de duración de los contratos<sup>30</sup>. Dado lo anterior, es importante que el rol del Gestor de Información como plataforma habilitadora de mercado incluya múltiples criterios y permita la comparabilidad de los mismos.

Existiendo condiciones estructurales que implican riesgos directos a la competencia, es razonable considerar la experiencia en el desarrollo de la comercialización en la Unión Europea y las ventajas competitivas que otorga el modelo regulatorio nacional a las empresas de distribución en el mercado de medios energéticos distribuidos. En vista de lo anterior, sería deseable tener en consideración las siguientes medidas en la tramitación del proyecto referido:

- i. Limitar parcialmente la participación de las compañías relacionadas a la concesionaria de distribución en el mercado de comercialización a clientes cuya potencia conectada sea inferior a 500 kW en su zona de concesión, al menos durante los primeros años desde la dictación de la Ley de Portabilidad. Dicha restricción se justifica principalmente en los riesgos derivados de la existencia de información preferencial<sup>31</sup>, tanto de contacto como de perfiles de consumo que tienen las empresas de distribución sobre los usuarios de la red que les permiten acceder a ellos con anterioridad y hacer ofertas personalizadas de acuerdo a sus requerimientos particulares<sup>32</sup>. Estas condiciones les permiten concentrar parte importante del mercado de comercialización, considerando además que al ser un nuevo segmento se expandiría a través de un crecimiento orgánico que no está sujeto al régimen de control de operaciones de concentración por parte de la FNE. Las ventajas competitivas de las distribuidoras parecen ser temporales y se mitigan

---

res. La aplicación e la restricción depende del tamaño del operador de distribución y se recomienda con el fin de evitar futuras barreras de entrada en el mercado de comercialización minorista y el rol futuro del operador de distribución como un agente de mercado independiente y neutral. European Parliament, *Competition Policy and an Internal Energy Market*, 64.

29 Danish Energy Agency, *Liberalisation of the Danish power sector 1995-2020*, 41.

30 ACER, *Market Monitoring Report 2019*, 61.

31 Ha sido relevado como un riesgo por incumbentes en el mercado nacional. "Colbún insiste en pedir más transparencia en el creciente mercado de clientes libres", *Revista Electricidad* (22 de mayo, 2019), <https://www.revistaei.cl/2019/05/22/colbun-insiste-en-pedir-mas-transparencia-en-el-creciente-mercado-de-clientes-libres/>.

32 La experiencia nacional en la liberalización de clientes medianos (potencia conectada entre 500 y 5000 kW) fue capturada en gran medida por Enel. "Migración de clientes regulados a libres aumentó 163% en 2018 y Enel lidera los traspasos", *Revista Electricidad* (21 de enero, 2019), <https://www.revistaei.cl/2019/01/21/migracion-clientes-regulados-libres-aumento-163-2018-enel-lidera-los-traspasos/>.

con la existencia del Gestor de Información. Sin perjuicio de ello, el análisis de riesgos debe ser dinámico y por lo tanto cualquier límite establecido debe ser flexible y revisable.

- ii. En el mercado de medios energéticos distribuidos los riesgos no se mitigan con la implementación del Gestor de Información. El modelo de planificación y operación de la red de distribución existente genera condiciones estructurales de base que dificultan el desarrollo de este mercado en condiciones de competencia en caso que se permita la integración vertical. Dado lo anterior, se sugiere prohibir la participación de empresas relacionadas a la distribuidora en mercados competitivos asociados a la generación distribuida dentro de sus zonas de concesión. Sin perjuicio de ello, debería permitirse la utilización de instalaciones de generación distribuida en calidad de activo de red en tanto permitan una mejor gestión o calidad del servicio de distribución<sup>33</sup>, por lo tanto, su remuneración debería ser reconocida en los procesos tarifarios de distribución.
- iii. Ambas medidas deben incluir una revisión periódica de cumplimiento y comportamiento del mercado, junto con la posibilidad de modificarlas en caso que las condiciones cambien y se justifique una revisión que haga más competitivo el mercado. Dicha decisión debería estar radicada en las autoridades de competencia, previa consulta a las autoridades sectoriales, considerando que una vez que el mercado sea lo suficientemente maduro y el detalle de la regulación lo permita, las restricciones estructurales podrían ser innecesarias y excesivamente gravosas.
- iv. La regulación de detalle del Gestor de Información es de suma relevancia. Se sugiere incluir consideraciones que permitan comparar ofertas de manera efectiva y establecer procedimientos claros que faciliten el cambio rápido y seguro entre comercializadores. Esta regulación debería ser trabajada en conjunto con los organismos de protección a derechos del consumidor. Asimismo, parece imprescindible que la regulación nacional sobre protección de datos personales sea actualizada en consideración a los nuevos desafíos que plantea la recolección y gestión masiva de datos. Finalmente, el Gestor de Información debiera asegurar que el operador del sistema de distribución no obtenga información beneficiosa a la que otros competidores no tengan acceso.
- v. La regulación de detalle del otorgamiento de licencias para la prestación del servicio de comercialización no puede perder de vista que exigencias muy gravosas pueden generar barreras de entrada importantes al mercado de comercialización, por lo que debieran limitarse a los requerimientos estrictamente necesarios para asegurar el funcionamiento seguro del mercado eléctrico, es decir, que proteja la cadena de pagos y asegure la continuidad del suministro.

---

33 Es importante no restringir las inversiones sobre activos e innovación en las redes de distribución, en tanto son la plataforma que habilita la interacción entre agentes y permite la apertura a nuevos mercados de productos y servicios energéticos, que no solo tienen beneficios para el desarrollo del sector eléctrico sino sociales y económicos siendo la base para la transición energética en base a redes inteligentes y flexibles con el fin de mejorar su eficiencia, seguridad y resiliencia. Tooraj Jamasb *et al.*, "Energy Network Innovation for Green Transition: Economic Issues and Regulatory Options", *Working Paper/Department of Economics Copenhagen Business School*, 18-2020 (2020) y Francesca Di Pillo, Nathan Levaldi y Laura Marchegiani, "The Investments in Energy Distribution Networks: Does Company Ownership Matter?" *International Journal of Energy Economics and Policy* 10 (5), 41-49 (2020), <https://www.econjournals.com/index.php/ijeep/article/view/9511/5257>.

### III. ANÁLISIS DE CONCENTRACIONES

A nivel internacional existe una tendencia a la concentración de mercados monopólicos a través de la adquisición de activos por agentes económicos de gran capacidad. En Chile, las adquisiciones de las empresas de distribución Chilquinta (ya consumada) y CGE (recientemente anunciada) por parte de la compañía estatal china State Grid<sup>34-35</sup> han suscitado en algunas preocupaciones desde la perspectiva de la seguridad nacional sobre activos estratégicos.

Si bien no existen normas que condicionen este tipo de operaciones a un análisis regulatorio sectorial ni de seguridad nacional, pareciera que la discusión específica respecto a los efectos de la concentración de activos estratégicos por parte de capitales internacionales excede el ámbito de acción de las autoridades de competencia. Aunque es tentador abordarlo desde esa perspectiva –porque la institucionalidad experta en esta materia cuenta con buenas herramientas y procedimientos para enfrentar riesgos derivados de las operaciones de concentración–, no podemos olvidar que esa institucionalidad está diseñada para analizar específicamente los riesgos a la competencia. Esto es, riesgos derivados, por ejemplo, del aumento de la concentración horizontal o de conductas exclusorias por sus efectos verticales.

Si se descarta que existan riesgos a la competencia, es legítimo preguntarse si existen otros riesgos y si es deseable analizarlos de otra manera. Por definición, al ser muchos de ellos monopolios naturales, la concentración resulta eficiente en la medida que existan economías de escala y de ámbito<sup>36</sup>. Es decir, (i) si no existieran asimetrías de información; (ii) el regulador pudiera tarifcar de manera tal que logra simular precios que se darían en condiciones de competencia perfecta; y (iii) a la vez internalizaran las eficiencias derivadas de las economías de ámbito y escala, sería deseable que una sola compañía concentrara los segmentos de distribución y transmisión.

Justamente por la existencia de asimetrías de información entre la empresa y el regulador, potencial captura del regulador y potenciales perjuicios a la seguridad del sistema es que resultaría conveniente identificar riesgos regulatorios y de seguridad específicos derivados de la concentración de los segmentos de distribución y transmisión, más allá de los riesgos a la competencia ya mencionados.

En distribución, se perdería la posibilidad de comparar condiciones entre empresas (*benchmarking*). Como consecuencia de ello, incrementarían las asimetrías de información entre regulado y regulador y podría disminuir la desafiabilidad del mercado. Mientras que en transmisión podría ocurrir que la existencia de un único incumbente ponga en riesgo el éxito de los futuros procesos de licitación para expansión del sistema, dado principalmente por la *expertise* y conocimiento sobre la regulación eléctrica, ambiental, plazos, entre otros. En este último punto es posible identificar una intersección entre un problema regulatorio y de competencia, ya que el mecanismo de regulación de precios es una herramienta de competencia por la cancha que podría verse afectado.

---

34 “Eléctrica china compra Chilquinta. Inversiones de ese país en Chile ya suman US\$10 mil millones”, *Revista Electricidad* (15 de octubre, 2020), <https://www.revistaei.cl/2019/10/15/electrica-china-compra-chilquinta-inversiones-de-ese-pais-en-chile-ya-suman-us10-mil-millones/#>.

35 La compra de CGE aún no se perfecciona por estar pendiente el análisis de competencia de la FNE y de autoridades competentes chinas. “Gigante china acuerda la compra del 96% de chilena CGE por US\$3.000 millones”, *Emol.com* (13 de noviembre, 2020), <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/11/13/1003677/china-compra-chilena-cge-espanola.html>.

36 Robert E. Baldwin, Martin Cave, y Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 444.

La decisión sobre qué instrumento utilizar debiera basarse en el origen de los riesgos identificados. Es por ello que, al descartarse potenciales riesgos a la competencia, se identifican las siguientes alternativas:

- i. Establecer una prohibición estructural de carácter legal definiendo límites a la participación de mercado. Una definición de estas características requiere criterios claros de cálculo sobre los límites establecidos, monitoreo desde la autoridad regulatoria de manera permanente y sanciones acordes a los objetivos perseguidos. Sus mayores ventajas son la simplicidad y certeza jurídica, mientras que sus principales desventajas están dadas por su carácter estático, inflexible y la potencial discrecionalidad que implica la definición porcentajes máximos de participación.
- ii. Una segunda alternativa es establecer un análisis previo a las inversiones de carácter preventivo por parte de un Comité de Ministros. La experiencia nacional en materias de derecho ambiental muestra aspectos positivos y negativos sobre este tipo de regulación. El principal beneficio a destacar es la posibilidad de revisión caso a caso por parte de la autoridad. Sin embargo, por la forma en que está diseñado el procedimiento de control de las decisiones ha llevado a procesos judiciales posteriores que además de alargar los tiempos de decisión, convierte una decisión política-técnica en una controversia jurídica. Por otra parte, al estar radicada la decisión en autoridades políticas, las decisiones quedan sujetas a volatilidades propias del contexto y contingencias sociales, lo que se traduce en incertidumbre y en definitiva es un desincentivo a la inversión.
- iii. En tercer lugar, se podría someter la decisión al Congreso Nacional. En efecto, el 3 de diciembre pasado fue presentado un proyecto de ley que pretende controlar la inversión en activos estratégicos o que correspondan a servicios de utilidad pública por parte de capitales extranjeros mediante la aprobación de una ley de quorum calificado<sup>37</sup>. La definición respecto a la idoneidad de un proceso de control de estas características depende exclusivamente de los fines perseguidos por éste. De acuerdo a los riesgos identificados, pareciera no ser la mejor alternativa, ya que transfiere la gestión de un riesgo técnico regulatorio a un organismo en esencia político. Si se identificasen o quisieran analizar riesgos a la seguridad nacional, esta vía a o a la referida en el numeral anterior tendrían más sentido.
- iv. La cuarta alternativa es someter las inversiones que puedan generar riesgos potenciales al funcionamiento correcto del modelo regulatorio a un proceso de control de operaciones de concentración por parte del regulador sectorial, que tenga como criterio determinante para el análisis la existencia de riesgos a la regulación y al funcionamiento seguro del mercado eléctrico. Así como fue diseñado el análisis de riesgos a la competencia que realiza la FNE, es necesario que exista un procedimiento corto, sencillo y con criterios de definición claros derivados de los riesgos regulatorios identificados. Dada la naturaleza de los riesgos a identificar, pareciera lógico que el organismo llamado a hacer el análisis sea la CNE, quien regula y tarifica, previa consulta al Coordinador, organismo que podría identificar riesgos a la coordinación y operación del sistema. Asimismo, sería deseable que el órgano frente al cual se pueda impugnar la decisión de la CNE sea el Panel de Expertos. Las principales ventajas de esta alternativa es que se puede hacer un análisis dinámico que identifique y aborde riesgos particulares, que en caso de tener solución se puedan mitigar a través de la aprobación condicionada a medidas conductuales. Adicionalmente, que el órgano de control sea el Panel de Expertos asegura *expertise* en la materia e independencia política de la decisión, no implica judicializar un problema técnico-económico, pero da transparencia y obliga al regulador a emitir una decisión fundada.

---

37 Boletín 13934-07.

## IV. CONSIDERACIONES FINALES

Actualmente estamos enfrentados a grandes desafíos en materia de competencia, diseño de mercado e idoneidad de la regulación para un desarrollo futuro del sector eléctrico que esté acorde a los requerimientos de los usuarios y permita abordar los problemas de cambio climático mediante la integración de nuevas tecnologías orientadas a ello.

En relación al artículo 7º, es deseable flexibilizar las restricciones existentes para permitir que actores que hoy tienen limitada la posibilidad de participar en otros segmentos lo puedan hacer. Lo anterior se debe a la existencia de regulación sectorial específica que se hace cargo de los riesgos derivados a la integración vertical entre los segmentos de transmisión nacional y de generación y distribución. Si la norma pretende asegurar las condiciones de competencia, los límites deberían ser definidos por los órganos expertos en la materia, previa consulta a las autoridades sectoriales.

Por su parte, el desarrollo en condiciones de competencia de los mercados de comercialización y medios energéticos distribuidos requiere ciertos resguardos a la integración vertical, dadas las ventajas competitivas que tiene la empresa de distribución sobre otros. Las ventajas dadas por el acceso prioritario a información de los consumidores deberían dejar de existir una vez que esté en funcionamiento el Gestor de Información, por lo que cualquier restricción destinada a mitigar riesgos originados en ella debe ser revisada una vez que eso ocurra. Respecto a los riesgos derivados de la operación de red, planificación, decisiones de inversión y procesos de conexión, parece poco probable que dejen de existir si no se hace un cambio más profundo a la regulación al segmento de distribución. Sin perjuicio de ello, parece razonable permitir revisiones y actualizaciones en caso que las autoridades sectoriales y de competencia estimen que existen condiciones diferentes a las que motivaron la dictación de la norma.

Finalmente, respecto a los riesgos derivados de la concentración en mercados monopólicos, es evidente que no se trata de un problema de competencia. Pretender abordar otro tipo de riesgos a través del control de operaciones de concentración de la FNE es un error: la legitimidad de las instituciones depende del uso correcto de las herramientas disponibles. Dados los riesgos en relación al funcionamiento del diseño regulatorio sectorial identificados, es adecuado pensar en un control paralelo de operaciones de concentración por parte de la CNE cuyo criterio de decisión esté basado en potenciales riesgos a los procesos tarifarios, de calificación de instalaciones u otras herramientas que aseguran el funcionamiento seguro y eficiente del sector. La posibilidad de revisión de esta decisión por parte del Panel de Expertos podría otorgar garantías de transparencia y debida fundamentación.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:  
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

**Cómo citar este artículo:**

Gabriela Manríquez Roa, "Desafíos de la regulación eléctrica: cambios tecnológicos, competencia y monopolios naturales", *Investigaciones CeCo* (enero, 2021),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a [info@centrocompetencia.com](mailto:info@centrocompetencia.com)  
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile