



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público

**MARCO INSTITUCIONAL DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN
CHILE**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

MARÍA FERNANDA RIVEROS INOSTROZA

PROFESORA GUÍA: Pilar Moraga Sariego

Santiago, Chile

2014



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público

**MARCO INSTITUCIONAL DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN
CHILE**

Desarrollado en el marco del *proyecto FONDECYT de iniciación:*

“Instrumentos para la elaboración de una política energética sustentable”,

No. 11100288, 2010-2012.

MARÍA FERNANDA RIVEROS INOSTROZA

PROFESORA GUÍA: Pilar Moraga Sariego

Santiago, Chile

2014

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO: MODELOS DE GOBERNANZA PARA LA EFICIENCIA ENERGÉTICA	28
1.1. La necesidad de crear una nueva institucionalidad para la promoción de la eficiencia energética: la experiencia internacional	36
1.2. Un ejemplo de modelo público-privado: el caso alemán.	52
1.3. Un ejemplo de modelo público: el caso de California.....	58
2. El dilema público- privado: la experiencia a nivel nacional.	67
2.1. Postura del Ejecutivo y discusión parlamentaria acerca del marco institucional en eficiencia energética a implementar en nuestro país. ..	67
2.2. Informes internacionales.....	90
CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO INSTITUCIONAL DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN CHILE	94

2.2. División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía.....	105
2.2.1 Estrategia Nacional de Energía 2012-2030.	111
2.3. Agencia Chilena de Eficiencia Energética.	115
2.3.1. Naturaleza jurídica de la agencia chilena de eficiencia energética	116
2.3.2. Objeto de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.....	121
2.3.3. Patrimonio y financiamiento de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.	127
2.3.4. Organización interna de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.	129
2.3.5. Análisis crítico del funcionamiento de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.	134
3.- CONCLUSIONES.....	141
4.- BIBLIOGRAFÍA	147

Tabla de figuras

Figura 1: Demanda SIC y SING 2000-2030.....	2
Figura 2: Generación SIC y SING 2000-2011.....	5
Figura 3: Consumo de energía v/s crecimiento económico en Chile y en países de la OCDE.	10
Figura 4: Proyección de la demanda energética considerando el impacto de las medidas de eficiencia energética.	12
Figura 5: Tipos de Agencias de Eficiencia Energética en el Mundo.....	34
Figura 6: Países que cuentan con una Agencia de Eficiencia Energética....	41
Figura 7: Ventajas y desventajas de cada modelo organizacional de AEE.	45
Figura 8: Organigrama de la Agencia de Energía de Berlín.....	56
Figura 9: Consumo eléctrico y crecimiento del PIB en el estado de California.....	65
Figura 10: Consumo eléctrico en el estado de California versus Estados Unidos.	66

Figura 11:Tipos de AEE a nivel europeo.....	80
Figura 12: Antigua estructura institucional de la eficiencia energética en Chile.	97
Figura 13: Estructura interna del PPEE en su segunda etapa.	101
Figura 14: Organigrama actual Ministerio de Energía.	107
Figura 15: Reducción presupuestaria de la Agencia de Eficiencia Energética.....	137

Resumen

La actual configuración del marco institucional de la eficiencia energética es producto de la reforma del sector energético que se alzó a partir de la Ley 20.402 que crea el Ministerio de Energía. Esta reforma incorpora dos grandes instancias institucionales encargadas en específico del tema de la eficiencia energética: la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía y la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

El presente trabajo se centra en la necesidad de contar un marco institucional encargado de la eficiencia energética. Para ello, analizaremos la experiencia internacional en la implementación de Agencias de Eficiencia Energética, y estudiaremos casos específicos de AEE exitosas.

Posteriormente examinaremos el marco institucional vigente en materia de eficiencia energética en nuestro país, se estudiarán así los antecedentes del marco institucional actualmente vigente en nuestro país – que básicamente se remite a la incipiente institucionalidad que representaba el Programa País de Eficiencia Energética-, para luego pasar a un análisis tanto de la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía como de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

INTRODUCCIÓN

El actual escenario de Chile, que avanza en crecimiento económico requiere de una urgente e impostergable discusión en torno al desarrollo de una matriz energética que responda ante los desafíos que se le plantean.

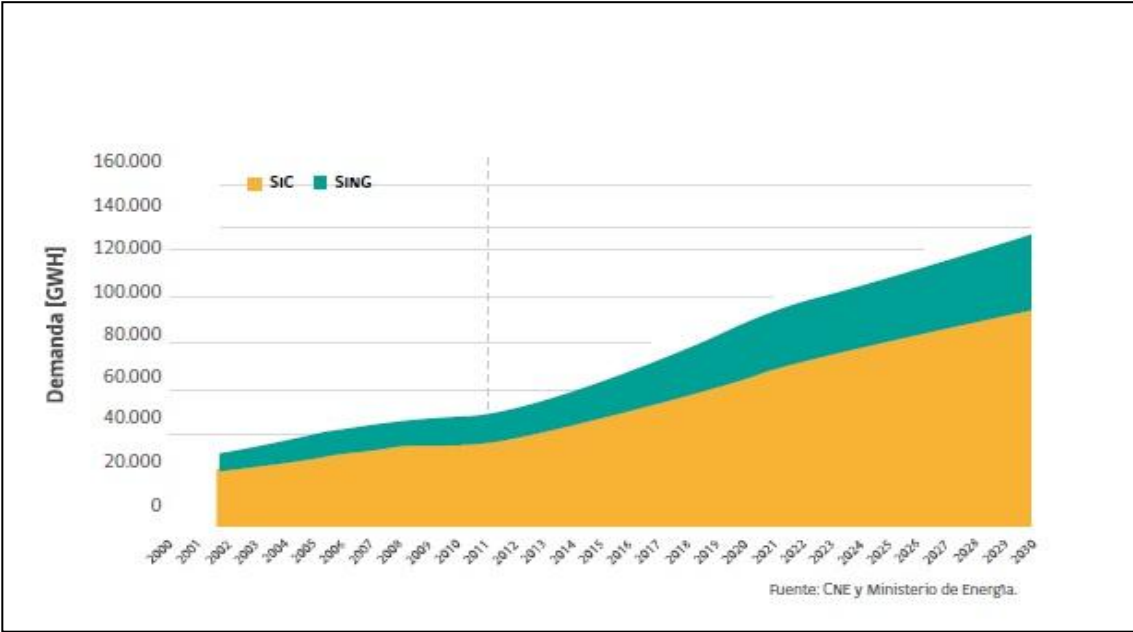
En efecto, nuestro país ha presentado un crecimiento sostenido de la demanda de energía de 6,7 %¹ en los últimos 20 años. Según S. E. el Presidente de la República, este sostenido aumento se mantendrá en el tiempo, duplicándose la demanda de energía de aquí al año 2020² -tal como

¹PROGRAMA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EN ENERGÍA. Estudio de las Relaciones entre la Eficiencia Energética y el Desarrollo Económico. Santiago, 2003 [En línea] <http://www.prien.cl/documentos/GTZ_Eficiencia%20y%20desarrollo.pdf> [Consulta: 2 octubre 2011]

² PIÑERA, S. Mensaje presidencial 21 de mayo de 2011. Valparaíso, 2011. p.31.

lo demuestra la Figura 1- por lo que se haría necesario, en el mismo período, duplicar la potencia instalada de generación eléctrica.

Figura 1: Demanda SIC y SING 2000-2030³.



³ Sistema Interconectado Central (SIC) y Sistema Interconectado del Norte Grande (SING).

Las proyecciones oficiales del actual gobierno⁴ apuntan a que es necesario aumentar la oferta de energía, de aquí al año 2020, en aproximadamente 8.000 MW. Se insiste, por tanto, en el antiguo paradigma de “a mayor crecimiento mayor demanda energética”, lo que se ve reflejado en la recientemente lanzada Estrategia Nacional de Energía 2012-2030, la que señala que “en la medida que nuestro país crece, mayor energía requiere, produciéndose un natural acoplamiento entre economía y energía”⁵.

De esto se infiere erróneamente, como bien se explicará más adelante- que existe una relación directamente proporcional entre crecimiento económico y aumento de la demanda de energía.

A ello se suma que la política energética implementada en Chile se “enmarca en una política general de desarrollo económico y social que

⁴ GOBIERNO DE CHILE. Estrategia Nacional de Energía 2012-2030. Santiago, 2012 .p.7.

⁵ *Ibíd.*, p.6.

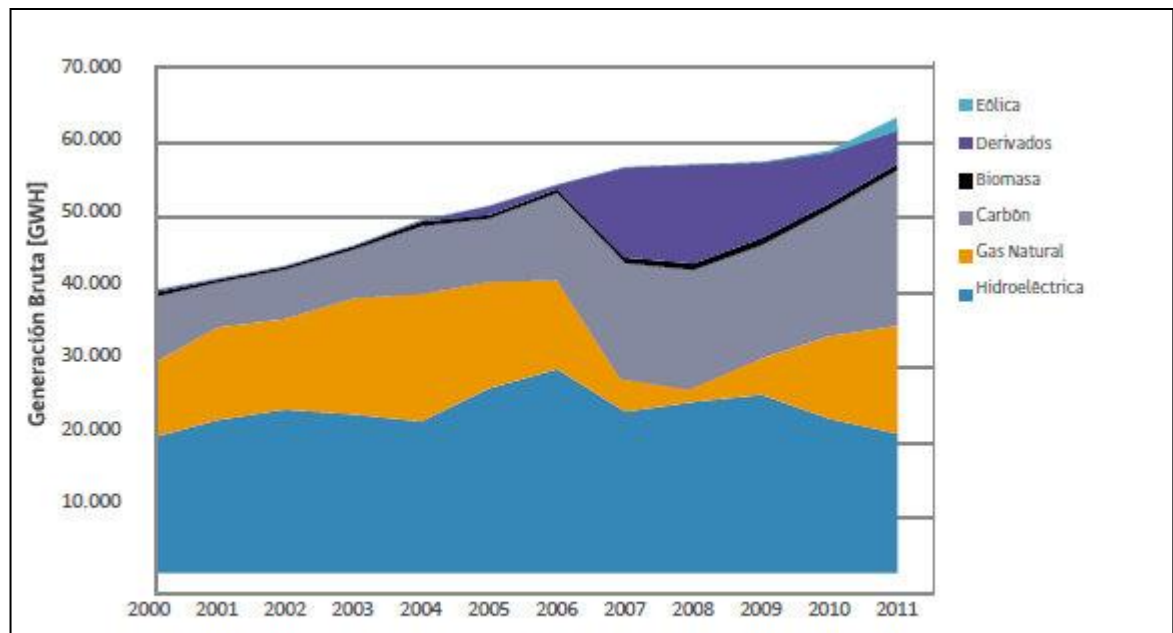
concibe a la libre iniciativa e inversión privada como un eje central, velando por la eficiencia en la asignación de recursos a través del fomento a la libre competencia, junto con un Estado que juega un papel subsidiario esencial”.⁶

Esta situación ha dado como resultado que en la práctica la política pública se ha preocupado de mantener una oferta suficiente de energía para la creciente demanda y no ha aprovechado otras opciones que permiten solucionar el problema desde una mirada pro desarrollo sustentable que se traduce en la práctica a que en los últimos 20 años la oferta de energía ha crecido principalmente en base a combustibles fósiles y muy contaminantes como el gas, carbón y petróleo,⁷ lo que se muestra en la siguiente figura.

⁶Comisión Nacional de Energía. *Política Energética: Nuevos Lineamientos*. 2008. [En línea] http://www.cne.cl/archivos_bajar/Politica_Energetica_Nuevos_Lineamientos_08.pdf [Consulta: 15 de agosto de 2011]

⁷GOBIERNO DE CHILE. Chile decisiones económicas y energía. Ministro Rodrigo Álvarez Z. 28 de octubre de 2011 (diapositivas).

Figura 2: Generación SIC y SING 2000-2011.



Fuente: Ministerio de Energía, CDEC-SIC y CDEC-SING.

Es en este contexto que la eficiencia energética debiera tomar fuerza y alzarse como una alternativa viable para frenar el aumento exponencial en el consumo energético, herramienta que se ha dejado de lado en las actuales discusiones sobre política energética que se han intensificado tras la aprobación de las centrales Castilla e Hydroaysén.

La eficiencia energética es entendida como el conjunto de acciones que permiten optimizar la relación entre la cantidad de energía consumida y los productos y servicios finales obtenidos.⁸ El uso eficiente de la energía es concebido en países desarrollados como un recurso energético más, el cual podría ser incorporado a las distintas opciones de abastecimiento de energía eléctrica que se incentive desarrollar en el futuro y formar parte de una planificación integrada de recursos.

Las limitaciones al abastecimiento eléctrico –principalmente referentes al aumento de los costos de las fuentes de generación tradicionales y a la falta de seguridad - y los objetivos medioambientales trazados por el Protocolo de Kyoto⁹ han incrementado a nivel mundial la

⁸Agencia Chilena de Eficiencia Energética *La Eficiencia Energética* [En línea]_<<http://www.ppee.cl/576/propertyvalue-12850.html> [Consulta: 5 de mayo 2011].

⁹ Su objetivo principal es reducir las emisiones de gases efecto invernadero de los principales países industrializados y según la propuesta inicial de 1997, los países firmantes debían lograr que en el plazo que va de 2008 a 2012 esas emisiones descendieran un 5,2% por debajo de las registradas en 1990.

relevancia que se otorga a las políticas y medidas tendientes a la eficiencia energética.

La Comisión Europea¹⁰ en 2005 señaló que la implementación de políticas de eficiencia energética se presenta como una herramienta importantísima para 1) lograr **ahorros significativos**, que en el caso europeo sería el equivalente al consumo total de Alemania y Finlandia¹¹; 2) **la protección del medio ambiente**, ya que es “el medio más rápido, el más eficaz y el más rentable de reducir emisiones de gases de invernadero y de mejorar la calidad de aire”, y por tanto una forma que los países tienen para respetar los compromisos asumidos en el Protocolo de Kyoto y de contribuir al combate contra el cambio climático y 3) **asegurar el abastecimiento energético**.

¹⁰ COMISIÓN DE COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Verde sobre la eficiencia energética o Cómo hacer más con menos. Bruselas, 2005.

¹¹ *Ibíd.*, p.5.

La experiencia comparada nos muestra que los países desarrollados, al verse enfrentados a la primera crisis del petróleo de la década de 1970, comenzaron a buscar distintas formas para frenar el crecimiento acelerado, que venía dándose, de la demanda energética¹². A través de distintos mecanismos, dentro de los cuales el principal es la eficiencia energética, lograron gradualmente desacoplar el crecimiento de su demanda energética respecto del crecimiento económico (PIB).

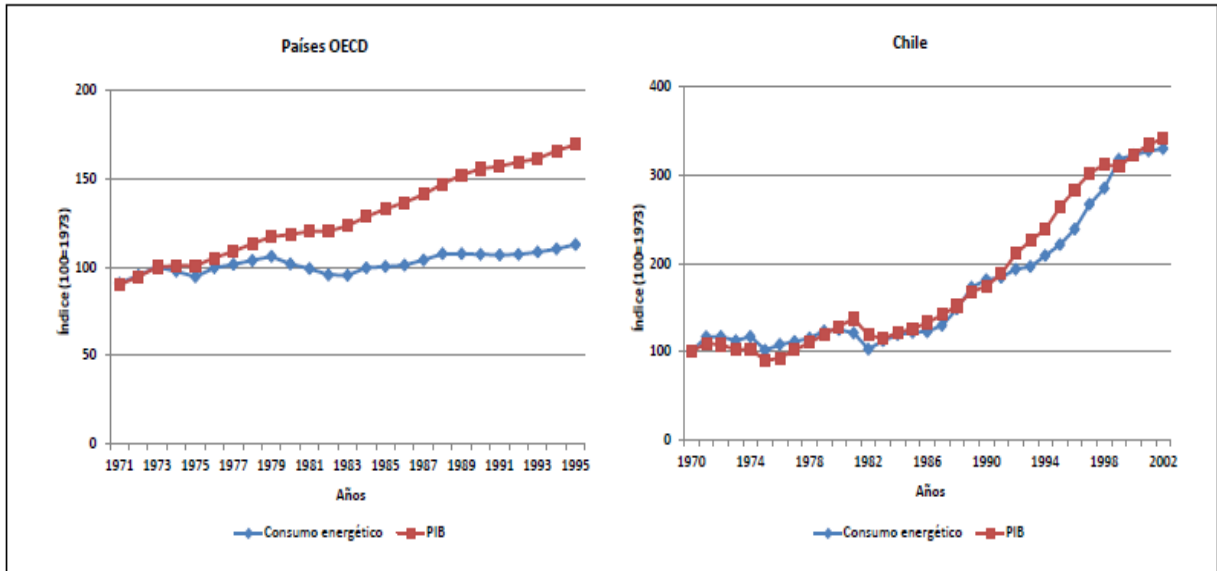
Este proceso de desacoplamiento logrado por los países desarrollados sienta un importantísimo precedente y viene a romper el antiguo dogma de “a mayor crecimiento económico proporcional crecimiento en la demanda energética”, llegando a comprobar que, si bien el crecimiento económico indefectiblemente generará un aumento de la demanda energética, es posible que este aumento sea proporcionalmente menor al del crecimiento económico.

¹² La crisis del petróleo desnudó la gran dependencia energética que tenían los países desarrollados respecto de los países productores de petróleo del Medio Oriente.

Actualmente, en el caso de los países de la OCDE tal como lo muestra la Figura N° 3, el crecimiento del PIB está absolutamente desacoplado del crecimiento de la demanda energética.

Por el contrario, en el caso de nuestro país, la relación entre crecimiento del PIB y demanda energética se mantiene estrecha – ambas variables siguen creciendo de manera muy uniforme-, lo que denota que aún no se logra el desacoplamiento de ambos factores (tal como la muestra la Figura N° 3).

Figura 3: Consumo de energía v/s crecimiento económico en Chile y en países de la OCDE.



Fuente: PPEE, 2005 y Chile Sustentable, 2005.

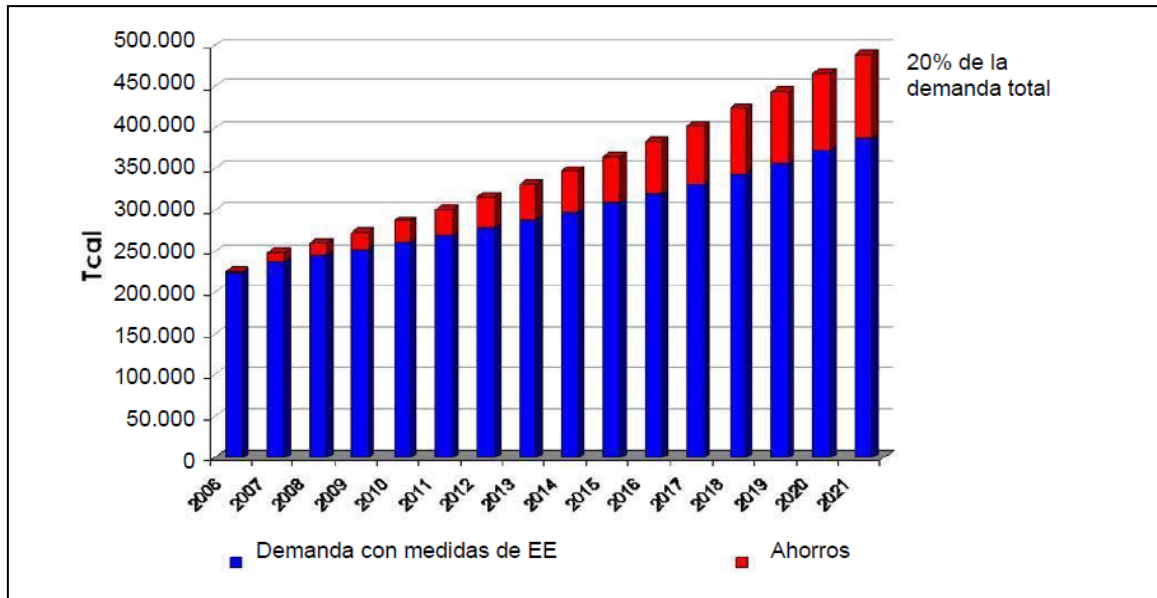
Las proyecciones en materia de crecimiento de la demanda de energía eléctrica en Chile, tal como ya vimos, no son muy alentadoras, menos si se considera que el discurso oficial insiste en que el país requiere duplicar la potencia instalada del SIC al año 2020¹³.

¹³ PIÑERA, S. Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2011. [En línea] <<http://www.gob.cl/media/2011/05/Mensaje-Presidencial-21-de-Mayo-2011.pdf> [Consulta:24 de septiembre 2011]

Es precisamente por estas preocupantes cifras de aumento del consumo energético, que la eficiencia energética debiese constituir hoy en día una importante fuente energética para Chile. La implementación de medidas efectivas tendientes al uso eficiente de la energía en nuestro país podría aportar, en el caso de la electricidad, entre 15 y 20% del consumo base de energía¹⁴, como se aprecia en la figura 4. Ella no sólo es la fuente de menor costo sino también la más limpia, renovable y la que más aporta a la confiabilidad del sistema eléctrico.

¹⁴ COMISIÓN CIUDADANA-TÉCNICO-PARLAMENTARIA PARA LA POLÍTICA Y LA MATRIZ ELÉCTRICA. Chile necesita una gran reforma energética: Propuestas de la comisión ciudadana técnico-parlamentaria para la transición hacia un desarrollo eléctrico limpio, seguro, sustentable y justo. Santiago, 2011. p.61.

Figura 4: Proyección de la demanda energética considerando el impacto de las medidas de eficiencia energética.



Fuente: PRIEN (2008)

Según el estudio “Estimación del aporte potencial de las Energías Renovables No Convencionales y del Uso Eficiente de la Energía Eléctrica al Sistema Interconectado Central (SIC) para el período 2008-2025”¹⁵, realizado por la Universidad de Chile y la Universidad Técnica Federico

¹⁵ PROGRAMA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EN ENERGÍA, Universidad de Chile. Estimación preliminar del potencial de la eficiencia en el uso de la energía eléctrica al abastecimiento del Sistema Interconectado Central, Santiago, 2008.

Santa María en 2008, determinó que la EE podía aportar 2.740 MW al año 2025 lo que en términos prácticos es un poco superior a la capacidad instalada de la polémica –y recientemente aprobada- Central Termoeléctrica Castilla que es de 2.354 MW.

Ahora bien, para hacer efectivos estos potenciales detectados de ahorro se hace imprescindible, tal como lo demuestra la experiencia comparada, contar con un marco institucional idóneo que se haga cargo de la elaboración implementación de medidas de eficiencia energética.

Hoy en día, casi todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) - y un número en aumento de naciones no miembros - están utilizando estos instrumentos de eficiencia energética, adaptándolos a las circunstancias propias de su país.

El importante rol que pasó a jugar la eficiencia dentro de la política energética de la mayoría de los países desarrollados se plasmó en la creación de instituciones y organismos, con dedicación exclusiva, que se

hicieron cargo de la materia. Así, y a partir de la década del 70, en Europa comienzan a surgir las primeras Agencias de Eficiencia Energética, paralelamente la legislatura de California crea la *Energy Commission*, institución encargada de direccionar las políticas energéticas estatales centrándose especialmente en la implementación de programas de eficiencia energética. Actualmente cada Estado de los Estados Unidos de Norteamérica cuenta con una completa institucionalidad especialmente dedicada a la materia y en Europa hay más de trescientas Agencias de Eficiencia Energética.

Nuestro país por más de 30 años se mantuvo al margen de la tendencia que estaba imperando a nivel mundial, en cuanto a la incorporación de medidas y prácticas de eficiencia energética en los procesos productivos en general.

Hasta antes de 2.005, sólo se dieron intentos esporádicos de promoción de la eficiencia energética, entre las que destacan el programa de Conservación y Uso Racional de los Recursos Energéticos (CUREN) con

iniciativas piloto centradas en promover la EE, “entre ellas hubo auditorías de energía en 40 empresas industriales y edificios públicos, con recomendaciones de medidas para ahorrar energía que se tradujeron en un ahorro del 25% al 55% del consumo energético en los edificios del sector público. Además, el 70% de los servicios de iluminación pública del país fueron perfeccionados para mejorar la EE”¹⁶. Todas iniciativas que no fueron constantes y no tuvieron grandes repercusiones.

El estudio “Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe”¹⁷ afirma que la perspectiva dominante en Chile “consistía en que dadas las ventajas de la eficiencia energética, el mercado realizaría, por sí solo, las actividades e inversiones necesarias para incorporarla a los diversos sectores de demanda” lo que se refleja en la nula

¹⁶ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, División de Recursos Naturales. Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética, Santiago, 2011. p.24.

¹⁷ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Santiago, 2009. p.58.

prioridad que tenía el tema en la agenda de gobierno y su no inclusión como política pública.

Los principales estamentos precursores de la eficiencia energética eran centros académicos (como el PRIEN de la Universidad de Chile) y organismos internacionales (como la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica –GTZ y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe)¹⁸.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo, en el año 2.005, a través de su evaluación de desempeño ambiental “*Chile: Enviromental Performance Review*” -que analiza la evolución de la situación entre 1.990 y 2.004- entrega 52 recomendaciones para avanzar en la protección del medio ambiente, entre ellas, destacan en el ámbito del uso eficiente de la energía, las siguientes:

¹⁸ *Ibíd.*, p.59.

- a) Desarrollar medidas de EE para todos los aspectos del consumo de la energía;

- b) Sobre la base de una evaluación social de costos y beneficios de la EE y de fuentes de energía renovables no convencionales, considerar la posibilidad de otorgar un incentivo financiero para estimular una asimilación más rápida;

- c) Desarrollar una estrategia equilibrada y programada en relación con los temas de cambio climático; fortalecer las políticas de eficiencia en el uso de la energía y de mitigación de los gases de efecto invernadero y la promoción del uso de mecanismos de desarrollo limpio en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto;

- d) Progresar en el mejoramiento de la EE en la industria y en la generación de energía –especialmente en las plantas que actúan sobre

la base del petróleo y carbón- que liberan alrededor del 23% de las emisiones¹⁹.

La membresía de Chile en la OCDE implicó desarrollar esfuerzos de “puesta al día” en diversos ámbitos de Gobierno, lo que sumado a la ratificación del protocolo de Kyoto en el año 2002 -que constituye una potente señal de la preocupación por participar en la lucha contra el cambio climático- y a las reales necesidades de la economía –falta de suministro eléctrico y creciente dependencia de combustibles fósiles- dieron pie para la creación del Programa País de Eficiencia Energética, concebido mediante el Decreto Supremo N°336 de diciembre de 2.005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Este Programa se erigió como una exitosa primera iniciativa que se hizo cargo del desafío de instalar en la conciencia colectiva un concepto hasta el momento absolutamente nuevo para nuestro país.

¹⁹ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, División de Recursos Naturales. Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética, Santiago, 2011. p.24.

Posteriormente, al desencadenarse en nuestro país la “crisis energética” de 2.008, con episodios marcados por las sucesivas alzas de precios de los combustibles, fuertes sequías –que generaron la caída de las centrales Neuquén y San Isidro-, restricciones por parte de Argentina al abastecimiento de gas natural, y el alza de la energía eléctrica, hicieron que las autoridades llegaran a hablar incluso de un posible racionamiento eléctrico. Precisamente, fue esta crisis de abastecimiento la que puso en el tapete al tema energético, y especialmente el eléctrico, por lo que comenzó a instalarse como asunto principal dentro de la agenda del gobierno.

La “crisis energética” de 2.008 es entonces, según los expertos, el factor determinante en la definitiva incorporación de la eficiencia como uno de los ejes programáticos para la definición de una política energética en pos de alcanzar un desarrollo sólido a largo plazo. Ante la necesidad de hacer frente a la crisis se hizo visible esta “nueva” herramienta que comienza a ser vista como una muy buena oportunidad de inversión a largo plazo.

Siguiendo esta línea, la Comisión Nacional de Energía en su documento “Política Energética: Nuevos Lineamientos” postula que si bien se debe garantizar el incremento necesario en el suministro energético, es posible lograr este incremento con mejoras significativas a través del uso eficiente de la energía, de manera de reducir la demanda a lo estrictamente necesario. En este sentido, el desafío del Estado de minimizar la demanda hasta lo estrictamente necesario “implica reconocer que la provisión de los recursos energéticos tiene un costo, por lo que reducir las instalaciones necesarias para el mismo nivel de desarrollo, implica menores costos económicos y también puede implicar menores costos globales a la sociedad”²⁰.

Es a través del Programa País de Eficiencia Energética, que con el fin de sentar las bases institucionales definitivas para las acciones tendientes al uso eficiente de la energía, se contrata el año 2008 una consultoría para el

²⁰ COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA. Política Energética: Nuevos Lineamientos. Santiago, 2008. [En línea] <http://www.cne.cl/archivos_bajar/Politica_Energetica_Nuevos_Lineamientos_08.pdf> [Consulta: 20 agosto 2011].

diseño de la futura Agencia Chilena de Eficiencia Energética. Esta nueva institucionalidad debía incorporar la positiva experiencia de su predecesor – el Programa País de Eficiencia Energética-, así como el avanzado desarrollo en la materia a nivel comparado. El informe final de la consultora Incentivos y Metas²¹ es entregado en enero de 2009 y concluyó que la forma óptima para el futuro organismo es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro y con participación directa de representantes del sector privado en el directorio.

La conclusión del informe se tradujo en una indicación que fue ingresada por el Ejecutivo al Congreso Nacional como parte de la tramitación de la Ley 20.402 que crea el Ministerio de Energía. La discusión parlamentaria respecto a la creación de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, da cuenta de un amplio consenso político respecto de la necesidad urgente de hacerse cargo del tema y, más específicamente de seguir lo propuesto por la consultoría e instaurar un modelo público-

²¹ CONSULTORA INCENTIVOS Y METAS. Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, Santiago, 2009.

privado, por un miedo a una posible burocratización de la futura institucionalidad.

Finalmente, en diciembre de 2009 fue promulgada la Ley 20.402 que incorporó la indicación del Ejecutivo. La especial preocupación manifestada por el Ejecutivo al enfrentar el desafío de la eficiencia energética se ve, en definitiva, plasmada dentro de la nueva institucionalidad en dos instancias.

En primer lugar, a través de la creación del Ministerio de Energía que cuenta en su estructura con una División de Eficiencia Energética, la cual tiene a cargo el diseño de políticas públicas, la coordinación intra-gubernamental y sectorial de medidas o políticas relacionadas con eficiencia energética, la regulación y establecimiento de estándares mínimos de eficiencia energética, la evaluación de Programas y la generación de información y estadísticas, entre otras.

En segundo lugar, en el artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley 20.402 se faculta al Ministro de Energía en coordinación con el Ministerio de Hacienda para la constitución de la “Agencia Chilena de Eficiencia Energética”²² bajo la forma de persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro²³ –y por tanto regulada en el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil- “(...) cuyo objetivo fundamental sea el estudio, evaluación, promoción, información y desarrollo de todo tipo de iniciativas relacionadas con la diversificación, ahorro y uso eficiente de la energía.” La Agencia Chilena de Eficiencia Energética empezó a funcionar efectivamente en noviembre de 2010 sobre la base del exitoso Programa País de Eficiencia Energética, manteniendo a gran parte del personal y ocupando las mismas instalaciones.

Ahora bien, habiendo transcurrido casi dos años desde la entrada en vigencia de la Ley 20.402 que vino a instaurar el nuevo marco institucional

²² El énfasis es nuestro.

²³ Las características contenidas en la ley –persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro- pueden ser satisfechas por las formas jurídicas de una fundación o de una corporación.

en eficiencia energética, es preciso analizar si efectivamente este nuevo diseño ha sido capaz de hacer frente a los desafíos energéticos que se le presentan a nuestro país.

La metodología que se utilizará para dar respuesta a las interrogantes planteadas en el presente trabajo, viene dada en parte por un análisis comparado de los distintos modelos de agencias de eficiencia energética usados en países que ya tienen años de experiencia y aprendizaje en la materia, así como también implica un análisis de los diversos estudios de organizaciones internacionales que han hecho diagnósticos de la situación de nuestro país en la materia. Esto para dilucidar en “abstracto” las fortalezas y debilidades que derivan de la instauración de modelos netamente públicos y de los que tienen un carácter público-privado.

Por otro lado desde un punto de vista histórico es vital considerar la Historia de la ley 20.402 - especialmente en lo que se refiere a la discusión parlamentaria de la indicación ingresada por el Poder Ejecutivo que nos puede dar grandes luces del por qué del modelo adoptado y de las opiniones que predominaban al momento de aprobarse aquella ley-, analizar el papel

que jugó la consultoría realizada por Incentivos y Metas -que trazó las directrices que fueron finalmente implementadas dentro del diseño institucional de la nueva Agencia- y las opiniones de las autoridades de la época, quienes delinearon la Política Energética dentro de la cual se subsume la creación de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética. Es preciso en este punto recalcar que para efectos de hacer un análisis crítico del funcionamiento actual de la Agencia, que nos permitiera dilucidar los problemas o ventajas efectivos del modelo adoptado, tuvimos inconvenientes dado que en la época en que desarrolló la investigación hubo un constante cambio de autoridades competentes en la materia, tanto en la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía como en los altos mandos de la misma Agencia Chilena de Eficiencia Energética, lo que obstaculizó la entrega de información.

Ahora bien, pasando a la investigación propiamente tal, el primer capítulo se centrará en la necesidad de contar con instancias institucionales que se hagan cargo de la eficiencia energética, como un factor gravitante para el éxito de las iniciativas que pretendan ejecutarse. Analizaremos la experiencia internacional en Agencias de Eficiencia Energética, revisando

el contexto y los hitos específicos que llevaron a nivel comparado a alzar al tema de la eficiencia energética como uno de los pilares fundamentales que ha guiado el desarrollo de las matrices energéticas de países desarrollados, y estudiaremos casos específicos de AEE exitosas: la *Berlin Energie Agentur* –modelo público privado- y la *California Energy Commission* –modelo público propiamente tal-. Posteriormente, nos detendremos en el análisis de la experiencia nacional en cuanto a la discusión respecto del dilema público-privado en el diseño institucional de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

En el segundo capítulo se examinará el marco institucional vigente en materia de eficiencia energética en nuestro país. En primer lugar se estudiarán los antecedentes del marco institucional actualmente vigente en nuestro país –que básicamente se remite a la incipiente institucionalidad que representaba el Programa País de Eficiencia Energética-, para luego pasar a un análisis tanto de la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía como de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

Finalmente se presentarán las conclusiones del análisis del funcionamiento de la nueva institucionalidad en eficiencia energética.

CAPÍTULO PRIMERO: MODELOS DE GOBERNANZA PARA LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

Para los gobiernos, hoy, es clave asumir un rol activo en la implementación de una política en materia de eficiencia energética, herramienta que persigue entre otras finalidades, frenar el cambio climático, incrementar el desarrollo económico y enfrentar los desafíos que supone al aseguramiento del abastecimiento energético²⁴.

Ahora bien, una implementación efectiva de la eficiencia energética es una meta compleja y difícil de alcanzar, toda vez que demanda de una combinación de “desarrollo tecnológico, mecanismos de mercado y políticas gubernamentales que puedan influir las acciones de millones de

²⁴ COMISIÓN DE COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Verde sobre la eficiencia energética o Cómo hacer más con menos. Bruselas, 2005.

consumidores”²⁵. La experiencia comparada y numerosos estudios²⁶ han demostrado que la libre iniciativa privada no es suficiente para impulsar por sí sola medidas tendientes al uso eficiente de la energía, y que por tanto, la existencia de un gobierno de eficiencia energética se hace indispensable para la efectiva implementación de ésta²⁷.

La Agencia Internacional de Energía²⁸ en su estudio *Energy Efficiency Governance*, define el concepto gobierno de eficiencia energética como “la combinación de arreglos institucionales y mecanismos de coordinación, que actúen conjuntamente para apoyar la implementación de

²⁵ AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. *Energy Efficiency Governance*. París, 2010. La traducción es nuestra.

²⁶ En LIMAYE, Dilip., HEFFNER, Grayson., SARKAR, Ashok. *An analytical Compendium of Institutional Frameworks for Energy Efficiency Implementation*. World Bank. Washington, 2008; y AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. *Energy Efficiency Governance*. París, 2010.

²⁷ AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. Op. Cit.

²⁸ AIE, organización internacional, creada por la Organización por la OCDE que persigue coordinar las políticas energéticas, a fin de asegurar energía eficiente en los estados miembros.

políticas, programas y estrategias de eficiencia energética”²⁹. Dicha publicación identifica los tres pilares fundamentales, con que debiera contar un gobierno de eficiencia energética los que se encuentran íntimamente ligados entre sí: i) el establecimiento de un marco legal que guíe la materia –que incluya leyes, decretos, estrategias y planes de acción-, ii) diseño de un marco institucional –que involucre la creación de agencias de eficiencia energética-, y iii) la generación de mecanismos de coordinación dentro de los distintos niveles de gobierno -desde los organismos centralizados a autoridades regionales y comunales-.

En este capítulo se aborda el segundo pilar de lo que se entiende por gobierno de eficiencia energética, el marco institucional.

La necesidad de contar con instancias institucionales que se hagan cargo de la eficiencia energética es un factor gravitante para el éxito de las iniciativas que pretendan ejecutarse, así lo señala la Comisión de Expertos de la APEC: “las estructuras institucionales robustas son claves para el

²⁹ *Ibíd.*, p. 14. La traducción es nuestra.

desarrollo e implementación exitosa de las políticas y programas de eficiencia energética”³⁰.

Esta idea también fue recogida por nuestro país, así la Comisión Nacional de Energía³¹ ente técnico gubernamental, en su publicación Política Energética: Nuevos Lineamientos, afirmaba que “la base para cualquier política se encuentra en las instituciones adecuadas. Para que las políticas puedan ser implementadas de manera articulada y coherente, se requiere un marco de organizaciones y normativas legales. Por ello, una línea esencial de la política consiste en hacer frente al desafío de diseñar el marco institucional, incluyendo las organizaciones, que permitan actuar sobre los mercados de manera efectiva, y fortalecer a estos organismos con los recursos y capacidades que les permitan operar eficientemente”³².

³⁰ ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION. *Peer Review on Energy Efficiency in Chile*. 2009, p. 18. La traducción es nuestra.

³¹ Según lo que establecía el D.L. 2224 , hoy modificado por la ley 20.402, le correspondía elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen funcionamiento y desarrollo del sector, velar por su cumplimiento y asesorar al Gobierno en todas aquellas materias relacionadas con la energía.

³² COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA. Política Energética: Nuevos Lineamientos. Santiago, 2008. [En línea]

A nivel comparado, es posible apreciar el importante rol que pasó a jugar la eficiencia, dentro de la política energética de la mayoría de los países desarrollados, la que se plasmó, en la práctica, en la creación de instituciones y organismos con dedicación exclusiva, que se hicieron cargo de la materia. Estas estructuras institucionales encargadas en específico de la implementación de medidas tendientes al uso eficiente de la energía son las Agencias de Eficiencia Energética, en adelante las AEE, que a partir de la década del 70, comienzan a surgir en Europa, Asia y Estados Unidos.

Ahora bien, el dilema para las autoridades gubernamentales surge al momento de estructurar el modelo institucional de la Agencia de Eficiencia Energética, esto es, determinar la forma jurídica que adoptará la nueva institución. Cabe destacar, en este sentido, el modelo público – en el que la Agencia queda enteramente radicada dentro de la institucionalidad estatal- y el modelo público-privado -generalmente correspondiente a

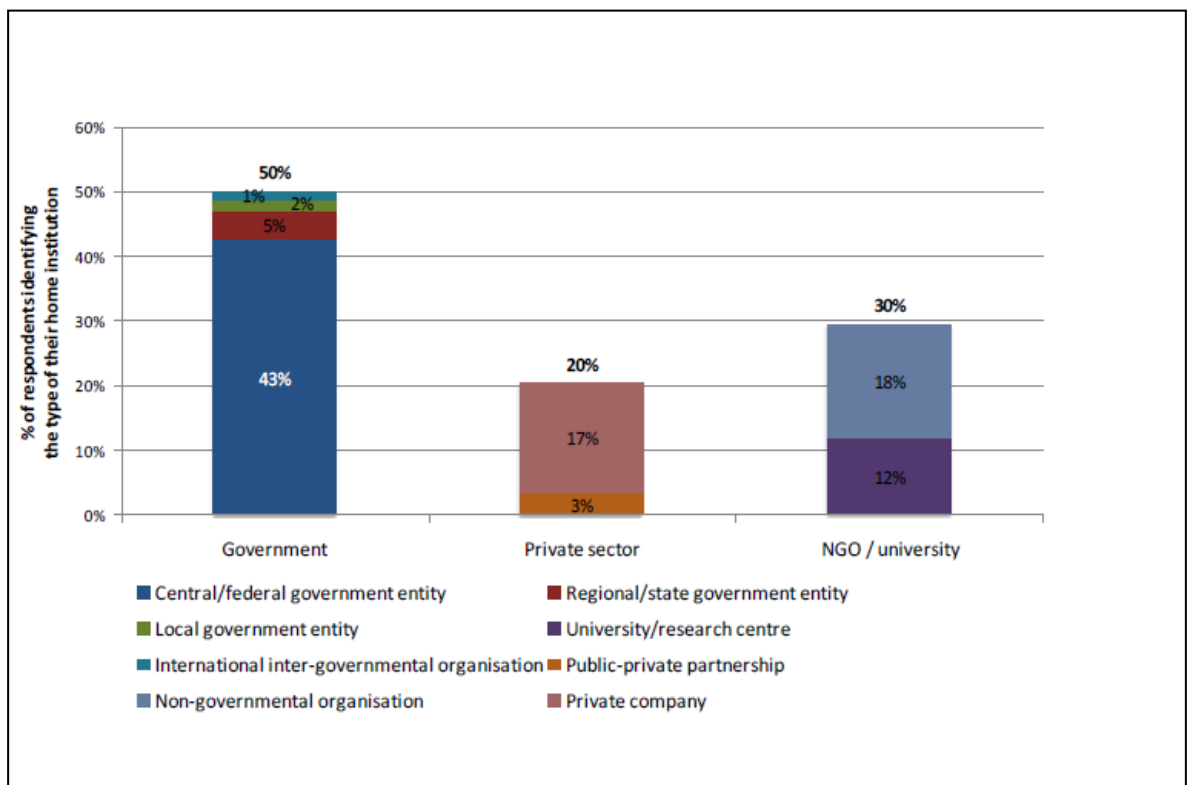
<http://www.cne.cl/archivos_bajar/Politica_Energetica_Nuevos_Lineamientos_08.pdf> [Consulta: 15 agosto 2011] El énfasis es nuestro.

fundaciones o corporaciones con participación de capitales privados y públicos-.

El Banco Mundial en un estudio reciente³³ acerca de las distintas formas institucionales de los organismos dedicados a la eficiencia energética, identificó siete modelos genéricos, los que van desde empresas públicas (Instituto para la diversificación y el ahorro de la energía, IDAE, en España) a ONGs (*Efficiency Vermont*, administrado por *Vermont Energy Investment Corporation*, VEIC, en EEUU), contemplando corporaciones público-privadas (BEA, Agencia de Energía de Berlín, Alemania) y agencias gubernamentales con amplias competencias en materia energética.

³³ LIMAYE, Dilip., HEFFNER, Grayson., SARKAR, Ashok. *An analytical Compendium of Institutional Frameworks for Energy Efficiency Implementation*. World Bank. Washington, 2008.

Figura 5: Tipos de Agencias de Eficiencia Energética en el Mundo³⁴.



Como pasaremos a exponer más adelante, no hay a priori un modelo que sea preferible a otro³⁵, por lo que se hace necesario ahondar en el

³⁴ AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. *Energy Efficiency Governance Handbook*. París, 2010. p. 76.

análisis de las ventajas y desventajas que derivan de la adopción de uno u otro modelo.

En el presente capítulo analizaremos la experiencia internacional en AEE, revisando el contexto y los hitos específicos que llevaron a nivel comparado a alzar al tema de la eficiencia energética como uno de los pilares fundamentales que ha guiado el desarrollo de las matrices energéticas de países desarrollados, y estudiaremos casos específicos de AEE exitosas: la *Berlin Energie Agentur* –modelo público privado- y la *California Energy Commission* –modelo público propiamente tal-. Posteriormente, nos detendremos en el análisis de la experiencia nacional en cuanto a la discusión respecto del dilema público-privado en el diseño institucional de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

³⁵ *Ibíd.*, p. 22.

1.1. La necesidad de crear una nueva institucionalidad para la promoción de la eficiencia energética: la experiencia internacional

En los países desarrollados el uso eficiente de la energía es concebido, desde hace ya tres décadas, como un recurso energético más. A partir de la década de 1970 y con la crisis del petróleo³⁶, las deficiencias de la matriz energética en los países desarrollados se fueron haciendo patentes -la alta dependencia de importaciones de combustibles fósiles³⁷, la consiguiente falta de seguridad energética y la alta volatilidad de los precios- llevaron a sus autoridades a buscar soluciones, las que fueron identificadas básicamente con el desarrollo de energías renovables no convencionales a modo de contrarrestar la creciente dependencia de

³⁶ Especialmente tras la “primera crisis del petróleo” de 1973 que comenzó a raíz de la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo de no exportar más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur.

³⁷ En los países desarrollados el porcentaje de dependencia exterior fluctúa hasta el día de hoy entre el 80 y el 90%.

combustibles tradicionales y, por otro lado, con el diseño de medidas de eficiencia energética tendientes a frenar el, entonces, sostenido aumento de la demanda energética.

El denominador común y motivación central que en términos generales llevó a los Estados a ocuparse y abordar la eficiencia energética, estuvo en la necesidad de asegurar la sustentabilidad de sus matrices energéticas a mediano y largo plazo. Se comenzó a gestar en las autoridades un consenso generalizado respecto a la manera en que las matrices energéticas estaban creciendo no era sostenible en el tiempo, tanto desde un punto de vista ambiental –lo que se relaciona con los impactos provenientes de los gases de efecto invernadero- como desde una perspectiva económica –lo que viene configurado con la dependencia exterior y la inestabilidad propia de los países proveedores-.

El Consejo Mundial de Energía³⁸ en su publicación “*Energy Efficiency Policies Around the World: Review and Evaluation*”³⁹ identifica

³⁸ El Consejo Mundial de Energía, fundado en 1924, es una organización internacional conformada por Comités Nacionales de 100 países, cuya

los cuatro factores gatillantes o *drivers* que llevaron a los distintos países a ocuparse de la eficiencia y a ponerla como eje central dentro de sus políticas energéticas. Estos factores y sus respectivos objetivos específicos (que pueden concretarse a través de medidas tendientes a la eficiencia energética) son: 1) la seguridad energética -que engloba objetivos específicos como la reducción de la energía importada y la disminución y el control del crecimiento de la demanda doméstica, 2) el desarrollo y la competitividad económica -con objetivos tales como la reducción de los costos de producción y el aumento de la competitividad en las industrias-, 3) el cambio climático -que involucra la contribución a la mitigación de los efectos generados por éste y el cumplimiento de las obligaciones

actual misión es la de promover la oferta y el uso de la energía en forma sustentable. Fuente: Comité Peruano para el Consejo Mundial de Energía. [En línea] <http://www.wecperu.org/index.php?option=com_content&task=category§ionid=1&id=1&Itemid=3> [consulta: 22 de mayo de 2012]

³⁹ WORLD ENERGY COUNCIL. *Energy Efficiency Policies around the World: Review and Evaluation*. Londres, 2008.

internacionales asumidas en el Protocolo de Kyoto, entre otros- y 4) la salud pública⁴⁰.

Es a partir de dichos factores gatillantes que la eficiencia energética se convierte en asunto prioritario a la hora de elaborar políticas en materia energética⁴¹. Así las autoridades gubernamentales de los países desarrollados fueron entendiendo que para una implementación adecuada y efectiva de las políticas tendientes al uso eficiente de la energía se requería necesariamente de un soporte institucional que se hiciera responsable de la elaboración y ejecución de dichas políticas.

⁴⁰ AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. *Energy Efficiency Governance Handbook*. París, 2010. p.33.

⁴¹ Es importante aquí señalar que los factores que gatillaron los procesos – o *drivers*- de creación e instauración de AEE cambian de acuerdo a la realidad de los distintos países. La encuesta realizada por la Agencia Internacional de Energía en su publicación *Energy Efficiency Governance* dio cuenta que el mayor “driver” para los países miembros de la OECD fue el cambio climático, seguido por la seguridad energética; en cambio para los países que no forman parte de dicha organización internacional, el mayor driver para la implementación de políticas de eficiencia energética fue la seguridad energética, seguido por el desarrollo económico, y en un muy distante tercer lugar el cambio climático.

De esta forma comienzan a surgir en Europa, Asia⁴² y Estados Unidos las Agencias de Eficiencia Energética.

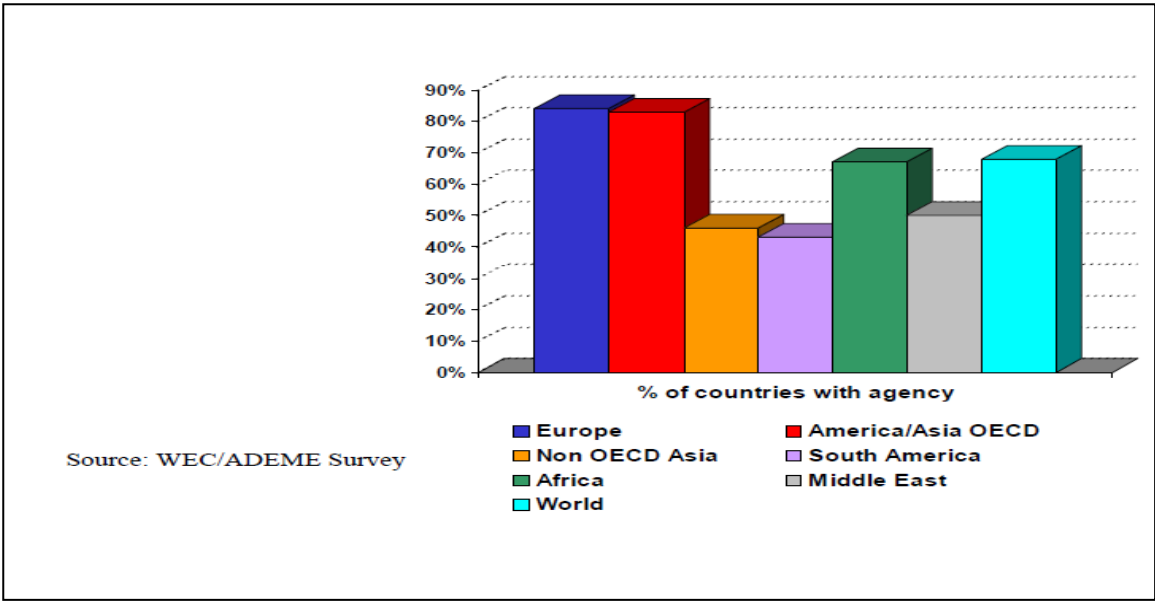
La conciencia de esta necesidad de contar con un marco institucional que se hiciera cargo de la eficiencia energética con el tiempo se fue expandiendo a la mayoría de los países, cuestión que se ve reflejada en el anteriormente citado estudio del Consejo Mundial de Energía. El análisis realizado en dicha publicación detectó que cerca de dos tercios de los países que encuestados⁴³ contaban con una Agencia Nacional de Eficiencia Energética y más del 90% tenían una división ministerial dedicada exclusivamente a la eficiencia energética⁴⁴.

⁴² En Corea la KEMCO y en Japón el Centro de Conservación de Energía.

⁴³ Con motivos de dicha publicación fueron entrevistadas autoridades gubernamentales de más de 70 países alrededor del mundo.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 38.

Figura 6: Países que cuentan con una Agencia de Eficiencia Energética⁴⁵.



Si bien el actual estado de las cosas nos demuestra que hay acuerdo respecto a la necesidad de contar con instituciones que se hagan cargo de la eficiencia energética, esto no sucede respecto a la forma o al modelo que debieran tomar dichas instituciones. El estudio del Banco Mundial “*An analytical Compendium of Institutional Frameworks for Energy Efficiency*

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 39.

Implementation ”⁴⁶ identificó siete modelos institucionales para la implementación de la eficiencia energética, cuales son:

- 1.- agencia gubernamental con competencias amplias en materia energética,
- 2.- agencia gubernamental centrada en la “energía limpia”,
- 3.- agencia gubernamental dedicada exclusivamente a la eficiencia energética,
- 4.- autoridad independiente, creada por estatuto, dedicada a promover la eficiencia energética,
- 5.- corporación independiente propiedad del Estado,
- 6.- organización no gubernamental dedicada a la eficiencia energética y,
- 7.- organismo público-privado⁴⁷.

⁴⁶ Dicho estudio consideró el análisis de 29 marcos institucionales correspondientes a 27 distintos países.

⁴⁷ LIMAYE, Dilip., HEFFNER, Grayson., SARKAR, Ashok. *An analytical Compendium of Institutional Frameworks for Energy Efficiency Implementation*. World Bank. Washington, 2008. p.12. La traducción es nuestra.

Así mismo, el recién citado estudio da cuenta de una cierta evolución en la constitución de estas instituciones a lo largo del tiempo. En las más antiguas, diseñadas a partir de 1970, priman las agencias gubernamentales con amplias competencias en materia energética; posteriormente se pasa a las agencias gubernamentales especializadas en “energía limpia”⁴⁸, y las más recientemente creadas son las agencias gubernamentales específicamente dedicadas a la eficiencia energética y las organizaciones no gubernamentales.

Ahora bien, dentro de esta amplia gama de instituciones, los estudios en la materia coinciden en que no hay a priori un modelo que sea preferible a otro. Así lo afirma la publicación del Banco Mundial “los siete modelos pueden ser efectivos en la implementación de programas dirigidos a superar las barreras de información y de desarrollo tecnológico”⁴⁹. En la misma forma, la Agencia Internacional de Energía señala que “no hay una respuesta única respecto a la organización de las Agencias de Eficiencia

⁴⁸ El concepto *clean energy* abarca todo tipo de energías limpias, agrupando medidas de eficiencia energética con energías renovables no convencionales.

⁴⁹ *Ibíd.*, p.12. La traducción es nuestra.

Energética (...) Cada modelo organizacional tiene sus ventajas y desventajas, y no hay evidencia consistente de que alguna de ellas sea preferible⁵⁰, tal como lo muestra la siguiente tabla.

⁵⁰ AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. *Energy Efficiency Governance Handbook*. París, 2010. p.23. La traducción es nuestra.

Figura 7: Ventajas y desventajas de cada modelo organizacional de AEE.

Modelo organizacional	Ventajas	Desventajas
Agencia gubernamental con competencias amplias en materia energética	<ul style="list-style-type: none"> -acceso directo a financiamiento. -mayor potencial de acceso a acuerdos de cooperación internacional. -influencia más directa en la política energética. 	<ul style="list-style-type: none"> -dificultad para tomar decisiones. -limitaciones en el personal y en la remuneración de éstos. -la eficiencia energética debe “competir” con los otros temas.
Agencia gubernamental centrada en la “energía limpia”	<ul style="list-style-type: none"> -mayor potencial de acceso a acuerdos de cooperación internacional. -mayor capacidad de 	<ul style="list-style-type: none"> -limitaciones en el personal y en la remuneración de éstos. -potencial enfrentamiento con

Modelo organizacional	Ventajas	Desventajas
	especializarse en el tema.	otros organismos dentro del aparato gubernamental.
Autoridad independiente, creada por estatuto, dedicada a promover la eficiencia energética	-vínculos más directos con el sector privado. -acceso a financiamiento tanto público como privado. -mayor independencia y autonomía.	-no tiene acceso directo a donaciones.
Organización no gubernamental (ONG) dedicada a la eficiencia energética.	- acceso al apoyo y financiamiento del sector privado. -mayor independencia y	-no tiene acceso directo al proceso de coformación de políticas energéticas.

Modelo organizacional	Ventajas	Desventajas
	autonomía.	<p>-dificultad de coordinación con los demás organismos.</p> <p>-puede que no sea una “solución” permanente.</p>
Organismo público-privado	<p>-mayor independencia y autonomía.</p> <p>-mejor llegada al sector privado y a los consumidores.</p>	<p>-no tiene acceso directo al proceso de coformación de políticas energéticas.</p> <p>-debe competir por recursos.</p> <p>-falta de autoridad.</p> <p>-dificultad de coordinación con los demás organismos.</p>

Modelo organizacional	Ventajas	Desventajas
		-puede que no sea una “solución” permanente.

Fuente: Agencia Internacional de Energía, 2010.

Entendiendo que los distintos modelos de AEE tienen ventajas y desventajas, y que por tanto, no hay a priori un modelo preferible a otro, la Agencia Internacional de Energía establece tres premisas básicas que deben ser tomadas en cuenta al momento de crear una Agencia de Eficiencia Energética⁵¹:

⁵¹ *Ibíd.*, p.22. Así mismo el estudio *An analytical Compendium of Institutional Frameworks for Energy Efficiency Implementation*, financiado por el Banco Mundial, también establece siete criterios a la hora de articular un marco institucional para la EE, dentro de los que se cuentan: a) el contexto del país lo que implica analizar la importancia relativa que tiene la EE dentro de la política energética del país; b) los mecanismos de financiamiento; c) la importancia que se le da a la participación del sector privado; d) la integración entre las metas de EE y las de energía limpia y energías renovables, entre otras.

- i. Se hace necesario dotar a la Agencias de una base jurídica –a través de un cuerpo legal propiamente tal o mediante estatutos propios- ya que genera un carácter de permanencia y de política a largo plazo.

- ii. Son varios los factores y las competencias básicas que contribuyen al éxito de las agencias de eficiencia energética. En efecto, la Agencia Internacional de Energía ha llegado a la conclusión de que el éxito de una agencia de eficiencia energética no depende de una variable en específico, sino que implica una conjunción de diversos factores clave, entre los que se cuentan, el hecho de contar con una conducción fuerte y el tener una base de buenos apoyos externos dentro de los que se incluyan al sector privado.

- iii. El diseño de la agencia de eficiencia energética debe ser acorde a los requerimientos establecidos de antemano, esto es, que la forma de organización que se decida debe ser compatible con

las competencias de las que debe hacerse cargo⁵². Este punto se conecta necesariamente con los modelos institucionales elegidos, ya que el alcance de las actuaciones de las Agencias depende de la forma jurídica y patrimonial elegida, por ejemplo, una agencia de carácter público privado no podrá participar directamente en el diseño de políticas e instrumentos y en la confección de normativas específicas sino que asumirá un rol netamente implementador.

Teniendo en cuenta estos criterios establecidos por la Agencia Internacional de Energía y los antecedentes aportados por el estudio del *World Energy Council*, es posible afirmar que aun cuando no hay un diseño institucional ideal a la hora de conformar una Agencia de Eficiencia Energética, sí hay cierta claridad respecto a la necesidad de contar con un marco institucional que se haga responsable de la implementación de la eficiencia energética.

⁵² *Ibíd.*, p. 22.

Ahora bien, hay múltiples factores y variables que efectivamente influyen en el desempeño de las AEE y, que por tanto, deben ser necesariamente considerados para lograr un diseño acorde a las exigencias de cada país.

En este sentido, y al no existir consenso en los expertos sobre qué tipo de modelo de AEE es más eficaz, queda demostrado al observar la experiencia nacional que cada país escoge el modelo que mejor se adapta a su realidad, tal cómo se expone a continuación.

1.2. Un ejemplo de modelo público-privado: el caso alemán.

La *Berlin Energic Agentur* se erige hoy en día como el paradigma de AEE público-privada, resultando ser una iniciativa sumamente exitosa. Esta Agencia constituye además, tal como pasaremos a exponer más adelante, el antecedente directo y fuente inspiradora para el diseño institucional de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética⁵³.

Dicha Agencia encuentra sus orígenes en el periodo posterior a la caída del muro de Berlín, en el que se propició un proceso masivo de remodelación y construcción de edificios corporativos en la capital alemana destinados a acoger a las nuevas instituciones, principalmente gubernamentales. Las nuevas construcciones incorporaron nuevas

⁵³ Entre la *Berlin Energic Agentur* y el Programa País de Eficiencia Energética mediaban vínculos de colaboración e intercambio de experiencias.

tecnologías, dentro de las cuales destacan las tendientes al uso eficiente de la energía.

Este proceso de modernización a escala masiva de Berlín, sumado a los compromisos que derivaban de la ambiciosa política energética establecida a partir de 1990 por el gobierno germano⁵⁴ gestaron la idea de conformar una Agencia de Eficiencia Energética que permitiera aunar esfuerzos públicos y privados que hasta este momento se encontraban un tanto dispersos.

Es a partir de este conjunto de factores, que la Municipalidad de Berlín funda en el año 1.992 la Agencia de Energía de Berlín bajo la forma de una sociedad privada de responsabilidad limitada cuya propiedad recae en partes iguales en cuatro socios: el Municipio de Berlín, el Banco KFW,

⁵⁴ Ejemplo de esta ambiciosa política energética lo constituyen el plan de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 21% al 2005 y la creación del “impuesto ecológico” incorporado en el Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente, para la promoción de energías renovables no convencionales, eficiencia energética en procesos productivos, etc.

la empresa distribuidora de gas y la distribuidora eléctrica de Berlín con el objetivo de introducir la eficiencia energética en los nuevos edificios y modernizar los antiguos bajo el mismo concepto.

El directorio de *la Berlin Energie Agentur* está compuesto por ocho miembros, dos de cada socio propietario de la agencia.

Tal como ya se señaló, la *Berlin Energie Agentur* adoptó una naturaleza jurídica público-privada lo que se traduce en una imposibilidad de ejercer potestades regulatorias. Así, su principal misión es la de implementar los planes, programas y regulaciones elaborados por el Ministerio de Energía alemán⁵⁵. Sus competencias dicen relación con:

- i. La asesoría de políticas públicas a gobiernos y empresas sobre energía y eficiencia,

⁵⁵ Adicionalmente, la BEA posee atribuciones para acreditar o certificar tanto empresas como personas y productos.

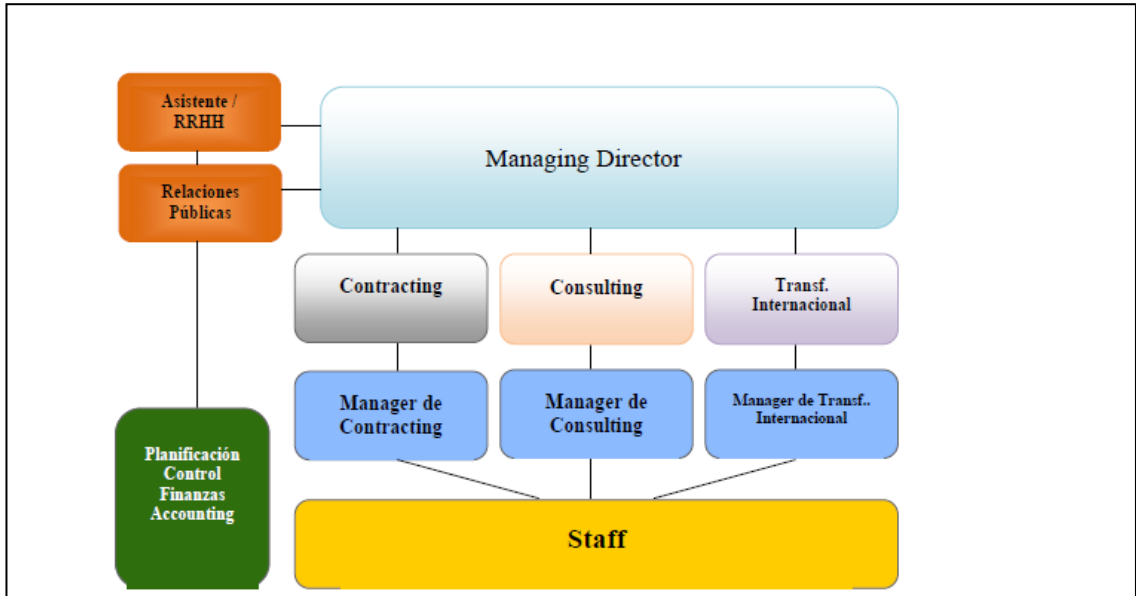
- ii. El desarrollo de proyectos de eficiencia energética y de Modelos de Financiamiento,
- iii. Apertura de mercado para Energías renovables no convencionales⁵⁶.

Este accionar se articula a través de la Dirección Ejecutiva que tiene a su cargo cuatro divisiones funcionales, cuales son: a) división de contratación - dedicada a proveer soluciones de eficiencia en calor, electricidad y otras energías-, b) división de consultoría -encargada de dar asesorías a los actores del sector público y privado en reducción de emisiones de carbono, reducción de consumo energético y costos de inversión-, c) división de transferencia internacional –que da una especie de asesoría en mecanismos de eficiencia energética a distintos países, es a través de esta división que se produce el intercambio de conocimiento con las autoridades chilenas- y d) la división de administración y finanzas⁵⁷.

⁵⁶ CONSULTORA INCENTIVOS Y METAS. Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, Santiago, 2009. p.30.

⁵⁷ *Ibíd.*, p.30.

Figura 8: Organigrama de la Agencia de Energía de Berlín⁵⁸.



En cuanto al financiamiento, la Agencia cuenta con un presupuesto anual de 6,5 millones de euros y es una de las pocas agencias de eficiencia energética que obtiene utilidades (370.000 euros el año 2007)⁵⁹. El Municipio de Berlín es el principal cliente, y por tanto mayor financista, de la *Berlin Energie Agentur*.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 30.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 31.

El diagnóstico generalizado del funcionamiento de la *Berlin Energie Agentur* es sumamente positivo, así lo señala expresamente la Agencia Internacional de Energía⁶⁰, especialmente en lo que respecta al financiamiento toda vez que mediante las asesorías y servicios que proporciona a sus clientes –que como bien ya dijimos, la Municipalidad de Berlín es el principal- no sólo financia su funcionamiento, sino que además obtiene cuantiosas ganancias.

En cuanto al ahorro de energía que se deriva de las acciones de la Agencia, a la fecha se ha logrado evitar el consumo de energía eléctrica por un total de \$ 11.556.455⁶¹ de euros, lo que en términos de reducción de emisiones de CO2 se traduce en aproximadamente 63 millones de kilogramos.

⁶⁰ En su informe *Germany Energy Policy Review* de 2007.

⁶¹ Fuente: [En línea] <http://www.berliner-e-agentur.de/en/facts>> [consulta: 7 de diciembre 2011]

1.3. Un ejemplo de modelo público: el caso de California

El caso de California constituye el paradigma de agencia de eficiencia energética netamente pública. Las políticas, planes y programas impulsados por la *California Energy Commission* cuentan con un elevado nivel de éxito en lo que a disminución de consumo energético se refiere – con el consiguiente y notorio efecto de desacoplamiento entre el crecimiento económico del Estado de California y su demanda energética-.

El origen de esta AEE data de la década de 1970, periodo que se caracteriza por el fortalecimiento de la Organización de Países Productores de Petróleo que hizo visible la preocupante dependencia externa de Estados Unidos en materia energética.

La urgente necesidad de superar el escenario de dependencia externa, sumada a la conciencia colectiva respecto al cambio climático y sus

nefastas consecuencias, que paralelamente estaba surgiendo en la ciudadanía del Estado de California, constituyeron los hitos clave que dieron paso al desarrollo de políticas energéticas tendientes a la eficiencia⁶².

La Legislatura de California en 1974 pone de manifiesto su preocupación por el tema a través de la *Warren-Alquist State Energy Resources Conservation and Development Act* que sus Disposiciones Generales señala que “el ritmo actual de crecimiento de la demanda de energía eléctrica se debe en parte al despilfarro, antieconómico e ineficiente, y los usos innecesarios del poder y la continuación de esta tendencia dará lugar a un grave agotamiento o el compromiso irreversible de la energía, los recursos de tierras y agua, y las amenazas potenciales a la calidad ambiental del estado”⁶³.

⁶² CONSULTORA INCENTIVOS Y METAS. Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, Santiago, 2009. p. 21.

⁶³ *Warren-Alquist State Energy Resources Conservation and Development Act*, apartado 25002. La traducción es nuestra.

De esta forma surge la Comisión para la Conservación de Recursos Energéticos y el Desarrollo (nombre formal para la Comisión de Energía) como una institución pública del Estado de California que fue establecida por la Asamblea Legislativa en la ya mencionada *Warren Alquist Act* para direccionar los desafíos energéticos que estaba enfrentando el Estado de California ya en aquella época.

La Comisión de Energía tiene como misión lograr que los “ciudadanos cuenten con opciones energéticas a precios adecuados, con seguridad de suministro, diversas, seguras y acordes con la protección del medio ambiente”⁶⁴. Esta definición amplia del rol a desempeñar, determina una variedad de actividades, un carácter marcadamente técnico y un esquema de trabajo basado en grandes acuerdos ciudadanos y en la implementación de acuerdos público – privados.

⁶⁴ *Warren-Alquist State Energy Resources Conservation and Development Act*. La traducción es nuestra.

Dentro de las responsabilidades de la *California Energy Commission* se cuentan: prever las necesidades futuras de energía y mantener el historial de datos energéticos, otorgar licencias a plantas termoeléctricas de 50 o más MW, promover la eficiencia energética a través de normas, impulsar la energía renovable por medio de apoyos al mercado de tecnologías emergentes, entre otras⁶⁵.

Planificación de una respuesta directa del Estado para las emergencias de energía.

El Directorio de la Comisión, tal como lo establece el Capítulo III del Acta, está compuesto por cinco miembros, los cuales son propuestos por el Gobernador y ratificados por la mayoría de los miembros electos del parlamento estatal, con una duración de 5 años en el cargo y con dedicación de tiempo completo⁶⁶.

⁶⁵ ENTE. Fondos públicos para programas de ahorro de energía y aprovechamiento de energía renovables. Ciudad de México, 2009. p. 6.

⁶⁶ *Warren-Alquist State Energy Resources Conservation and Development Act* Capítulo III 250.

El carácter de los integrantes del Directorio es eminentemente técnico, debiendo involucrar a un experto en el campo de la ingeniería y las ciencias físicas, a un abogado con experiencia en derecho administrativo, un experto en la protección del medio ambiente y el estudio de ecosistemas, un economista con experiencia en el manejo de recursos naturales y por último, un miembro de la población en general.

Respecto a los posibles conflictos de interés que se puedan suscitar en el ejercicio de las funciones de cualquier empleado de la Comisión de Energía, las disposiciones son extremadamente duras. El apartado 25205 del Capítulo III del Acta se encarga de enumerar todos los casos que supongan un conflicto de interés, dentro de las que se cuentan: no puede ser miembro de la Comisión aquel que haya recibido utilidades provenientes de negocios eléctricos en los últimos dos años; no puede un miembro de la Comisión participar en cualquier procedimiento judicial, contrato o acuerdo en cuyo asunto principal tengan interés directo o indirecto empresas eléctricas; los miembros o empleados de la Comisión no puede ocupar otro cargo público, etc. Todas estas medidas procuran evitar cualquier conexión

de éstos con alguno de los actores del sector privado en lo que generación de energía se refiere.

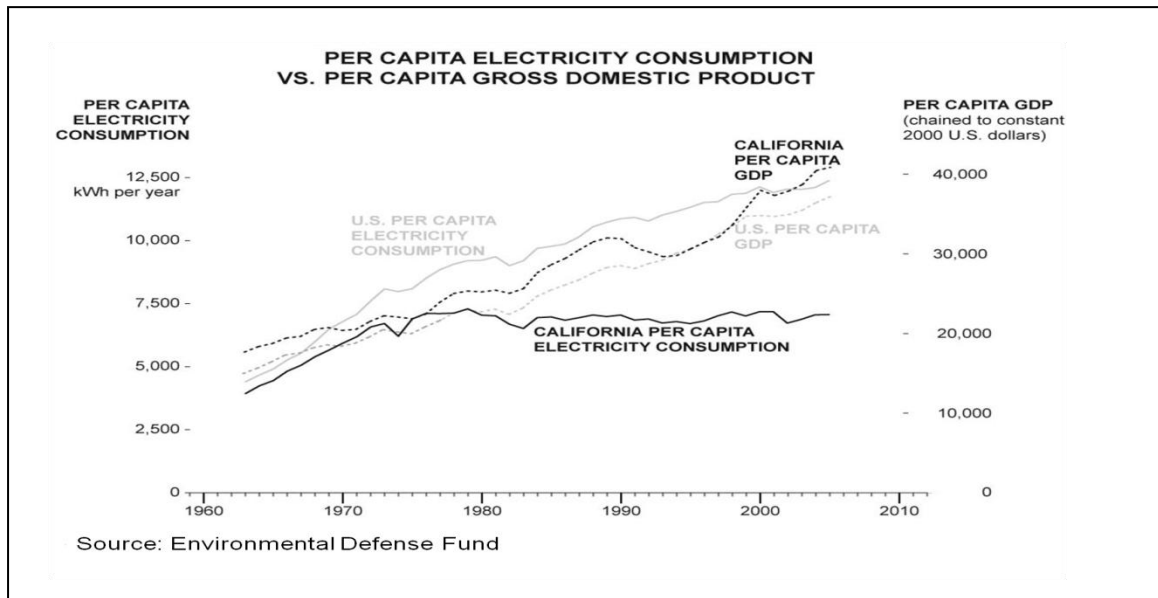
Dada la gran variedad de funciones que tiene en sus manos la Comisión, su organigrama está compuesto por cinco divisiones funcionales, dentro de las que se encuentran una de combustibles y transportes, de análisis del abastecimiento eléctrico y la división de eficiencia energética y de energías renovables.

La Comisión se financia mediante un cargo a la tarifa eléctrica en las cuentas individuales de los consumidores finales que, para noviembre de 2010, corresponde a US\$ 0,00029 / KW/h.⁶⁷

⁶⁷ De esta forma un consumidor promedio –que utiliza aproximadamente 600 kWh- estará pagando 17, 4 centavos por mes, fondos que son destinados al financiamiento administrativo y operacional de la Comisión de Energía. Fuente: ENTE. Fondos públicos para programas de ahorro de energía y aprovechamiento de energía renovables. Ciudad de México, 2009. p. 7.

El rol que ha jugado la Comisión de Energía permitió generar un amplio consenso en la población californiana, que desde un primer momento se caracterizó por ser muy consciente del fenómeno del cambio climático, respecto a los objetivos medio ambientales perseguidos. Este consenso amplio en la población, constituyó una especie de respaldo para la instauración de políticas energéticas más agresivas y eficaces (desde 1974 se han promulgado más de 100 leyes tendientes a la eficiencia energética por el Estado de California) que se ven reflejadas en el desacoplamiento entre la curva de crecimiento del PIB y de la demanda energética que se comienza a vislumbrar ya a mediados de la década del 70', tal como lo muestra la Figura N° 9.

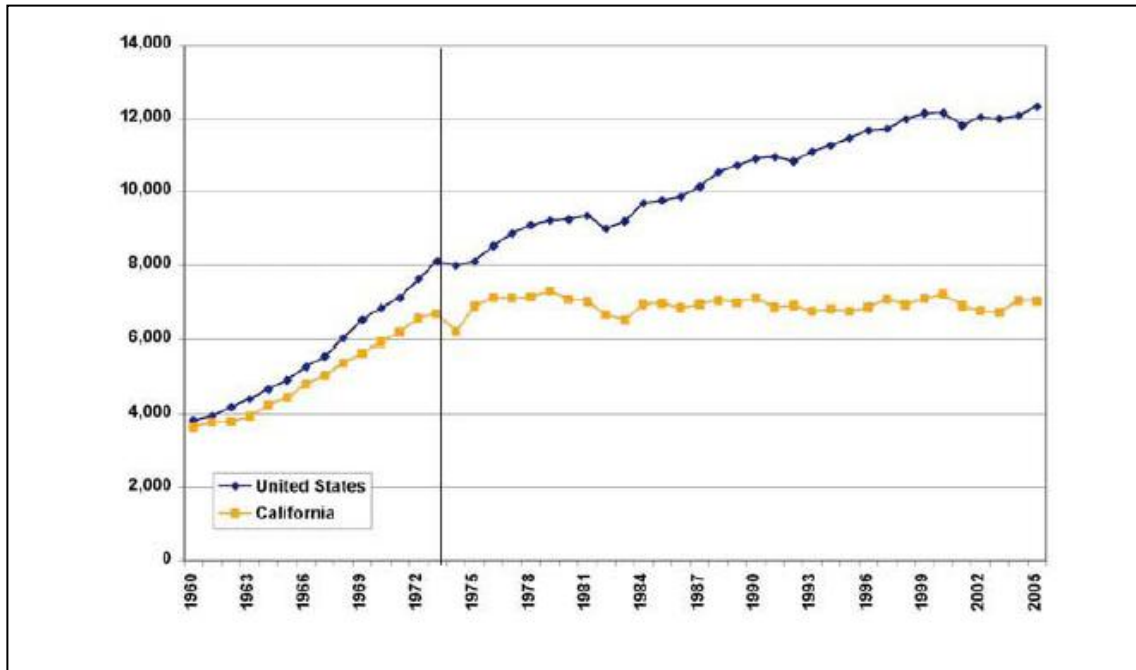
Figura 9: Consumo eléctrico y crecimiento del PIB en el estado de California⁶⁸.



Ahora bien, si se compara la curva de consumo de energía eléctrica del Estado de California con el resto de los Estados Unidos se puede apreciar ostensibles diferencias. A partir del año 1976 en California se observa un estancamiento del crecimiento del consumo, el cual se mantiene medianamente “congelado” hasta el día de hoy, en cambio en el resto de los Estados Unidos hay una clara y patente tendencia al alza del consumo eléctrico que aún no es posible frenar.

⁶⁸ Fuente Sitio Web de la Comisión de Energía de California. [En línea] <<http://www.energy.ca.gov/efficiency/>> [consulta: 9 de junio 2011]

Figura 10: Consumo eléctrico en el estado de California versus Estados Unidos⁶⁹.



La diferencia del Estado de California con el resto de los Estados federados en el país del norte, es que se tomó conciencia del problema del cambio climático muy tempranamente, lo mismo ocurrió con la implementación de instituciones encargadas del tema medioambiental, tales como la *California Energy Commission*, que han generado grandes avances que hoy en día la mayoría de los países desarrollados ha imitado.

⁶⁹ Fuente Sitio Web de la Comisión de Energía de California. [En línea] <<http://www.energy.ca.gov/efficiency/>> [consulta: 9 de junio 2011]

2. El dilema público- privado: la experiencia a nivel nacional.

2.1. Postura del Ejecutivo y discusión parlamentaria acerca del marco institucional en eficiencia energética a implementar en nuestro país.

El sector energía, hasta antes de la creación del Ministerio, presentaba serias deficiencias en la forma en que se estructuraban y delimitaban las competencias, lo que impedía dar una mirada integral.

Estas brechas fueron evidenciadas por la CEPAL en su publicación Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe⁷⁰, señalando entre ellas, “la asignación incorrecta de responsabilidades, falta de una autoridad neta en el área, (...) enfoque en la

⁷⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Santiago, 2009.p.58.

reglamentación económica del sector en detrimento de la elaboración de políticas públicas, (...) falta de mecanismos de coordinación formal entre la política ambiental y la política energética”⁷¹.

Las importantes y patentes deficiencias que caracterizaban al sector energía, llevaron al Ejecutivo a impulsar en 2.008 la instauración de una nueva institucionalidad que pudiera hacer frente a los crecientes desafíos en materia energética.

La nueva institucionalidad fue diseñada de manera tal, que el Estado pudiera hacerse cargo y cumplir con las cuatro funciones básicas - identificadas en el mensaje de la Ley 20.402 que crea el Ministerio de Energía⁷²- que le corresponden en el ámbito energético: i) la formulación y evaluación de políticas públicas, ii) la formulación de normas específicas en el ámbito del funcionamiento de la actividad económica, iii) la fiscalización

⁷¹ *Ibíd.*, p. 59.

⁷² Historia de la Ley 20.402. Biblioteca del Congreso Nacional. p. 21. Más información en: www.bcn.cl

del cumplimiento de las normas y la aplicación de sanciones y iv) la resolución de conflictos entre agentes privados o entre éstos y el Estado.

El 16 de enero de 2008, el Ejecutivo ingresa al Congreso el proyecto de ley para crear el Ministerio de Energía con el objetivo de reordenar las competencias en materia energética, de manera de lograr una visión integral y coherente que fuera capaz de hacerse cargo de los crecientes desafíos que empezaba a afrontar nuestro país.

El entonces Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía, al presentar el proyecto de ley, manifestaba que el panorama energético nacional e internacional supone enfrentar retos como país “en ámbitos tales como (...) **la eficiencia energética** y el fomento de las “nuevas energías” que requieren analizar las fortalezas y debilidades de nuestro diseño institucional, a fin de evaluar la necesidad de modificaciones que permitan enfrentar los desafíos”⁷³.

⁷³ *Ibíd.*, p. 33. El énfasis es nuestro.

El modelo propuesto en el proyecto de ley opta por la centralización en el Ministerio de Energía de las funciones de elaboración, proposición y evaluación de política pública energética, dejando fuera de sus competencias las de ejecución, tales como la implementación de planes, programas, regulación técnica, fiscalización que quedan en manos de “estructuras complementarias”⁷⁴. Así lo expresa la Comisión Nacional de Energía en su documento Política Energética: Nuevos Lineamientos “todas las competencias en materias de formulación de políticas, normas legales y reglamentarias, planes y programas son encomendadas a un Ministerio de Energía, el cual tendrá a su cargo la rectoría del sector energético del país”⁷⁵.

⁷⁴ La capacidad de gestión del Ministerio de Energía y de la Comisión Nacional de Energía se reforzará por “estructuras complementarias” en ciertos temas específicos que requieren de acciones coordinadas y rápidas, tales como la eficiencia energética y de las energías renovables a través de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética y el Centro de Energías Renovables respectivamente.

⁷⁵ COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA. Política Energética: Nuevos Lineamientos. Santiago, 2008. [En línea]
<http://www.cne.cl/archivos_bajar/Politica_Energetica_Nuevos_Lineamientos_08.pdf> [Consulta: 15 agosto 2011].

En este sentido, la nueva institucionalidad energética propuesta por el Ejecutivo, respecto al diseño estructural y organizacional siguió el modelo propuesto por la OECD en la materia, que recomienda el anclaje de las funciones regulatorias e implementadoras en distintos organismos; cuestión que se refleja en lo expresado por el Ejecutivo durante la discusión parlamentaria “en el diseño se tomó especial consideración, en identificar los distintos roles que el Estado cumple en el ámbito energético, distinguiendo la formulación de políticas, planes y normas legales y reglamentarias; de los ámbitos de aplicación o ejecución del marco legal (...) Identificados los roles, se adoptó la decisión, siguiendo las tendencias internacionales y las recomendaciones de los expertos, de separar dichas funciones para cumplirlas por distintas instituciones, con características distintas”⁷⁶. Así también lo expresa el mensaje de la Ley 20.402 al señalar que era preciso separar las funciones de elaboración y evaluación de políticas públicas con las “funciones relacionadas con la ejecución de la

⁷⁶ Loc. cit.

política (implementación de planes, programas, regulación técnica, fiscalización)⁷⁷.

En este sentido, y siguiendo las directrices generales que guían la reordenación global del sector energía en cuanto a la separación de las funciones regulatorias de las de ejecución o de implementación, el nuevo marco institucional encargado en específico de la eficiencia energética tiene dos vertientes: la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía que cumple con la función de definición de políticas sobre eficiencia y la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, entidad con participación público-privada encargada de la implementación de las regulaciones y políticas definidas anteriormente por la División⁷⁸.

Tal como ya lo señalamos, la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía –como primera instancia institucional- tiene a su cargo el rol regulatorio, por lo que en la esfera de sus competencias se

⁷⁷ Loc. cit.

⁷⁸ Loc. cit.

encuentra el diseño de políticas públicas, la coordinación intra-gubernamental y sectorial de medidas o políticas relacionadas con eficiencia energética, la regulación y establecimiento de estándares mínimos de eficiencia energética, la evaluación de Programas y la generación de información y estadísticas, entre otras.

Por otro lado, la reforma introducida por la Ley 20.402 creó la Agencia Chilena de Eficiencia Energética que es una organización de carácter público-privado enfocada en la implementación de las políticas y regulaciones establecidas por la División de Eficiencia Energética, asesorando el diseño de estas mismas sobre la base de la experiencia práctica⁷⁹.

⁷⁹ COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA. Política Energética: Nuevos Lineamientos. Santiago, 2008. [En línea] <http://www.cne.cl/archivos_bajar/Politica_Energetica_Nuevos_Lineamientos_08.pdf> [Consulta: 15 agosto 2011]

El proyecto de ley que creaba el Ministerio de Energía no contemplaba originalmente la inclusión de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética. Fue la Dirección Ejecutiva del Programa País de Eficiencia Energética la que impulsó y comenzó a socializar la necesidad de contar con una Agencia que gozara de una estabilidad institucional a largo plazo -a diferencia del Programa que tenía una naturaleza más frágil y dependía de un presupuesto cambiante año a año- que se hiciera cargo de la eficiencia energética.

Esta idea de dotar de una estabilidad institucional al tema de la eficiencia energética fue sustentada -dentro del marco de la discusión parlamentaria que se dio en la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados- por la Directora Ejecutiva de Chile Sustentable Sara Larraín quien señalaba “que resulta necesario incorporar al proyecto, ciertos ajustes o correcciones en áreas fundamentales, (...) a modo de indicaciones, tales como: que el programa país de eficiencia energética se transforme en Agencia o Comisión Nacional de Eficiencia Energética, o de gestión de la demanda, que se relacione, a través de la Subsecretaría, con los Ministerios

de Transporte, Vivienda, Minería, Ambiente, Salud, Obras Públicas, Hacienda, etc., para priorizar una política de eficiencia que en Chile recién se inicia”⁸⁰.

Es así como en octubre de 2008, la Comisión Nacional de Energía firma un contrato de prestación de servicios con la consultora Incentivos y Metas⁸¹ con el objetivo de elaborar una propuesta para el Programa País de Eficiencia Energética, que contemplara “el diseño organizacional más adecuado para la constitución de Agencia Chilena de Eficiencia Energética, **bajo la modalidad de corporación público-privada**”⁸², cuestión que hace patente la tendencia de las autoridades de la época a inclinarse a priori por un modelo público-privado en cuanto a la naturaleza jurídica de la Agencia.

⁸⁰ Historia de la ley 20.402. Op. cit. p. 39.

⁸¹ Mediante la Resolución Exenta N° 606 de 2008 de la Comisión Nacional de Energía se aprueban las bases de licitación y a través de la Resolución Exenta N° 688 de 2008 de la Comisión Nacional de Energía se adjudica el contrato de prestación de servicios.

⁸² Contrato de prestación de servicios celebrado entre la Comisión Nacional de Energía y la Consultora Incentivos y Metas.

El informe final sobre el diseño de la nueva Agencia Chilena de Eficiencia Energética, realizado por la consultora Incentivos y Metas, indica que ésta debe ser lo suficientemente flexible para poder ejecutar y adaptarse rápidamente a las necesidades del mercado. Asimismo, se concluye que la nueva estructura institucional debe ser tal que permita una participación activa del sector privado en el diseño y ejecución de los programas, “la experiencia en países desarrollados muestra que la ejecución de las políticas en eficiencia energética debe ser provista de un marco institucional que permita aprovechar las sinergias existentes con el sector privado”⁸³, asumiendo que éste es el que tiene mayor conocimiento sobre el potencial de eficiencia energética en las diversas áreas.

Todas estas conclusiones que se extraen del Informe Final Para el Diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética⁸⁴ se desprenden, en gran medida, del positivo precedente que sentó el Programa País de

⁸³ CONSULTORA INCENTIVOS Y METAS. Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, Santiago, 2009.p. 91.

⁸⁴ Loc. cit.

Eficiencia Energética –el cual hizo las veces de plataforma para el diseño de la futura institucionalidad- en cuanto a las acciones conjuntas con el sector privado; además de la incorporación de la experiencia internacional en materia de institucionalidad en eficiencia energética, analizando modelos comparados exitosos⁸⁵ -especialmente tomando el modelo alemán de la *Berlin Energie Agentur* y el inglés del “carbón trust- que llevaron a las autoridades de la época a concluir que el público-privado era el modelo a seguir.

Se propone así, la constitución de una “**una institución mixta, público – privada**, con representación no pública igualitaria, sin fines de lucro y con un objetivo específico”⁸⁶. La Agencia Chilena de Eficiencia Energética, se presenta entonces como una corporación “en la que participará el sector privado y el Estado, para que las decisiones sean

⁸⁵ Hubo un importante intercambio de experiencias y asesorías que fueron prestados por la Agencia de Energía de Berlín y el Programa País de Eficiencia Energética.

⁸⁶ CONSULTORA Incentivos y Metas. Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, Santiago, 2009.p. 88.

compartidas entre las personas o empresas que usan la energía y las autoridades a cargo de promover el uso eficiente de la misma. (...) Se basa en la existencia de un interés común del estado y los privados en la eficiencia energética”⁸⁷.

De cierta forma, se desprende que la problemática de la eficiencia energética es competencia prioritaria de la División siendo su misión fundamental la generación de normativas y reglamentaciones, y por otro lado, la Agencia Chilena de Eficiencia Energética tiene como rol principal la ejecución e implementación de dichas normativas teniendo el importante *feed-back* del sector privado.

En este sentido, y tal como lo afirma la consultora Incentivos y Metas⁸⁸ se hace imprescindible para el adecuado funcionamiento del nuevo

⁸⁷ ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION. *Peer Review on Energy Efficiency in Chile*. 2009.
p. 13.

⁸⁸ CONSULTORA INCENTIVOS Y METAS. Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, Santiago, 2009.

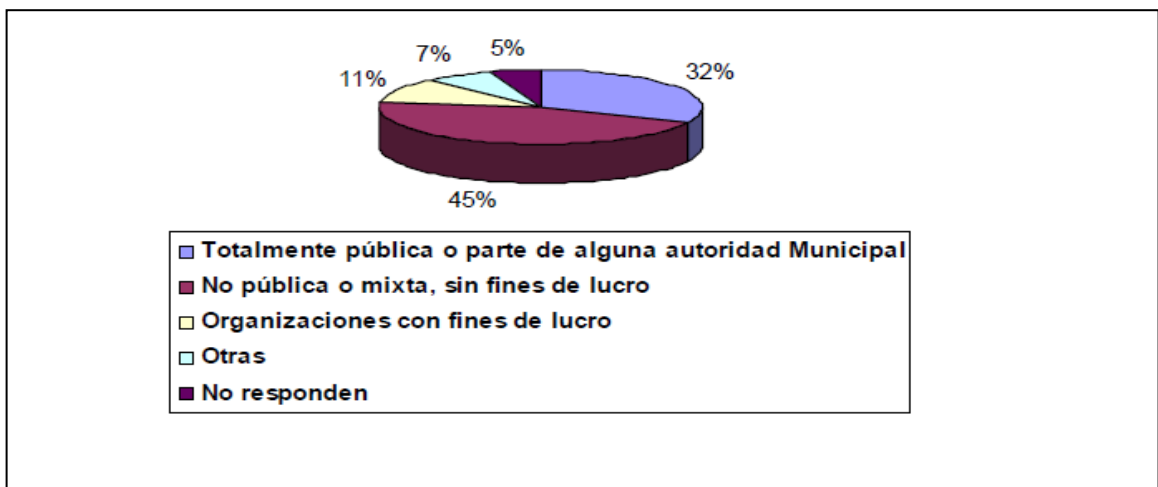
marco institucional propuesto, “una estrecha coordinación entre las instancias normativas y reglamentarias del futuro Ministerio de Energía, quien deberá proveer la parte de la estrategia que motive la concreción de la EE en el país, estrategia *PUSH*, con la ACHEE que deberá actuar como facilitador y/o implementador de los planes, proyectos y programas, que pueden asimilarse a la estrategia *PULL*, siendo ambas necesarias para el desarrollo del mercado”⁸⁹. Así, la Agencia Chilena de Eficiencia Energética tiene que cumplir con su función de proposición de iniciativas y programas a la División del Eficiencia Energética del Ministerio, que es finalmente el órgano que cuenta con la facultad de decidir cuáles se implementarán efectivamente, proveyendo los recursos necesarios para éstas.

La constitución de agencias de eficiencia energética bajo la forma público – privada, tal como lo muestra la consultoría, está lejos de ser inusual. En efecto, si se considera el universo de AEE europeas,

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 69.

predominan aquellas así constituidas por sobre las completamente públicas, en una proporción del 45 % al 32 %⁹⁰.

Figura 11: Tipos de AEE a nivel europeo.



Fuente: Consultora Incentivos y Metas, 2008.

Las ventajas atribuibles a esta constitución patrimonial –modelo público privado- se pueden enumerar como sigue:

⁹⁰ ECUBA. *Study of outputs, performance and future perspectives of SAVE energy agencies*. Londres, 2005.

- Incrementa el grado de compromiso de los actores privados en relación a las políticas públicas en materia de EE, como efecto del alineamiento en los intereses mutuos.
- Obliga a mantener altos estándares de *accountability* sobre proyectos y programas. Lo que no obsta la fiscalización de la Contraloría General de la República.⁹¹
- Da la oportunidad de mejorar la implementación y diseño de políticas, a través del estímulo de iniciativas *bottom-up*⁹².

⁹¹ Todo traspaso de recursos públicos a la AChEE deberá ser hecho por contrato que debe ser sujeto a toma de razón por la Contraloría General de la República. Dentro de este mismo punto de control de los recursos públicos se enmarca la parte final del artículo cuarto transitorio que dispone la rendición de cuentas que la AChEE deberá año a año hacer ante la Cámara de Diputados.

⁹² El *bottom-up* implica un método para detectar buenas ideas de inversión, con base en la evaluación de la situación o del impacto de los instrumentos aplicados y por el aporte de canales de distribución y redes de contactos adecuadas para la implementación. En este sentido, “las bases” son las que proveen de información efectiva a quienes son los encargados de diseñar las regulaciones, aspecto muy necesario en una materia como la eficiencia energética que tiene componentes esencialmente técnicos.

- Confiere mayor estabilidad a la AEE, frente a cambios de autoridades (no lo hace depender de la contingencia política).
- Obliga a una gestión eficiente y técnica sobre los recursos materiales y humanos.
- Con frecuencia genera incrementos en el nivel de cooperación de las diversas reparticiones de gobierno que participan en la implementación de planes y programas de EE⁹³.

Por otro lado, y ventaja que recalcó insistentemente la ex Dirección Ejecutiva del Programa País de Eficiencia Energética al momento del diseño institucional de la nueva Agencia Chilena de Eficiencia Energética⁹⁴, fue que el modelo público-privado saca del “tráfico político” a las acciones

⁹³ Datos extraídos del “Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética” de la consultora Incentivos y Metas, y de la entrevista realizada al ex Director Ejecutivo del Programa País de Eficiencia Energética, Sr. Andrés Romero.

⁹⁴ ROMERO, Andrés. [Entrevista] Ex Director Ejecutivo del Programa País de Eficiencia Energética. Fecha: 10 junio 2011.

de eficiencia energética que dada su naturaleza corrían un gran riesgo de ser sujetas a captura, por ejemplo de ser usadas como un instrumento electoral.⁹⁵

Finalmente, el Ejecutivo aprovechando la instancia de discusión del proyecto de la Ley 20.402 -siempre en el marco de la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados- formuló en noviembre de 2008 una indicación para agregar el cuarto artículo transitorio que dispone⁹⁶ que se faculte a la Comisión Nacional de Energía para la formación y constitución de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética bajo la forma de una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo fundamental sea el estudio, evaluación, promoción, información y desarrollo de todo tipo de iniciativas relacionadas con la diversificación, ahorro y uso eficiente de la energía.

Esta iniciativa fue presentada por el entonces Ministro del ramo a los

⁹⁵ Como lo podría ser una campaña de recambio de ampolletas.

⁹⁶ Indicación N° 989-356, de fecha 5 de noviembre de 2008.

parlamentarios de la siguiente forma “en lo que respecta a la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, estamos haciendo un esfuerzo por separar funciones. El Ministerio debe preocuparse de la formulación de la política, pero tenemos que buscar la manera más eficiente para ejecutar las acciones de eficiencia energética. Recorrimos el mundo -por decirlo de cierta forma buscando las mejores experiencias y encontramos que la alemana⁹⁷ es digna de imitar”⁹⁸.

Indicación que puesta en votación fue aprobada por la unanimidad de los Diputados presentes, lo que de cierta forma venía a demostrar que la eficiencia energética ya era un tema instalado dentro de los ejes en que debía estructurarse una política a largo plazo. El diputado Esteban Valenzuela señalaba que “una de las instituciones más valiosas que se crean con él (proyecto de ley) es la Agencia Chilena de Eficiencia Energética. Estamos demostrando que se puede hacer lo que han hecho países

⁹⁷ Caso ya analizado de la *Berlin Energie Agentur*.

⁹⁸ Historia de la ley 20.402. Op. cit. p. 217.

desarrollados como Alemania. Ellos separan el crecimiento económico del aumento, muchas veces frenético, de la oferta energética”⁹⁹.

Ahora bien, es preciso hacer hincapié en que aun cuando había consenso dentro de los parlamentarios en la idea de configurar un marco institucional propiamente tal que se hiciera cargo de la eficiencia energética, existían divergencias respecto a la naturaleza jurídica que debía tomar esta institución. Se planteó durante la discusión parlamentaria la idea de crear una institución puramente pública, una especie de servicio público-idea del Instituto Libertad y Desarrollo¹⁰⁰-, pero tal como ya lo hemos planteado, los impulsores del proyecto eran reticentes a esta idea entendiendo que era imprescindible la experiencia del sector privado, y el consiguiente entendimiento de sus problemas, para que se diera una efectiva incorporación de prácticas de eficiencia energética en todo tipo de procesos productivos.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 136.

¹⁰⁰ ROMERO, Andrés. [Entrevista] Ex Director Ejecutivo del Programa País de Eficiencia Energética. Fecha: 10 junio 2011.

Por otro lado, desde un punto de vista práctico la creación de un servicio público era sumamente difícil por la gran cantidad de recursos -era muy probable que el Ministerio de Hacienda no diera el visto bueno a una iniciativa de este tipo-, lo que de cierta forma podía llegar a atrasar la tramitación general de la nueva institucionalidad energética -la prioridad para el Ejecutivo era la aprobación del Ministerio de Energía y la Agencia Chilena de Eficiencia Energética venía a ser un tema secundario-.

En último lugar, los impulsores de la iniciativa veían ciertas trabas legales que la conformación de un servicio público propiamente tal hubiera implicado en el funcionamiento de la AChEE, una cierta “burocratización” que le restaba dinamismo a un sector eminentemente cambiante¹⁰¹.

¹⁰¹ Por ejemplo, en el caso de haberse optado por la forma de un servicio público todas las compras debieran hacerse por “Chilecompra”, cuestión que obstaculiza la rapidez en la contratación.

En este punto, los especialistas contactados¹⁰², recalcan el importante papel que jugó la Confederación de la Producción y el Comercio –actor que participó directamente en el diseño institucional de la AChEE-, a través del Jefe de la Dirección de Estudios Javier Hurtado, quien fue a exponer en el Congreso sobre las ventajas del modelo público-privado, y por medio de su Presidente Rafael Guilisasti quien hizo lobby político con efectos de apoyar la iniciativa presentada por el Ejecutivo. En este sentido, ambos entrevistados concuerdan en que dentro del marco de la discusión parlamentaria de la indicación ingresada por el Ejecutivo se dio un ejercicio consistente de explicación, de convencimiento de las ventajas que se detectaban en la experiencia internacional y nacional del modelo público-privado (cuestión un tanto compleja por la novedad que implicaba), y en segundo lugar de dar cuenta, de demostrar que la diversidad de actores involucrados en el proceso –tanto públicos como privados- estaban bastante convencidos de los bondades del modelo propuesto.

¹⁰² VÍO, Diego. [Entrevista] Asesor legislativo del Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía Marcelo Tokman al momento de la tramitación de la Ley 20.402. Fecha: 19 de junio de 2011.

La postura planteada por la Confederación de la Producción y el Comercio fue reafirmada por el diputado Esteban Valenzuela al señalar dentro del marco de la discusión parlamentaria “estamos creando, además, una agencia de cooperación público-privada. No es éste un proyecto de ministerio pesado, dirigista, que busca hacer todo por sí mismo, sino que está inserto en una lógica de ministerio robusto, inteligente, con cuerpos profesionales, pero, a la vez, con una pequeña agencia donde estén representados sectores como el de la minería, el inmobiliario, que incluya a los principales actores y también a alguna ONG que represente una mirada complementaria para asegurar una política activa”¹⁰³. El senador Jaime Orpis, por su parte, señalaba en la discusión en sala del proyecto de ley “es preciso analizar a fondo la Agencia Chilena de Eficiencia Energética (...) Nos ha tocado ver en países desarrollados experiencias donde se unen los sectores público y privado para abordar ciertos temas vinculados con eficiencia, y se van apalancando recursos provenientes de ambas esferas”¹⁰⁴.

¹⁰³ Historia de la ley 20.4023. Op. cit. p. 136.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 209.

La ley 20.402 fue finalmente promulgada el 25 de noviembre de 2009, logrando un amplio consenso –parlamentarios de Gobierno y de oposición concordaban en la urgencia de contar con un organismo que se hiciera cargo del tema-al menos en lo que a la Agencia Chilena de Eficiencia Energética respecta.

2.2. Informes internacionales

El año 2009 y paralelamente a la discusión parlamentaria de la Ley 20.402, salen a la luz los informes *Chile Energy Policy Review* de la Agencia Internacional de Energía en colaboración con la OECD¹⁰⁵ y el *Peer Review on Energy Efficiency*¹⁰⁶ de la Comisión de Expertos de la APEC. Ambos estudios examinan detalladamente la situación de nuestro país en materia de eficiencia energética, enfocándose principalmente en un análisis crítico de la en ese entonces “nueva institucionalidad” propuesta por el Gobierno de nuestro país.

Tanto la Comisión de Expertos de la APEC como la Agencia Internacional de Energía apuntan en una misma dirección: son tajantes en la

¹⁰⁵ AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA, *Chile Energy Policy Review*, París, 2009.

¹⁰⁶ ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION. *Peer Review on Energy Efficiency in Chile*. 2009.

recomendación de instaurar una agencia de eficiencia energética que quede anclada totalmente en el sector público debido a los riesgos que el modelo público-privado puede generar, especialmente en lo que respecta a la participación directa de representantes del sector privado en el proceso de toma de decisiones de la Agencia.

En el contexto de dichos estudios del modelo chileno, en reiteradas oportunidades se reúnen los expertos internacionales con las autoridades que en la época estaban a cargo del diseño de la nueva institucionalidad, específicamente con la Dirección Ejecutiva del Programa País de Eficiencia Energética.

Así, y a pesar del intercambio de ideas con las autoridades chilenas que, tal como ya se expuso, abogaban fuertemente por un modelo de carácter público-privado en la implementación de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, señalan los expertos de la APEC que “la participación directa del sector privado en ACHEE mediante una estructura de gestión pública/privada **conlleva un alto riesgo de que el diseño e**

implementación de programas pueda estar sesgado o incluso resulten socavados por los intereses comerciales creados de las Organizaciones del sector privado representadas en el consejo directivo ”¹⁰⁷.

En la misma línea va lo expuesto por la Agencia Internacional de Energía “*experience has shown that the direct involvement of the private sector may put the design and implementation of the programme at risk of being biased or undermined by the vested interests of the private sector*”¹⁰⁸.

Ahora bien, esto no significa que los expertos internacionales crean necesario apartar de forma tajante a los actores del sector privado de los procesos de configuración de políticas públicas de eficiencia energética, sino tan sólo evitar su participación directa en la toma de decisiones –que potencialmente pueden verlos afectados-. Así, la Comisión de Expertos de

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 18. El énfasis y la traducción son nuestros.

¹⁰⁸ AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. *Chile Energy Policy Review*, París, 2009. p. 104. El énfasis es nuestro.

la APEC afirma que “es muy importante que ACHEE tenga acceso directo y continúo al asesoramiento de empresas del sector privado, junto a la diversa especialización y experiencia de académicos, organizaciones no gubernamentales, consultoras y otros grupos con interés en acelerar la penetración de la eficiencia energética”¹⁰⁹.

En el siguiente capítulo se analizará el actual marco institucional de la eficiencia energética en nuestro país, de modo de poder establecer si en la práctica las aprehensiones de los expertos tienen asidero.

¹⁰⁹ ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION. *Peer Review on Energy Efficiency in Chile*. 2009. p. 18. El énfasis es nuestro.

CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO INSTITUCIONAL DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN CHILE

En el presente capítulo nos centraremos en el análisis del marco institucional vigente en materia de eficiencia energética en nuestro país, concepto que a juicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe engloba tres planos o momentos dinámicos, cuales son, “a) **un proyecto**, es decir, una misión o apuesta política, capaz de convocar a un determinado grupo de personas para organizarse en función del logro de un conjunto de objetivos con los que se identifican, b) **una organización**, es decir, un conjunto de relaciones sociales que posibilitan (o no) avanzar en la realización del proyecto y c) **un conjunto de recursos**, tanto humanos como materiales y financieros, que viabilizan (o no) la realización del proyecto”¹¹⁰.

¹¹⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, División de Recursos Naturales. Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética, Santiago, 2011. p.24.

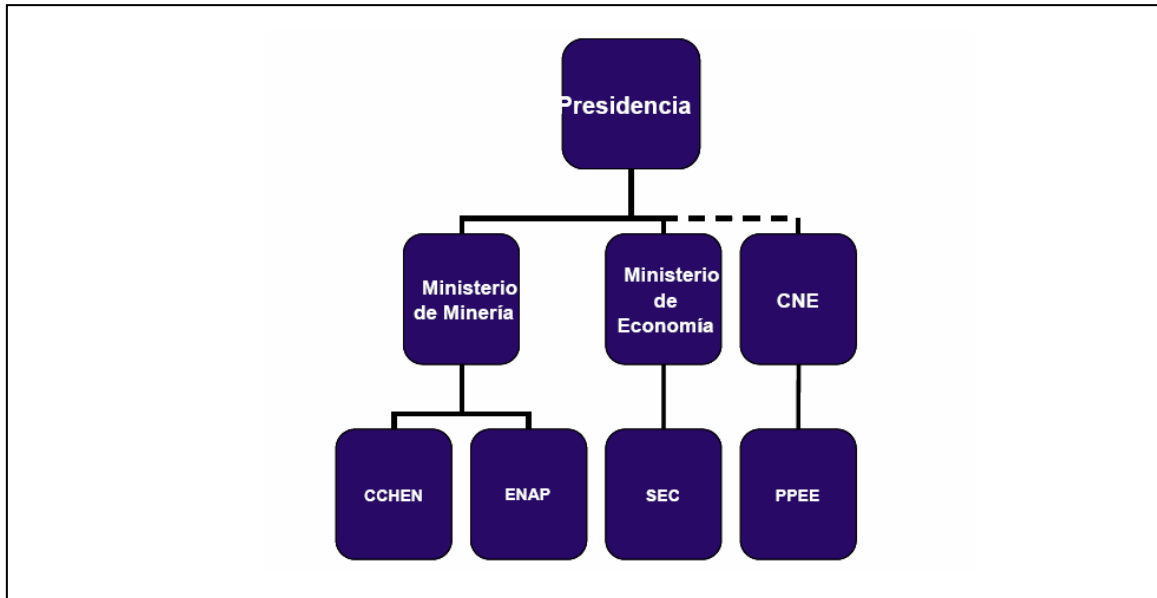
La actual configuración del marco institucional de la eficiencia energética es producto de la reforma del sector energético que se alza a partir de la Ley 20.402 que crea el Ministerio de Energía. Esta reforma incorpora dos instancias institucionales encargadas en específico del tema de la eficiencia energética: por un lado, la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía, que asume las funciones regulatorias y de elaboración de política pública, y por otro, la Agencia Chilena de Eficiencia Energética que cumple con el rol de implementación y ejecución de dichas políticas y regulaciones.

En adelante, examinaremos en primer lugar los antecedentes del marco institucional actualmente vigente en nuestro país –que básicamente se remite a la incipiente institucionalidad que representaba el Programa País de Eficiencia Energética-, para luego pasar a un análisis tanto de la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía como de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

2.1. Antecedentes del actual marco institucional en eficiencia energética.

El antecedente directo del actual marco institucional de la eficiencia energética es el Programa País de Eficiencia Energética, creado mediante el Decreto Supremo N°336 de diciembre de 2.005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, para posteriormente y producto de la reorganización del sector, ser incorporado administrativamente el 1 de enero de 2008 a la Comisión Nacional de Energía, tal como lo muestra la Figura 12.

Figura 12: Antigua estructura institucional de la eficiencia energética en Chile¹¹¹.



Fuente: Cepal, 2008.

El Programa País de Eficiencia Energética constituyó un exitoso primer acercamiento institucional al tema de la eficiencia energética; que se hizo cargo de los desafíos de consolidar la eficiencia energética como una fuente de energía que contribuyera al desarrollo energético sustentable¹¹² y

¹¹¹ ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION. *Peer Review on Energy Efficiency in Chile*. 2009. p.11.

¹¹² AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. *Chile Energy Policy Review*, París, 2009. p. 97.

de instalar en la conciencia colectiva un concepto, hasta el momento, absolutamente nuevo para nuestro país.

Se trataba de un programa de naturaleza pública, sin embargo, comunicacionalmente se presentaba como un “Programa Público Privado”¹¹³. En su creación y desarrollo participaron no sólo los Ministerios y Servicios Públicos relevantes en el tema¹¹⁴ sino también instituciones

¹¹³ Si bien la naturaleza jurídica del Programa País EE era completamente pública, tanto por su creación (Decreto Presidencial), como por el nombramiento de su Dirección y funcionarios (Ministro de Economía), como por su financiamiento (100% público), se definió política y comunicacionalmente como un “Programa Público Privado”. Este carácter fue sustentado por la conformación de un Consejo Asesor y un Comité Operativo de composición mixta, como también por la dinámica de trabajo del PPEE, la que consideraba un componente participativo importante en la toma de decisiones. Según el estudio “Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe” de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), la presentación en términos comunicacionales del PPEE como un programa “público privado” transformó la causa de la eficiencia energética en una política de Estado – ajena al gobierno de turno- de manera que se viera como una “causa país” que debía ser impulsada por todos los sectores. En CEPAL, División de Recursos Naturales. Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética. Santiago, 2011.

¹¹⁴ Dentro de los que se cuentan representantes del Ministerio de Obras Públicas, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, del

representantes del sector privado, tales como la Confederación de la Producción y del Comercio y la Sociedad de Fomento Fabril, e instituciones de la sociedad civil, como Chile Sustentable.

Los objetivos estratégicos definidos para el Programa País de Eficiencia Energética eran básicamente: a) el establecimiento de las bases institucionales y el marco normativo para la eficiencia energética, b) la creación de incentivos y herramientas de respaldo, c) reunión de información útil y accesible para la toma de decisiones públicas y privadas, colectivas e individuales, d) la incorporación y priorización de la eficiencia energética en todos los niveles de capacitación formal e informal, e) el aprovechamiento de las experiencias e instrumentos internacionales para acelerar el desarrollo de la eficiencia energética y f) el fortalecimiento de la gestión institucional mediante la calidad de los procesos¹¹⁵.

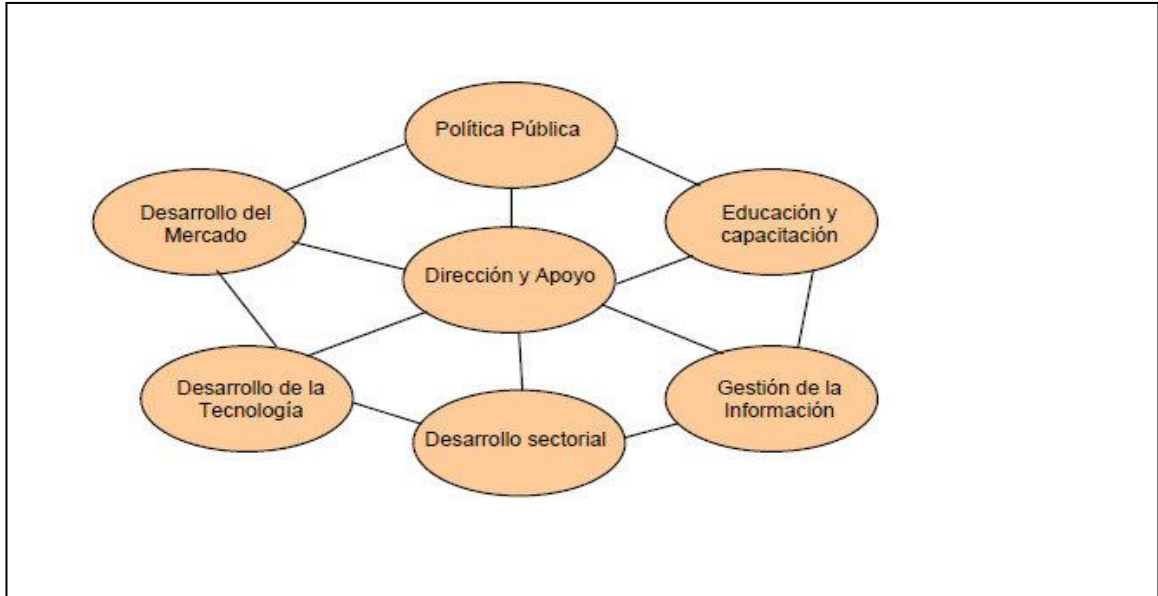
Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Minería, entre otros.

¹¹⁵ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Santiago, 2009. p. 61.

Respecto a la estructura del PPEE, en su primera etapa de funcionamiento contaba con un Comité Consultivo y un Comité Operativo que articulaban todas las acciones. En la segunda etapa del PPEE, la estructura fue cambiada creando cinco divisiones funcionales, bajo la supervigilancia de la Dirección Ejecutiva, que eran más acordes a los nuevos desafíos planteados en esta etapa. Estas divisiones eran la de desarrollo del mercado –asociado a la formación del mercado de eficiencia energética a través de ESCOs-, de política pública –división encargada del nuevo diseño institucional de eficiencia energética¹¹⁶-, educación y capacitación, desarrollo de la tecnología, gestión de información y desarrollo sectorial –preocupada de las distintas áreas entre las que se cuenta transportes, industrial y minero, comercial, público y residencial, entre otros-.

¹¹⁶ Resulta paradójico que fue precisamente la División de Política Pública del PPEE la que diseñó y delineó las competencias tanto de la nueva Agencia Chilena de Eficiencia Energética como de la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía.

Figura 13: Estructura interna del PPEE en su segunda etapa.



Fuente: CEPAL, 2011.

El desempeño del Programa fue calificado favorablemente por diversos organismos internacionales, entre los que se cuentan el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica Para América Latina, la Comisión de Expertos de la APEC, la Agencia Internacional de Energía¹¹⁷, que destacaban la idea que fue construido a partir de una necesidad perfectamente identificada “que se corresponde con el objetivo

¹¹⁷ La Comisión de expertos de la APEC da un detallado diagnóstico del funcionamiento de Programa País de Eficiencia Energética en el *Peer Review*, y la Agencia Internacional de Energía en *Energy Policy Chile*.

de mejorar la seguridad y abastecimiento energético en el país y en segundo lugar, con lograr impactos económicos, sociales y ambientales”¹¹⁸.

La División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL en su informe Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética¹¹⁹ sostuvo que “el período del PPEE entre los años 2006 a 2010 corresponde a un periodo de tiempo que refleja enormes logros en un acelerado desarrollo de la EE en Chile. Los logros no sólo se refieren a resultados medibles de disminución del consumo de energía (sin perder producto ni calidad de vida), sino que a desarrollo de programas y acciones en EE, elaboración de políticas de largo plazo y crecimiento institucional”¹²⁰.

¹¹⁸ CONSULTORA INCENTIVOS Y METAS. Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, Santiago, 2009. p. 58.

¹¹⁹ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, División de Recursos Naturales. Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética, Santiago, 2011.

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 38.

Por otro lado, se remarcaba un aspecto fundamental en el funcionamiento del Programa País de Eficiencia Energética y que influye directamente en la configuración del actual marco institucional en materia de eficiencia energética¹²¹, cual es la participación directa de actores provenientes del sector privado. Así lo señala la Comisión de Expertos de la APEC al afirmar que *“a strong relationship and involvement with the private sector has been a key feature of the PPEE”*¹²².

Este funcionamiento satisfactorio del Programa País de Eficiencia Energética se ve respaldado por sucesivos aumentos de presupuesto público: el año 2006 el Programa País de Eficiencia Energética tuvo su primer presupuesto el que alcanzó los \$566.500.000.- pesos chilenos, para el año 2007, el presupuesto fue de \$1.454.000.000.- pesos chilenos, para 2008 alcanzó la suma de \$6.485.207.000.- pesos chilenos, incrementándose

¹²¹ Se relaciona con la adopción del modelo público-privado en lo que respecta a la naturaleza jurídica de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

¹²² AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA. *Chile Energy Policy Review*, París, 2009. p. 95.

el año 2009 a \$19.414.863.000.- pesos chilenos y en el año 2010 a la suma de \$30.000.000.000.- pesos chilenos¹²³. Cifras que representan en términos de política pública un salto exponencial, y que demuestran la gran importancia que alcanzaba el tema de la eficiencia energética en nuestro país.

¹²³ Datos sacados del informe Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética de la CEPAL (páginas 20 a 49). Tal como veremos más adelante, el presupuesto otorgado a la Agencia Chilena de Eficiencia Energética –continuadora del PPEE- es de 3.386 millones de pesos, lo que corresponde a un décimo de la última partida presupuestaria entregada al PPEE.

2.2. División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía

La primera instancia institucional encargada de la elaboración de políticas públicas y regulaciones que tiendan al uso eficiente de la energía es la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía, creada por la Ley 20.402. El 16 de enero de 2.008 el Ejecutivo ingresó al Congreso el proyecto de ley para crear el Ministerio de Energía el cual, tras una larga discusión parlamentaria, fue finalmente promulgado con fecha 25 de noviembre de 2.009. La publicación en el Diario Oficial de la Ley 20.402, que crea el Ministerio de Energía data del 3 de diciembre de 2.009, y entró finalmente en vigencia el 1 de febrero de 2010.

En la conformación de la estructura interna del “nuevo” Ministerio de Energía se ve reflejada la especial preocupación por los nuevos desafíos energéticos, así el artículo 5° inciso 2° de la Ley 20.402 establece que “para los efectos de establecer la referida estructura interna, se

considerarán como áreas funcionales, entre otras, mercado energético, energías renovables, **eficiencia energética**, medio ambiente y desarrollo sustentable, energización rural y social, estudios y desarrollo energético”¹²⁴.

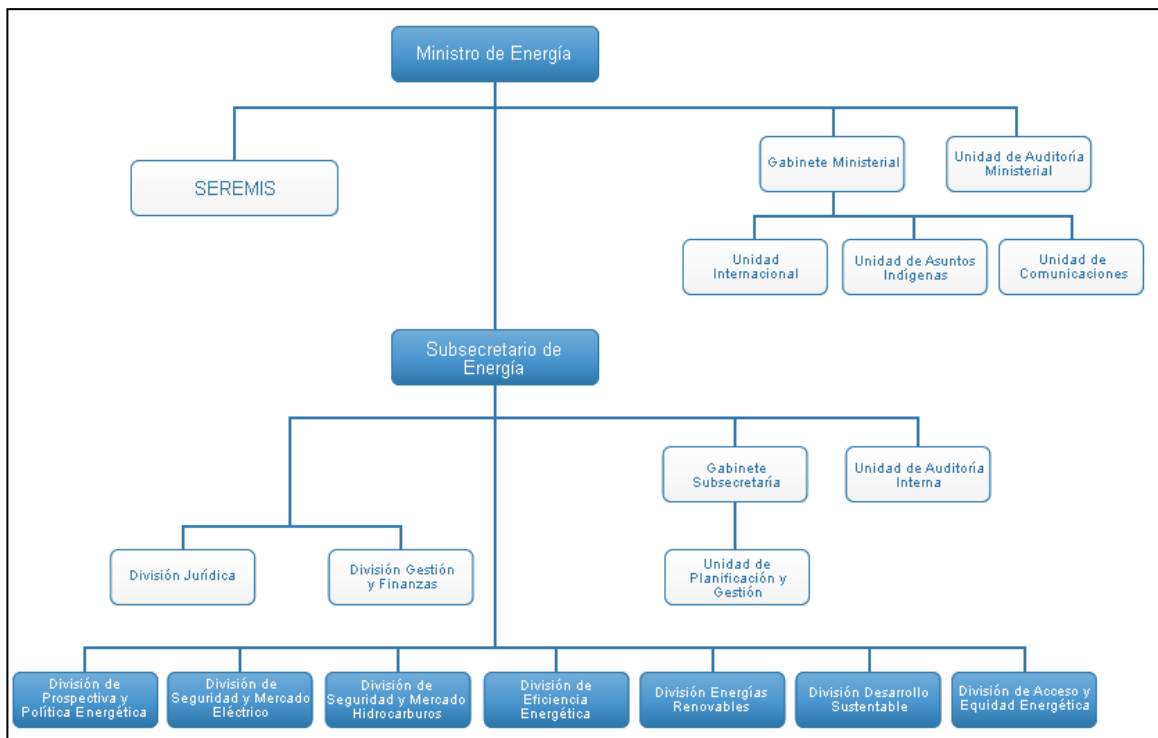
Las funciones y denominaciones que correspondan a cada una de las divisiones funcionales que fuesen establecidas, tal como lo señala el mismo artículo 5° inciso 2°, “serán determinadas por resolución del Ministro”. Dicha disposición se concreta mediante la Resolución Exenta N° 17 de 15 de febrero de 2.010 de la Subsecretaría de Energía que “Fija la organización interna del Ministerio de Energía, denominaciones y funciones de cada uno de sus gabinetes, divisiones y departamentos y asigna funcionarios que indica a cada uno de ellos”, y posteriormente por la Resolución Exenta N° 410 de 15 de julio de 2011 que “Fija la organización interna del Ministerio de Energía y que deja sin efecto la Resolución Exenta N° 17, de 2010, del Ministerio de Energía, y sus posteriores modificaciones”.

La Resolución Exenta N° 410 de 2011 en su artículo 26 establece que las Divisiones de Línea de la Subsecretaría de Energía serán “la División de

¹²⁴ El énfasis es nuestro.

Prospectiva y Política Energética, la División de Seguridad y Mercado Eléctrico, la División de Seguridad y Mercado de Hidrocarburos, la División de Energías Renovables, **la División de Eficiencia Energética**¹²⁵, la División de Desarrollo Sustentable y la División de Acceso y Equidad Energética”¹²⁶.

Figura 14: Organigrama actual Ministerio de Energía.



¹²⁶ El gran cambio en cuanto a las Divisiones de Línea de la Subsecretaría de Energía respecto a la Resolución Exenta N°17 de 2010 es la separación de la antigua “División de Seguridad y Mercado Energético” en la “División de Seguridad y Mercado Eléctrico” y en la “División de Seguridad y Mercado de Hidrocarburos”.

La División de Eficiencia Energética, tal como lo establece el artículo 31 de la Resolución Exenta N°410 de 2011 del Ministerio de Energía, tiene como objeto desarrollar políticas, planes, líneas de acción y estándares en Eficiencia Energética¹²⁷. Esta disposición administrativa se conecta con la letra h) del artículo cuarto de la ley 20.402 que establece como función y atribución del Ministerio de Energía “fijar, mediante resolución, los estándares mínimos de eficiencia energética que deberán cumplir los productos, máquinas, instrumentos, equipos, artefactos, aparatos y materiales que utilicen cualquier tipo de recurso energético, para su comercialización en el país (...)”¹²⁸, que se alza hasta ahora como la única

¹²⁷ R.E. N°410 de 15 de julio de 2011 del Ministerio de Energía que “Fija la organización interna del Ministerio de Energía y que deja sin efecto la Resolución Exenta N° 17, de 2010, del Ministerio de Energía, y sus posteriores modificaciones”.

¹²⁸ (...) Los importadores, fabricantes y distribuidores, según corresponda, de los bienes señalados en el párrafo anterior, que persigan su comercialización en el territorio nacional, deberán certificar para dicho efecto que cumplen con el estándar exigido, por intermedio de entidades autorizadas para ello y etiquetar los respectivos productos con las indicaciones del consumo energético de los mismos, cuando así se establezca de conformidad con lo dispuesto en la letra precedente.

Mediante un reglamento expedido por el Ministerio de Energía, se establecerá el procedimiento y las demás normas necesarias para la aplicación de los preceptos establecidos en esta letra. Dicho reglamento deberá contemplar, a lo menos:

norma de carácter legal que hace referencia a la eficiencia energética propiamente tal y que viene a ser competencia de la respectiva división.

La División de Eficiencia Energética comenzó a operar en febrero de 2.010 y cuenta en la actualidad con siete profesionales a cargo de distintos temas, entre los que se cuentan: industria y minería, artefactos eléctricos y estándares mínimos de eficiencia energética (medición y verificación), transportes, leña y sector comercial, público y residencial.

Actualmente dicha División se encuentra principalmente trabajando en el Plan Nacional de Acción en Eficiencia Energética 2010-2020 que se basa en gran parte en el Estudio de Bases para la Elaboración de un Plan Nacional de Acción Eficiencia Energética 2010-2020 (PNAEE) elaborado

i) Los aspectos básicos a considerar durante la etapa de diseño del estándar mínimo de eficiencia energética, incluida la forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado que puedan vincularse con su determinación.

ii) La forma cómo se comprobará la adecuación de estándar mínimo de eficiencia energética, a los estándares internacionales en la materia.

iii) El mecanismo de participación del público interesado en la determinación del estándar, considerando las dimensiones informativa, consultiva y resolutive.

iv) La forma de publicidad del programa de implementación.

por el Programa de Estudios e Investigaciones en Energía del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Dicho estudio concluyó que el país puede lograr un objetivo de EE equivalente a 15 % de su consumo eléctrico al año 2020¹²⁹, lo que se traduce en la práctica a que con la implementación de dicho Plan de Acción, se podría lograr un ahorro para Chile equivalente a la construcción de 2.600 MW de nueva capacidad¹³⁰ con la inversión económica y el impacto ambiental que ello implica.

¹²⁹ Esto significaría una reducción de 14.895 GWh en el consumo nacional de energía eléctrica.

¹³⁰ PROGRAMA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EN ENERGÍA, Universidad de Chile. Estimación preliminar del potencial de la eficiencia en el uso de la energía eléctrica al abastecimiento del Sistema Interconectado Central, Santiago, 2008.

2.2.1 Estrategia Nacional de Energía 2012-2030.

En enero de 2012, S. E. el Presidente de la República presentó la Estrategia Nacional de Energía 2012-2030 (en adelante ENE), documento que viene a definir los pilares fundamentales de la política energética de nuestro país en dicho periodo.

El actual gobierno, con el objetivo de alcanzar el tan anhelado desarrollo, se propone a través de dicho documento direccionar y proyectar el crecimiento económico de nuestro país “definiendo políticas a largo plazo en materia energética, crecimiento que debe ser respaldado con energía limpia, segura y económica”¹³¹.

¹³¹ MINISTERIO DE ENERGÍA. [En línea] <<http://www.minenergia.cl/estrategia-nacional-de-energia-2012.html>> [Consulta: 26 de mayo 2012]

Para concretar esta meta de crecimiento con energía limpia, segura y económica, se establecen seis lineamientos generales que guiarán la política energética a futuro, definidos en el recién citado documento, cuales son: 1.- crecimiento con eficiencia energética, 2.- despegue de las energías renovables no convencionales, 3.- en cuanto a las energías tradicionales mayor preponderancia al recurso hídrico, 4.- la creación de una carretera eléctrica pública, 5.- mercado eléctrico más competitivo y, 6.- avance sostenido en las opciones de interconexión eléctrica regional.

Como podemos apreciar, la eficiencia energética se posiciona con un rol central dentro del crecimiento energético propuesto por el gobierno.

La ENE destaca la idea de que el proceso de concientización acerca de la necesidad de implementar la eficiencia energética en nuestro país ya está hecho, de manera que el trabajo a futuro consiste en materializar esta conciencia a través de políticas decididas del gobierno. Es así como la ENE define una meta concreta de eficiencia energética para el año 2020 de alcanzar una disminución del 12% en la demanda de energía proyectada a

ese año¹³², idea que fue recogida por S. E. el Presidente de la República en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2012 donde señaló que es urgente “crear una cultura e incentivos para el uso eficiente de la energía que nos permita ahorrar un doce por ciento al año 2020, lo que equivale al consumo anual de 4,5 MM de vehículos”¹³³.

Para la concreción de dicha meta, la Estrategia Nacional de Energía, propone cinco medidas específicas. La principal, y más importante, es la elaboración del Plan de Acción de Eficiencia Energética 2012-2020¹³⁴ que permita aunar las medidas tendientes al uso eficiente de la energía en los distintos sectores, transporte, industria y minería, comercial, residencial.

¹³² GOBIERNO DE CHILE. Estrategia Nacional de Energía. Santiago, 2012. p. 16

¹³³ PIÑERA, S. Mensaje presidencial 21 de mayo de 2012. Valparaíso, 2012.p.14.

¹³⁴ Dicho Plan, tal como ya señalamos, se basa en el Estudio de Bases para la Elaboración de un Plan Nacional de Acción Eficiencia Energética 2010-2020 (PNAEE) elaborado por el Programa de Estudios e Investigaciones en Energía del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Dentro de las restantes medidas se encuentran la creación del sello de eficiencia energética que busca reconocer y premiar a las empresas líderes en EE; el establecimiento de estándares mínimos de eficiencia energética para productos y servicios que se comercialicen en nuestro país; programas de iluminación residencial eficiente y alumbrado público y, la creación de la Comisión Interministerial de desarrollo de políticas de eficiencia energética con el fin de lograr una mayor coordinación entre los distintos actores públicos que tengan intereses comprometidos en la implementación de políticas de EE, por ejemplo, el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Transportes, etc.

Todas estas medidas establecidas en la ENE, pasan a ser competencia de la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía.

2.3. Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

La segunda institución creada para hacerse cargo de la eficiencia energética por la Ley 20.402 es la Agencia Chilena de Eficiencia Energética. Esta institución es la responsable del rol implementador de las políticas públicas y regulaciones elaboradas por la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía. Corresponde entonces en este acápite, analizar la naturaleza jurídica de la AChEE que representa una novedad para el sistema chileno¹³⁵, su objeto, su patrimonio, su organización interna, para finalmente hacer un pequeño análisis crítico de su funcionamiento.

¹³⁵ El único modelo similar en nuestro país en cuanto a su estructura público-privado es el Instituto Chileno de la Construcción constituido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Hacienda en conjunto con la Cámara Chilena de la Construcción, que en su funcionamiento ha tenido un diagnóstico muy positivo.

2.3.1. Naturaleza jurídica de la agencia chilena de eficiencia energética

El artículo 4° de la Ley 20.402, que establece las funciones y atribuciones del Ministerio de Energía, en su letra g) dispone la siguiente:

“g) Integrar y participar en la formación y constitución de personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, a que se refiere el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, cuya finalidad fundamental sea la promoción, información, desarrollo y coordinación de iniciativas de investigación, transferencia y difusión de conocimientos económicos, tecnológicos y de experiencias en el área de la energía. Del mismo modo, el Ministerio está facultado para participar en la disolución y liquidación de las entidades de que forme parte, con arreglo a los estatutos de las mismas”.¹³⁶

¹³⁶ El énfasis es nuestro.

Esta atribución para integrar y participar en la formación y constitución de personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, ya existe actualmente en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (el Instituto Chileno de la Construcción es un ejemplo) y en el Ministerio de Obras Públicas, y se orienta a la separación de roles entre la formulación de políticas y su ejecución¹³⁷.

Ahora bien, la disposición contenida en el artículo 4° se conecta con la del artículo 4° transitorio que establece:

“Facúltase a la Comisión Nacional de Energía, representada para estos efectos por su Ministro Presidente, y al Ministerio de Hacienda, para que participen en la formación y constitución de una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, regulada en el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, cuyo objetivo fundamental sea el estudio, evaluación, promoción, información y desarrollo de todo tipo de iniciativas relacionadas con la diversificación, ahorro y uso eficiente

¹³⁷ Historia de la Ley 20.402. Op. cit. p. 337.

de la energía.

Del mismo modo, estos organismos estarán facultados para participar en la disolución y liquidación de dicha entidad, con arreglo a sus estatutos.

La referida entidad se denominará "Agencia Chilena de Eficiencia Energética", la que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, **no podrá ejercer potestades públicas.**¹³⁸

El 29 de enero de 2.010 se hace efectiva la facultad entregada, por la Ley 20.402 en su artículo cuarto transitorio, a la Comisión Nacional de Energía para la conformación de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética. Al momento de la inscripción comparecieron el Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía, el Ministro de Hacienda y el Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio¹³⁹, quienes concurrieron a la configuración de una Fundación de Derecho

¹³⁸ El énfasis es nuestro.

¹³⁹ Marcelo Tokman, Andrés Velasco y Rafael Guilisasti, respectivamente.

Privado –que pasará a regirse por sus propios Estatutos, por el Título XXXIII del Libro I del Código Civil y por el Reglamento de Concesión de Personalidad Jurídica al Ministerio de Justicia- denominada “Agencia Chilena de Eficiencia Energética”¹⁴⁰.

El texto original del artículo cuarto transitorio de la Ley 20.402, tal como ya señalamos, dispone que la constitución de la AChEE deberá hacerse bajo la forma de una **persona jurídica de derecho privado**, sin fines de lucro, regulada en el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil. Las características contenidas en la ley –persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro- pueden ser satisfechas por las formas jurídicas de una fundación o de una corporación. Tras un intenso debate y análisis jurídico al respecto, se opta por la forma de una fundación.

¹⁴⁰ La inscripción de los “Estatutos de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética” se hizo en la 9° Notaría de Santiago ante el oficial José G. Araya Maggi.

Consultada¹⁴¹ la entonces Dirección Ejecutiva del Programa País de Eficiencia Energética, sobre el por qué de la adopción de la forma de fundación y no de corporación, se nos señala que esto se explica por la imposibilidad de poder establecer una remuneración a los Directores en una corporación. La idea era que los directores fueran remunerados –lo que se puede hacer en una fundación- cuestión muy importante dentro del diseño institucional, toda vez que se buscaba que éstos tuvieran una cierta obligación de estudiar los temas, de estar al tanto de la contingencia nacional, etc.; versus la idea de directores que no se vieran obligados a cumplir con ciertos estándares de trabajo.

¹⁴¹ ROMERO, Andrés. [Entrevista] Ex Director Ejecutivo del Programa País de Eficiencia Energética. Fecha: 10 junio 2011.

2.3.2. Objeto de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

En cuanto al objeto de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, el artículo segundo de los Estatutos dispone que será “el estudio, evaluación, promoción, información y desarrollo de todo tipo de iniciativas relacionadas con la diversificación, ahorro y uso eficiente de la energía”. Tal como podemos apreciar, se reproduce lo dispuesto en el inciso primero del artículo cuarto transitorio de la Ley 20.402. A grandes rasgos se pueden ver los ámbitos de acción de esta futura organización, y es posible sostener que un aspecto esencial que deberá cumplir la agencia será el desarrollar una conciencia colectiva, instalando el concepto de eficiencia energética en la palestra nacional.

Ahora bien, en el inciso segundo del artículo segundo de los Estatutos, se establecen las acciones que podrá realizar la Agencia para el cumplimiento de dichos objetivos:

- a. Integrar los esfuerzos y capacidades de todos los actores dispuestos a participar y a compartir su experiencia para impulsar la investigación, transferencia y difusión de innovaciones que contribuyan a la diversificación y buen uso de la energía:
- b. Obtener recursos para la investigación y el desarrollo de fuentes nacionales extranjeras o internacionales;
- c. Realizar estudios e investigaciones y celebrar convenios con tal fin;
- d. Prestar asesorías y servicios a personas naturales y jurídicas de derecho público o privado (...) con el fin de fomentar el desarrollo y crecimiento del mercado de la eficiencia energética;
- e. Promover, coordinar y apoyar esfuerzos de investigación y desarrollo orientados a la solución de los problemas en el mejor uso de la energía;
- f. Difundir información y conocimientos a través de medios apropiados de comunicación y educación, y dar a conocer los adelantos tecnológicos;
- g. Establecer mecanismos de intercambio con instituciones y organizaciones nacionales, extranjeras o internacionales;

- h. En general, realizar todas las actividades y celebrar todo tipo de contratos para el cumplimiento de sus fines¹⁴².

Podemos ver que el ámbito en que las acciones de la Agencia pueden desarrollarse, es bastante amplio y puede abarcar muchas áreas de actividad, pasando de la prestación de asesorías a la difusión de las iniciativas tendientes al uso eficiente de la energía, por ejemplo a través de campañas publicitarias o de realización de eventos tales como la Expo Eficiencia Energética.

Esta posible amplitud de acciones podría en ciertos casos producir una desviación de los objetivos primordiales de la AChEE. Los especialistas contactados¹⁴³ hacen hincapié en la letra d) del artículo segundo de los Estatutos que rigen a la AChEE, esto es, prestar asesorías y servicios a personas naturales y jurídicas de derecho público o privado (...) con el fin

¹⁴² Estatutos de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

¹⁴³ ROMERO, Andrés. [Entrevista] Ex Director Ejecutivo del Programa País de Eficiencia Energética. Fecha: 10 junio 2011.

de fomentar el desarrollo y crecimiento del mercado de la eficiencia energética.

Esta línea de acción es en la que actualmente se está enfocando el funcionamiento de la Agencia y bajo la que se ha generado una especie de desvío del fin para el que fue pensada la institución. En este sentido, habría un error de concepto en la actual administración, que en el último año ha centrado las acciones de la Agencia casi en su totalidad en la prestación de “asesorías y servicios a personas naturales y jurídicas de derecho público o privado”, llegando en cierta forma abarcar ámbitos de acción que deberían quedar en manos de las nacientes consultoras de eficiencia energética. En otras palabras, la labor de la Agencia es dar el impulso inicial para la constitución de un “mercado de eficiencia energética”, y no constituirse en un actor-competidor más dentro de éste, porque esa situación genera que no entren empresas al mercado, y por otro lado, se dejan de lado las demás funciones que debe cumplir a Agencia.

Cumpliendo con el rol de agente promotor de la eficiencia energética, la AChEE debiera poner todos sus esfuerzos en el impulso para la formación de un mercado de eficiencia energética hasta ahora inexistente en nuestro país, que contemple la actuación de las ESCOs – o *Energy Service Company*, que son empresas orientadas a mejorar la forma en que se utiliza la energía, ofrecen implementar soluciones de eficiencia energética en todo el espectro de proyectos, facilitando el acceso al financiamiento para su ejecución¹⁴⁴, de las empresas asesoradas por éstas y de los actores que aporten el financiamiento.

El problema, que se presenta es que actualmente la Agencia Chilena de Eficiencia Energética estaría cumpliendo funciones de una ESCO propiamente tal, coartando la entrada de actores nuevos al incipiente

¹⁴⁴ Las ESCOs (*Energy Services Companies*), son empresas que están orientadas a mejorar la forma en que se utiliza la energía. Una ESCO ofrece implementar soluciones de eficiencia energética en todo el espectro de proyectos, facilitando el acceso al financiamiento para su ejecución. Fuente: [\[En línea\] <http://www.anescochile.cl/?page_id=13>](http://www.anescochile.cl/?page_id=13) [Consulta: 29 de octubre 2011]

mercado que gira en torno a la implementación de medidas diseñadas específicamente para alcanzar un uso eficiente de la energía.

2.3.3. Patrimonio y financiamiento de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

Respecto al patrimonio, el artículo tercero en concordancia con el primero transitorio de los Estatutos de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, dispone que se conformará con el aporte inicial de quinientos millones de pesos por parte del Ministerio de Energía. Además, todos los frutos civiles o naturales que den los bienes adquiridos por la Agencia, pasarán a ser parte del patrimonio, así como también podrá aceptar donaciones (incluso aquellas hechas con causa onerosa), tomar concesiones, celebrar contratos y realiza cualquier actividad económica dentro de los fines propuestos por el artículo primero y las acciones establecidas en el artículo segundo de los Estatutos.

Respecto al financiamiento anual de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, es a través de los fondos establecidos en el Convenio de Transferencia de Recursos suscrito con la Subsecretaría de Energía¹⁴⁵, que para el 2012 ascienden a 3.386 millones de pesos. La ACEE se compromete a su vez con la Subsecretaría a rendir cuenta de los gastos mes a mes, tener un adecuado control de gestión de finanzas, reintegrar fondos en el caso de que no hayan sido utilizados¹⁴⁶, entre otros.

En este punto es importante recalcar que si bien la Agencia tiene en la teoría una conformación público-privado, en la práctica tan sólo recibe financiamiento con fondos públicos.

¹⁴⁵ Este Convenio fue aprobado por el Decreto N° 273 del Ministerio de Energía, y modificado posteriormente por los Decretos N°82 de 2011 y 20 de 2012, ambos del Ministerio de Energía.

¹⁴⁶ Convenio de Transferencia de Recursos, Decreto N° 20 de 2012 del Ministerio de Energía.

2.3.4. Organización interna de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

En cuanto a la administración y dirección superior, el artículo cuarto, dispone que quedará en manos del Directorio. De este modo, le corresponderá a esta instancia, además, “definir las políticas globales de desarrollo institucional, los planes de mediano y largo plazo, y cautelar el cumplimiento de los fines de la Agencia”. Tal como ya mencionamos anteriormente, el cargo de director será remunerado (de manera de que se tome más en serio la labor ejercida y pueda existir mayor dedicación) y durarán cuatro años en sus funciones.

El Directorio está conformado por ocho miembros que serán investidos de la siguiente forma: a) un miembro designado por el Ministro de Hacienda, b) dos miembros designados por el Comité Ejecutivo de la

Confederación de la Producción y el Comercio A.G., c) por tres miembros designados por el ministro de Energía, d) por un miembro elegido por la mayoría absoluta de los miembros del Directorio en representación de algún organismo del sector privado, y e) por un miembro elegido por la mayoría absoluta de los miembros del Directorio, debiendo la persona elegida haber ejercido el cargo de Presidente del Directorio de la Agencia por al menos un año.

El Presidente del Directorio –que lo será también de la Fundación- deberá ser nombrado por el Ministro de Energía entre los miembros que hayan sido designados por él mismo.

Tal como podemos apreciar, de los ocho directores tres provienen necesariamente del sector privado –dos designados por el Comité Ejecutivo de la CPC y uno elegido por la mayoría de los miembros del Directorio en representación de algún organismo del sector privado-.

En la práctica, el actual Directorio está conformado por tres representantes del sector público¹⁴⁷ y cinco del sector privado.

Esta alta participación de representantes de organizaciones del sector privado¹⁴⁸, se contrasta con la nula participación de ONG's o de asociaciones de consumidores, que ciertamente, al ver potencialmente afectados sus intereses debieran estar representados dentro del Directorio. La *California Energy Commission*, a modo de ejemplo, incorpora dentro de los cinco integrantes del Directorio a un miembro de la población en general de manera que se garantice que los intereses de los consumidores finales van a tener participación dentro de la toma de decisiones.

¹⁴⁷ Estos tres miembros son el Subsecretario de Energía, que a su vez toma el rol de Presidente del Directorio, el Jefe de la División de Eficiencia del Ministerio de Energía y un representante del Ministerio de Hacienda.

¹⁴⁸ La alta participación de representantes del sector privado dentro del Directorio, se condice con el modelo alemán de la *Berlin Energie Agentur*. En dicha Agencia, que fue el diseño que inspiró la estructura de nuestra AChEE, el Directorio está conformado por 8 miembros los cuales son nombrados por los cuatro *shareholders* asociados (cada asociado nombra dos directores). Fuente: [\[En línea\] <http://www.berliner-agentur.de/en/company/shareholders >](http://www.berliner-agentur.de/en/company/shareholders) [Consulta: 5 de diciembre 2011]

Por otro lado, podemos ver que la composición del Directorio de la AChEE en cuanto al *expertise* o conocimiento técnico que debieran poseer sus miembros en la materia, nada se dice. En otras palabras, solo se hace referencia a que los miembros serán nombrados por una determinada entidad o asociación, pero se omite la exigencia de consideraciones técnicas –que el elegido tenga manejo en cuanto a eficiencia energética- lo que podría eventualmente generar inconvenientes toda vez que esas entidades que están facultadas para designar a los miembros del Directorio pueden elegir discrecionalmente a quién mejor les parezca, sin importar su experiencia en el tema. Por el contrario, el Directorio de la *California Energy Commission* es de carácter eminentemente técnico debiendo ser conformado por: un experto en el campo de la ingeniería y las ciencias físicas, un abogado con experiencia en derecho administrativo, un experto en la protección del medio ambiente y el estudio de ecosistemas, un economista con experiencia en el manejo de recursos naturales, garantizándose así que quienes conforman esta instancia tan importante de toma de decisiones tengan la experiencia o el conocimiento que se requiere.

Respecto al organigrama de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, se identifican cinco áreas de trabajo: industria y minería, comercial, público y residencial, transporte, educación y capacitación y desarrollo de negocios.

2.3.5. Análisis crítico del funcionamiento de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

La Agencia Chilena de Eficiencia Energética, empezó a funcionar efectivamente en noviembre de 2010 sobre la base del exitoso Programa País de Eficiencia Energética, manteniendo a gran parte del personal y ocupando las mismas instalaciones físicas.

Respecto al desempeño que ha tenido la Agencia hasta el momento, ha sido muy difícil conseguir información, toda vez que nos encontramos con un constante cambio de autoridades tanto en la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía como en la propia Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

Como ya se explicó la Agencia direcciona su accionar en base a las cinco divisiones funcionales: industria y minería, comercial, público y residencial, transporte, educación y capacitación y desarrollo de negocios; cada una de estas divisiones tiene sus propias líneas de acción y desafíos. Entre los logros de ésta que se exponen en su Reporte del Año 2011¹⁴⁹ se cuentan, el Programa de Eficiencia Energética en Edificios Públicos, el desarrollo de una plataforma para ir documentando las mejoras en eficiencia energética en los sectores industrial y minero, la realización de la Expo Eficiencia Energética, entre otros.

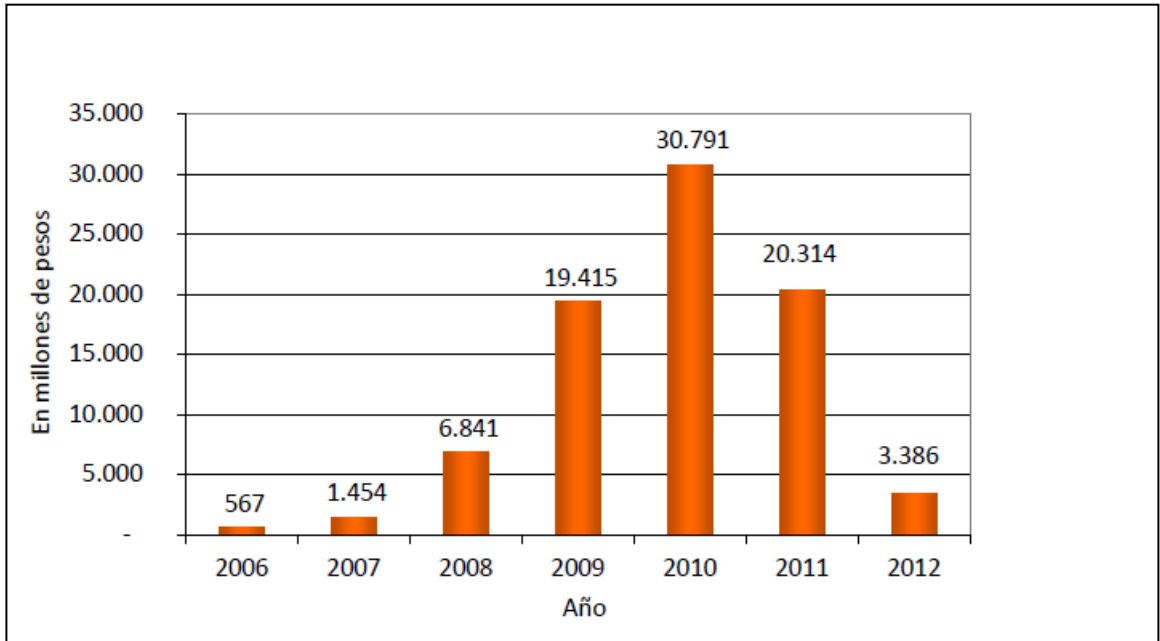
Ahora bien, la Comisión Ciudadana-Técnico-Parlamentaria para la Política y la Matriz Eléctrica en su reciente publicación Chile necesita una gran reforma energética señala que “se ha desvinculado de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética (ACHEE) a los recursos humanos capacitados, **generando inestabilidad institucional y dificultando el ejercicio del presupuesto**, lo que ha tenido como consecuencia la

¹⁴⁹ AGENCIA CHILENA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA. Reporte AchEE 2011: Construyendo Eficiencia Energética para Chile. Santiago, 2011.

reducción drástica del financiamiento de la ACHEE para el 2012, pasando a un décimo de los \$ 30.000 millones asignados en 2010 (tal como se puede ver en la Figura N° 15). Este retroceso significa una grave pérdida para Chile, y debe ser urgentemente revertido”¹⁵⁰.

¹⁵⁰ COMISIÓN CIUDADANA-TÉCNICO-PARLAMENTARIA PARA LA POLÍTICA Y LA MATRIZ ELÉCTRICA. Chile necesita una gran reforma energética: Propuestas de la comisión ciudadana técnico-parlamentaria para la transición hacia un desarrollo eléctrico limpio, seguro, sustentable y justo. Santiago, 2011. p. 69. El énfasis es nuestro.

Figura 15: Reducción presupuestaria de la Agencia de Eficiencia Energética.¹⁵¹



La apreciación de la Comisión Ciudadana-Técnico-Parlamentaria para la Política y la Matriz Eléctrica, es un tanto apresurada toda vez que esta “drástica” reducción de recursos de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética se debe en gran parte al traspaso del Programa de reacondicionamiento térmico de viviendas al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

¹⁵¹ Fuente: Ministerio de Energía 2011.

Consultado un ex Director Ejecutivo del Programa País de Eficiencia Energética sobre el funcionamiento de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, señaló que hasta el momento había sido paupérrimo, toda vez que el liderazgo debiera idealmente encargársele a algún sujeto que tenga experiencia en la gestión de gobiernos corporativos.

La adopción del modelo público-privado ha demostrado en la práctica muchas ventajas – las que fueron visibles con el Programa País de Eficiencia Energética-: incrementa el grado de compromiso de los actores privados en relación a las políticas públicas (como efecto del alineamiento en los intereses mutuos), obliga a mantener altos estándares de *accountability* sobre proyectos y programas y da la oportunidad de mejorar la implementación y diseño de políticas a través del estímulo de iniciativas *Bottom-Up*.

Respecto a las mayores falencias que detectaban sus detractores, que iban en la línea del cuestionamiento a la participación directa del sector privado, queda, a mi parecer, medianamente superado toda vez que la

Agencia tiene un rol netamente implementador de políticas que ya vienen dadas de antemano por la División de Eficiencia Energética del ministerio de Energía. En este sentido, no hay de ninguna forma una participación directa de agentes privados en el desarrollo de planes, programas y políticas, sino que esta se da sólo un “escalón más abajo” donde pueden aportar el esencial conocimiento y experiencia técnica en la implementación de éstos.

Al analizar el funcionamiento de la Agencia desde noviembre a la actualidad, es patente que este es muy deficiente, pero como hemos señalado sería anticipado atribuir este mal funcionamiento a la adopción de uno u otro modelo.

Por otro lado, con la asunción de nuevas autoridades políticas al gobierno se desintegraron los equipos técnicos de trabajo tanto en el Ministerio de Energía como en la Agencia Chilena de Eficiencia Energética –continuadora del Programa País de Eficiencia Energética- que tenían amplio manejo y expertise en los temas, dejando de cierta forma a la deriva el tema energético.

3.- CONCLUSIONES.

El panorama energético nacional e internacional presenta desafíos como país, en ámbitos tales como la seguridad en el abastecimiento, la cooperación internacional, la eficiencia energética, el fomento de las llamadas “nuevas energías”, entre otras, que hicieron a las autoridades replantear el modelo institucional energético.

De esta forma surge la idea de crear a través de un nuevo diseño estructural y organizacional un Ministerio de Energía que centralice, encauce y de forma a toda la política sectorial partiendo de la base de que para una implementación de políticas públicas es necesario contar con instancias institucionales que articulen y se hagan responsables de éstas

Este nuevo diseño institucional se hizo con el ánimo general de separar las funciones - siguiendo el modelo propuesto por la OECD-, de manera que el anclaje de las funciones regulatorias e implementadoras quedara en distintos organismos.

Dentro de este ánimo general de reestructurar las competencias y funciones, se encuadra el nuevo marco institucional de la eficiencia energética en específico, que está configurado por la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía y por la Agencia Chilena de Eficiencia Energética. Esta última se hace cargo del rol implementador y/o ejecutor -de las políticas y regulaciones emanadas de la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía- que además representa en su forma público-privada una novedad dentro de nuestro abanico institucional.

Tal como ya se señaló, la exitosa base que sentó el Programa País de Eficiencia Energética en lo que respecta principalmente al involucramiento directo del sector privado en la toma de decisiones hizo las veces de

plataforma y logró que las autoridades a cargo del diseño institucional de la nueva Agencia tendieran desde un principio a inclinarse por este modelo. La exitosa experiencia nacional, sumado al fuerte intercambio internacional –con la *Berlin Energie Agentur* y con el modelo inglés del *Carbon Trust*– que mostraba que en el mundo predominaba la conformación de agencias público-privadas se ve en definitiva plasmada en la configuración de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

Si bien a priori, y a la luz de los informes de la Agencia Internacional de Energía y de la Comisión de Expertos de la APEC que recomendaba expresamente la adopción de un modelo netamente público en nuestro país debido a las distorsiones –especialmente la captura de intereses– que podría generar la participación directa de actores representativos del sector privado en la toma de decisiones, había una intuición negativa respecto al diseño institucional adoptado (cuestión que se veía reforzado por el mal funcionamiento y casi nulos logros obtenidos por la Agencia desde que empezó a funcionar como tal) el estudio que hemos hecho de las ventajas y

desventajas nos hace llegar a la conclusión que no parece ser el modelo el responsable de estas fallas en el funcionamiento.

La adopción del modelo público-privado ha demostrado en la práctica muchas ventajas –que fueron visibles con el Programa País de Eficiencia Energética-: incrementa el grado de compromiso de los actores privados en relación a las políticas públicas (como efecto del alineamiento en los intereses mutuos), obliga a mantener altos estándares de *accountability* sobre proyectos y programas y da la oportunidad de mejorar la implementación y diseño de políticas a través del estímulo de iniciativas *bottom-up* .

Respecto a las mayores falencias que detectaban sus detractores, que iban en la línea del cuestionamiento a la participación directa del sector privado, a nuestro parecer esto queda medianamente superado toda vez que la Agencia tiene un rol netamente implementador de políticas que ya vienen dadas de antemano por la División de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía. En este sentido, no hay de ninguna forma una participación

directa de agentes privados en el desarrollo de planes, programas y políticas, sino que esta se da sólo un “escalón más abajo” donde pueden aportar el esencial conocimiento y experiencia técnica en la implementación de éstos.

Al analizar el funcionamiento de la Agencia desde noviembre de 2.010 a la actualidad, se evidencian deficiencias, pero como hemos señalado sería anticipado atribuirlo a la adopción de uno u otro modelo. Por otro lado, con la asunción de nuevas autoridades políticas al gobierno se desarmaron los equipos de trabajo tanto en el Ministerio de Energía como en la Agencia Chilena de Eficiencia Energética –continuadora del Programa País de Eficiencia Energética- que tenían amplio manejo y *expertise* en los temas, dejando de cierta forma a la deriva el tema energético.

Como se ha visto, aun cuando se dio un gran avance con la instauración de un marco institucional que se hiciera cargo exclusivamente de la eficiencia energética, desde su puesta en marcha a la fecha no se han

generado políticas públicas ni normativas tendientes al uso eficiente de la energía.

La recientemente lanzada Estrategia Nacional de Energía 2012-2030 erige a la eficiencia energética como uno de los siete pilares fundamentales que guiarán el desarrollo de la política energética a futuro, fijando la meta de reducción del 12% de la demanda proyectada al año 2020 a través de esta herramienta, lo que representa un desafío mayor para la nueva institucionalidad. La concreción de esta ambiciosa meta será finalmente, a nuestro juicio, la prueba que determine la real eficacia y efectividad del modelo institucional en eficiencia energética instaurado en nuestro país.

4.- BIBLIOGRAFÍA

Doctrina (artículos-manuales-libros)

- Kleindorfer, Paul. Risk Management for Energy Efficiency Projects in Developing Countries. Energy Efficiency Review, 2009.
- Programa de Estudios e Investigación en energía, Universidad de Chile. “Estimación preliminar del potencial de la eficiencia en el uso de la energía eléctrica al abastecimiento del Sistema Interconectado Central”, 2008.
- Consultora “Metas e Incentivos”. Informe final: asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética. Santiago, 2008.

Documentos organizaciones internacionales o documentos de instituciones gubernamentales.

- Agencia Internacional de Energía , “Chile Energy Policy Review” ., 2009.
- Agencia Internacional de Energía , “Spain Energy Policy Review” ., 2009.

- Agencia Internacional de Energía ,“Germany Energy Policy Review”., 2007.
- Agencia Internacional de Energía ,“United States Energy Policy Review”., 2007.
- Agencia Internacional de Energía, “Energy Efficiency Governance”. París, 2010.
- Agencia Internacional de Energía, “Energy Efficiency Governance Handbook”. París, 2010.
- Asia Pacific Economic Cooperation, “Chile: Peer Review on Energy Efficiency”, 2009.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, División de Recursos Naturales. “Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética”, 2011.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe*, 2009

- Comisión Nacional de Energía. “Política energética: nuevos lineamientos. Transformando la crisis en una oportunidad”. 2009.
- Comisión Europea. “Cómo hacer más con menos. Libro Verde sobre la eficiencia energética”. 2001.
- ECUBA. “*Study of outputs, performance and future perspectives of SAVE energy agencies*”. 2005.
- LIMAYE, Dilip., HEFFNER, Grayson., SARKAR, Ashok. *An analytical Compendium of Institutional Frameworks for Energy Efficiency Implementation. World Bank. Washington, 2008.*
- OECD, “Environmental Performance Review: Chile”, 2005.
- World Energy Council. “*Energy Efficiency Policies around the World: Review and Evaluation*”. Londres, 2008.

Textos Legales

Ley Núm. 20.402 Crea el Ministerio de Energía, estableciendo modificaciones al DL N° 2.224, de 1978 y a otros cuerpos legales.

Ley Núm. 20.257 Introduce modificaciones a la ley general de servicios eléctricos respecto de la generación de energía eléctrica con fuentes de energías renovables no convencionales.

- Warren-Alquist Act. State Energy Resources Conservation and Development Act Division 15 of the Public Resources Code.

-Estatutos de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.

-Resolución Exenta N° 606 de 2008 de la Comisión Nacional de Energía que aprueba las bases de licitación.

-Resolución Exenta N° 688 de 2008 de la Comisión Nacional de Energía que adjudica el contrato de prestación de servicios.

Entrevistas

Andrés Romero, Ex Director Ejecutivo del Programa País de Eficiencia Energética.

Cecilia Pardo, encargada de comunicaciones de la AChEE.

Diego Vio, asesor del Ministro Marcelo Tokman al momento de la confección del proyecto de la ley 20.402.

Sitios de Internet

www.ppee.cl

<http://www.energy.ca.gov/>

<http://www.berliner-e-agentur.de/en/>

Enfoque estadístico “Distribución y consumo energético en Chile” de
Septiembre de 2008. Producido por INE.

http://www.ine.cl/canales/menu/boletines/enfoques/2008/septiembre/energia_pag.pdf

“Informe provisional sobre la estrategia de crecimiento verde. Dar cumplimiento a nuestro compromiso de un futuro sustentable” Mayo de 2010. OECD <http://es.scribd.com/doc/49468800/Estrategia-de-Crecimiento-Verde-OCDE>

“Hacia una economía verde: Cómo puede contribuir el sector energético español a luchar contra el cambio climático”. Palabras de Angel Gurrías, Secretario General de la OCDE.

http://www.oecd.org/document/20/0,3746,fr_21571361_44315115_47765652_1_1_1_1,00.html