

Ministerio de Energía: Una Propuesta Alternativa

El Gobierno envió recientemente al Parlamento un proyecto de ley que crea un Ministerio de Energía, con la misión de formular los planes, políticas y normas del sector, que hasta ahora estaba radicada en la Comisión Nacional de Energía (CNE). El nuevo ministerio albergaría a las entidades que desarrollan actividades reguladoras y fiscalizadoras en ese sector: la CNE, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN).

Esta reforma, que en principio pudiera parecer razonable, genera a nuestro juicio un problema de descoordinación, de pérdida de sinergias y mayor burocracia, pudiendo resolverse los problemas por una vía alternativa, tal como se comenta a continuación.

Fundamentos de la Iniciativa

Los fundamentos del proyecto son básicamente dos: por una parte se señala que la CNE ha venido centrándose en su función reguladora, abandonando su misión de formular planes, políticas y normas para el buen funcionamiento del sector energía con una visión de largo plazo. El segundo fundamento es que se requiere coordinar las acciones que ejercen en el sector energía entidades que dependen de distintos ministerios, como la SEC y la CCHEN, con la propia CNE.

La creación de un nuevo Ministerio tal y como lo propone el proyecto de ley es ajena a la modernización del sector público, que debe apuntar a hacerlo más eficiente, antes que a seguir incrementando su tamaño y la burocracia asociada. Esto lleva a la necesidad de un debate amplio en el curso de tramitación legislativa de este proyecto de ley. Lo que sigue son algunas ideas a tener en cuenta en ese debate.

El Consejo de Ministros de la CNE es, entonces, el lugar donde se coordinan las acciones del Gobierno en el sector, y a su Ministro Presidente le cabe un rol fundamental en ello. Esta labor de coordinación no desaparece con la creación de un Ministerio de Energía, sólo que, sin el Consejo de la CNE, ella deberá realizarse de manera informal.

Sin pronunciarnos en su mérito en cuanto al diagnóstico del proyecto, una alternativa más eficiente puede ser la de dotar de rango de Ministro al actual Presidente de la CNE, dotándolo de una Secretaría para que pueda contar con asesores y fortalecer a la CNE, por la vía de ofrecer a la institución recursos para abordar el problema integralmente.

1.- La concepción de la CNE

Se argumenta que los desafíos del presente en el campo de la energía requieren una nueva institucionalidad y que las funciones del Estado en el sector se encuentran dispersas en varias reparticiones, lo que hace difícil coordinarlas.

Al respecto debe tenerse presente que la CNE, con su actual estructura, ha sido perfectamente capaz de abordar tareas complejas como fue la reforma integral del sector realizada en los años 80, y afrontar situaciones di-

fíciles como la reciente crisis de gas argentino. Desde esta perspectiva, la situación energética actual no justifica “per se” la creación de un Ministerio de Energía. Justamente la lógica de abordar la institucionalidad para la planeación, formulación de políticas y la acción normativa y reguladora del Estado en el sector a través de la CNE fue concentrarlas en un organismo del más alto nivel del Gobierno, reconociendo el carácter multisectorial que involucra el desarrollo de este sector. El Consejo de Ministros de la CNE es, entonces, el lugar donde se coordinan las acciones del Gobierno en el sector, y a su Ministro Presidente le cabe un rol fundamental en ello.

Esta labor de coordinación no desaparece con la creación de un Ministerio de Energía, solo que, sin el Consejo de la CNE, ella deberá realizarse de manera informal.

Deben reinstalarse la concepción original de que el Consejo de Ministros tiene la labor de formular políticas y planes para el sector, apoyado por el staff técnico del Ministro y de la CNE, tal como se propone más adelante en la propuesta alternativa. A su vez, debiera dejarse expresamente establecido que el Presidente de dicho Consejo es quien tiene el rol de velar por la coordinación del resto de las entidades que el proyecto de ley quiere relocalizar en el Ministerio de Energía, es decir a la CNE, a la SEC y a la CCHEN, así como entre la CNE y los ministerios de Minería y de Economía en materias de energía en las que estos intervienen de acuerdo a la ley. Finalmente, debiera revisarse la actual composición del Consejo de Ministros de la CNE. En la práctica dicho Consejo no ha funcionado, lo cual amerita que se revise su composición y su razón de ser.

2.- La pérdida de sinergias y fuente de descoordinación en ámbitos clave

Debe tenerse presente que el marco regulatorio que rige el sector energía, fue concebido por la CNE hace más de 25 años, y desde

esa fecha ha sido objeto de las adecuaciones necesarias, también gestadas en la CNE.

Dada la estabilidad requerida para su marco regulatorio, sus modificaciones deben corresponder solamente a las necesarias y suficientes, dentro de un ambiente general de estabilidad.

El proyecto debilita la institucionalidad vigente al traspasar la función de formulación de planes, políticas y normas desde una institución técnica y probadamente sólida, como es la CNE, a la autoridad política (Ministro).

En este sentido el proyecto retrocede al debilitar la concepción técnica, multisectorial e independiente que respalda hoy la normativa del sector. Sin embargo, el mayor riesgo que se percibe es en relación a la dinámica de una institución (el ministerio) cuyo rol será normar, lo que la llevará a justificar su funcionamiento en base a la lógica del regulador.

El proyecto de ley traslada al Ministerio de Energía la formulación de los planes del sector, lo cual implica realizar una labor de planificación prospectiva de largo plazo, necesaria para guiar la acción normativa. Sin embargo, la labor de regulación de las actividades del sector eléctrico es la mejor plataforma para tener una visión de largo plazo de la evolución de la oferta y la demanda y de las opciones de desarrollo del mercado. Al separar la acción de planificación prospectiva y de elaboración de políticas en el Ministerio, de la labor técnica de regulación, fiscalización y normalización del mercado en la CNE, se tiene una pérdida de sinergia, además de que ello puede también ser fuente de descoordinaciones. En consecuencia, es inevitable que para la formulación de esas definiciones de planes y políticas se requiere del apoyo técnico de la CNE.

3.- La creación de una Subsecretaría de Energía

Junto con el Ministerio de Energía se crea una Subsecretaría de Energía, con la finalidad de administrar internamente el Ministerio y coordinar a los organismos que van a depender de él. Ello crea más burocracia, en la medida que las acciones de coordinación que se requieren entre la CNE y la SEC, y en el futuro entre la CNE y la CCHEN, se refieren a aspectos bien específicos que deben estar normados en las regulaciones. Es entonces más eficiente que esta labor de coordinación sea ejercida directamente por las entidades que deben coordinarse, siendo el responsable de dicha coordinación el Presidente del Consejo de Ministros de la CNE.

Alternativamente a la creación de una subsecretaría se propone dotar al Ministro de Energía de los recursos humanos y financieros que requiera a través de la creación de una secretaría técnica integrada por 6 asesores de planta, una secretaria y chofer.

4.- La nueva concepción de la CNE

Uno de los argumentos del proyecto de ley para reducir a la CNE a una labor de regulación y formulación de normas técnicas, es la distinción que se hace entre la definición de políticas y la función técnica de regular. Lo primero lo hace la autoridad política y lo segundo la CNE que es la técnica. Se mencionan al respecto los casos de España, Inglaterra, Colombia y Argentina. No obstante, en todos los nombrados, la entidad reguladora está establecida como una entidad autónoma o autárquica. Pero con el proyecto de ley, se crea un servicio de regulación tarifaria y de elaboración de normas técnicas, el que queda dependiente del Ministerio de Energía y de Economía para

emitir las regulaciones tarifarias calculadas en la CNE.

5.- La coordinación con la autoridad ambiental

Un aspecto que se señala en la justificación de crear el Ministerio de Energía, es la necesidad de representar la visión del sector energía en las entidades encargadas de dar la aprobación ambiental de los proyectos energéticos. Sin embargo, ello puede resolverse simplemente disponiendo que el Ministro Presidente de la CNE integre el consejo de la CONAMA, y que un representante nombrado por él integre las comisiones regionales de medio ambiente (COREMA). Ello evitaría tener que establecer seis Secretarías Regionales Ministeriales consideradas en el proyecto de ley, con todo el gasto asociado, con prácticamente el solo objeto de tener una representación en las COREMA.

Con el proyecto de ley, se crea un servicio de regulación tarifaria y de elaboración de normas técnicas, el que queda dependiente del Ministerio de Energía y de Economía para emitir las regulaciones tarifarias calculadas en la CNE.

Propuesta Alternativa al Ministerio de Energía

Existe la posibilidad de resolver los problemas aducidos en la fundamentación del proyecto de ley que se comenta y lograr sus objetivos, creando un Ministerio de Energía; para ello debería discutirse una alternativa centrada en los siguientes puntos:

- Darle al Ministro Presidente de la CNE el rango de Ministro de Energía.
- Dotar al Ministro de Energía de una secretaría técnica integrada por 6 asesores de planta, una secretaria y chofer.
- Rescatar el rol de coordinación de la CNE, ejercido por su Ministro Presidente o futuro Ministro de Energía, ante el

Consejo de Ministros de la CNE, y establecer mecanismos de coordinación directa en el nivel técnico entre la CNE y las demás entidades que intervienen en la regulación y fiscalización del sector, como la SEC y la CCHEN.

- Actualizar la composición del actual Consejo de Ministros de la CNE, dejando como integrantes de este Consejo sólo a los Ministros de Economía, Minería, SEGPRES y Energía. Éste último sería el Ministro Presidente de la CNE.
- Dotar a la CNE de los recursos humanos y financieros adicionales requeridos si, luego del diagnóstico de su capacidad actual, se concluyera que ello es necesario con el objeto que refuerce su accionar en la formulación de planes, políticas y normas para el buen funcionamiento del sector.
- Designar mediante el sistema de Alta Dirección Pública al Secretario Ejecutivo de la CNE, tal como lo propone el proyecto de ley de Ministerio de Energía presentado.
- Mediante modificación legal, establecer que el Ministro de Energía o Ministro Presidente de la CNE integre la CONAMA y un representante suyo integre las COREMA.

En Conclusión...

Lamentablemente, la propuesta de creación del Ministerio de Energía no va a solucionar los problemas que existen en la institucionalidad actual. La falta de planificación y emisión de normas con visión de futuro del sector no se soluciona traspasando dicha función a una entidad distinta al organismo encargado de la regulación del sector. Ello sólo va a generar problemas de coordinación y eventual inestabilidad regulatoria a futuro, que termina repercutiendo – precisamente - en el desarrollo energético.

Se requiere alivianar la estructura de Ministerio de Energía propuesta en el proyecto, eliminando la subsecretaría y los Seremis. En efecto, la política energética por su ámbito y su impacto tiene un alcance nacional, no es un bien de alcance local o regional, y por ello en Chile no existe una política regional de energía.

Se requiere, por tanto, alivianar la estructura de Ministerio de Energía propuesta en el proyecto. En efecto, la política energética por su ámbito y su impacto tiene un alcance nacional, no es un bien de alcance local o regional, y por ello en Chile no existe una política regional de energía, no teniendo justificación la existencia la Subsecretaría y los Seremis.

En definitiva, la creación de un Ministerio -con todo lo que ello representa- implica aumentar el tamaño del Estado, sin ninguna certeza de que se van a lograr los objetivos con mayor eficiencia que reforzando la institucionalidad actual.