Modifica la ley General de Servicios Eléctricos para prohibir la integración vertical entre las empresas generadoras y aquellas que las provean de insumos para la producción de energía eléctrica

Boletín N° 12671-08

IDEA MATRIZ

Prohibir la integración vertical entre empresas generadoras y empresas proveedoras de materias primas utilizadas para su producción de energía eléctrica. Esto debido al impacto negativo que producirá en el servicio público eléctrico y que podría ser reflejado en un aumento de los precios a los consumidores.

FUNDAMENTOS

En general, la integración entre las empresas puede ser denominada de las siguientes maneras: 1) *integración vertical* es la correspondiente a las empresas que realizan actividades que obedecen a un proceso consecutivo dentro de una misma cadena, 2) la *integración horizontal* es la que realizan un mínimo de dos compañías oferentes de un bien o servicio y que corresponden a la misma etapa de una cadena productiva, y 3) la *integración por conglomerados* la cual se da cuando una empresa lleva simultáneamente dos o más actividades que no corresponden a eslabones de una misma cadena productiva.

La integración vertical tiene la característica de articular dos procesos o fases de producción, pudiendo graficarse así: a) todo el producto o servicio (o bien intermedio) del proceso superior es empleado parcial o totalmente en el subsiguiente proceso inferior como insumo, como por ejemplo una empresa generadora que necesita comprar gas para generar el producto energía; o b) la totalidad del bien o servicio intermedio utilizado por el proceso inferior proviene de la totalidad o parte del producto del proceso superior[1].

[1] Perry, Martin K. (Universidad Rutgers e Investigaciones de Bell Comunicaciones Ltda.Integración Vertical: Determinantes y Efectos, Capítulo 4 “Handbook of Industrial Organization” Volumen 1, editado por R. Schmalensee y R.D. Willig (1989) pp. 185.

La integración vertical es el control sobre todo el proceso de producción o distribución, más que el control sobre cualquier insumo en particular utilizado en tal proceso.

Por regla general, la producción y comercialización de bienes y servicios suele estar sujeta a la realización de diferentes etapas o procesos sucesivos que no están directamente relacionados. Sin embargo, también existen algunas circunstancias en donde todas estas actividades son efectuadas por una única empresa.

Un buen ejemplo de lo señalado precedentemente ocurre en los mercados eléctricos especiales de la Región de Aysén y de la región de Magallanes, en donde la integración del sistema eléctrico difiere de lo que ocurre en el resto del país (por regla general, en el sistema eléctrico chileno existen expresamente restricciones a la integración, ej: la ley permite a las empresas distribuidores y generadores participar sólo en un porcentaje no superior al 8% en empresas de transmisión eléctrica).

Esta limitación en los sectores eléctricos de Magallanes y Aysén no existe. En dichas localidades es posible observar que una sola empresa, o grupo de empresas, controlan de manera completa los sectores de generación, transmisión y distribución.

Es así como en tales sectores eléctricos se manifiesta de mejor manera lo que es integración de acuerdo a la literatura.

Siguiendo con los postulados de la doctrina, es posible observar que en los procesos productivos, independiente del sector analizado, siempre existirán empresas que toman a su cargo algunas etapas mientras otras se especializan en diferentes, esto trae como consecuencia la aparición de relaciones verticales entre ellas.

De esta manera, "la relación vertical más fuerte es la que se conoce como integración, la cual se da cuando dos unidades económicas están sujetas a una propiedad y un control comunes. El otro extremo, la desintegración vertical total, se da cuando las dos unidades económicas son empresas totalmente separadas y su interacción se limita a realizar transacciones independientes y puntuales en las cuales una compra y la otra vende un bien o servicio determinado"[2].

[2] Coloma, Germán (2004) Economía de la Organización Industrial. En: http://www.uv.es/bibsoc/GM/data/Papers/cemdoctra221.html . Otra bibliografía o sitios relacionados con el tema citado por Coloma es: Abiru, M (1998). "Vertical Integration, variable Proportions and Succesive Oligopolios"; Journal of Industrial Economics, Vol 36.

Ahora bien, una cuestión fundamental de la teoría económica es establecer si la integración vertical de empresas o de un monopolista industrial incrementa o no el bienestar social[3]. El presente proyecto de ley estima que en el mercado eléctrico chileno, debido a sus características específicas, la integración entre empresas generadoras y empresas que suministran su materia prima para la producción de energía, producirá un menor bienestar social.

De esta forma, la pérdida de eficiencia económica proveniente de la producción monopólica traerá como consecuencia un aumento del precio de la energía eléctrica a los consumidores.

Un aspecto a considerar para concluir que el bienestar social disminuirá es la elasticidad de sustitución en la etapa de producción. Si la demanda tiende a la inelasticidad (como lo es el mercado eléctrico chileno en donde el consumidor regulado no puede elegir entre múltiples oferentes) y el proveedor integrado incrementa su precio, necesariamente se producirá un aumento del precio de venta al consumidor final (precio al detalle del producto terminado) y, consecuencialmente, reducir el bienestar del consumidor.

Dicha pérdida también dependerá de la elasticidad de la demanda. Allí surgen dos cuestiones: ¿Cuánto será el precio del producto final después de la integración? Y si, ¿Si el precio final del producto es más alto, será tanto mas alto que el beneficio total (el del productor y el del consumidor)?.

Las posibilidades de sustitución en la etapa de distribución al por menor también son importantes impedimentos en el establecimiento del precio del fabricante

[3] Perry, Martin K. (Universidad Rutgers e Investigaciones de Bell Comunicaciones Ltda.Integración Vertical: Determinantes y Efectos, Capítulo 4 “Handbook of Industrial Organization” Volumen 1, editado por R. Schmalensee y R.D. Willig (1989) pp. 185.

Existe además una conclusión adicional, no se debe esperar una rebaja en el precio final cuando los fabricantes se integran en etapas adicionales (pues asumen costos y riesgos y por ende persiguen una mayor utilidad) como es el caso que se intenta regular con el presente proyecto de ley.

Luego, es posible observar las siguientes desventajas: a) se presentan disparidades entre las capacidades de producción en varias etapas de la producción, b) se dan presiones de la opinión pública y gubernamental en temas relacionados con la integración, c) se acentúa la carencia de especialización, de inflexibilidad de operaciones y extensión del grupo de administración, finalmente, d) la carencia de presiones competitivas directas sobre los costos de los productos intermedios[4].

En el mercado eléctrico chileno podemos señalar que si se elimina de manera absoluta la posibilidad de que de que las empresas generadoras puedan negociar mejores precios con proveedores, (lo que ocurre si la empresa generadora esta integrada con la misma empresa que le suministra sus insumos básicos) la consecuencia será un mayor precio del bien.

Si las generadoras y empresas de suministro están integradas no existirá ningún incentivo a salir al mercado a buscar mejores precios, ya que la empresa integrada siempre preferirá utilizar el insumo propio, independiente del precio que es cobrado.

Adicionalmente, como el precio en el sector regulado está definido y teniendo presente los costos para la generación de energía, no existirá ningún incentivo a utilizar insumos de menor precio, porque finalmente todo el mayor costo será transferido a los consumidores, quienes, en presencia de un monopolio natural no pueden elegir a la empresa que le suministra la energía.

Es de esta manera imperiosa la intervención del regulador en este tipo de (sub)mercados ya que evita que el precio, que en la práctica él establece (VAD), sea manipulado artificiosamente por la integración de empresas generadoras y sus proveedores.

[4] Blois, K.J. Vertical Quasi-Integration. Cap . 11, pp 320-338.

Si analizamos las características de la demanda en el sector eléctrico de Aysén y Magallanes llegaremos a la misma conclusión con mayor fuerza. La integración vertical podría en definitiva producir un descenso en el precio del producto final sólo en mercados en los cuales exista competencia. Por el contrario, si analizamos un mercado en donde toda la cadena productiva, de transporte y distribución de la energía la detenta un solo agente económico, la respuesta, necesariamente será que el precio aumente.

Cuando el monopolista productor del bien intermedio está protegido por la existencia de barreras a la entrada y el bien tiene costos marginales constantes, la integración parcial siempre causará una elevación en el precio del bien final. Cabe aclarar que dependiendo de la naturaleza del monopolio el resultado puede cambiar, pues cuando existe la posibilidad de entrada al mercado donde se produce el bien intermedio, tanto la integración parcial como la total llevan a que el precio del bien final caiga. Así se puede concluir que, de un lado, la integración parcial produce un alza en el precio del bien final cuando el monopolio productor del insumo está protegido y sus costos marginales son constantes o decrecientes, y contraposición, el precio del bien final cae con la integración si la industria productora del insumo es competitiva.

Teniendo presente que el mercado eléctrico en Chile es un monopolio natural y los argumentos anteriormente señalados es que se propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO: Agréguese el siguiente inciso final al artículo 7 del DFL 4/20018 que fija Texto Refundido, Coordinado Y Sistematizado del Decreto Con Fuerza De Ley Nº 1, De Minería, De 1982, Ley General De Servicios Eléctricos, en los siguientes términos:

> **"Las empresas generadoras no podrán estar integradas verticalmente, o formar parte del mismo grupo empresarial, con empresas proveedoras de materias primas utilizadas para la producción de energía".**

_____

KARIM BIANCHI RETAMALES

H. DIPUTADO