

LECCIONES QUE SE DESPRENDEN DEL PROCESO DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LARGO PLAZO-ENERGÍA 2050

ANNIE DUFÉY

Master of Arts en Políticas de Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra.

Economista. Directora de Espacio Público.

anniedufey@yahoo.com

Resumen

En Chile, se ha instalado una cultura de participación para la elaboración de políticas públicas donde el sector energía ha sido uno de los grandes protagonistas. La Política Energética Nacional 2050 (Energía-2050) de 2015 ha destacado a nivel nacional e internacional un referente en el desarrollo participativo de políticas públicas, no sólo por su reciente actualización bajo un nuevo gobierno y de otra coalición, transformándose en una política de Estado que trasciende al gobierno de turno, sino también por haber inspirado otros procesos de políticas públicas. Se da a conocer el proceso de elaboración de la primera versión de Energía 2050 del año 2015, identificando aspectos generales del proceso y elementos claves tras su éxito así como los principales desafíos.

Palabras clave: política energética; políticas públicas; formulación.

Abstract

Lessons that Deduce from Process of Long-Term Energy Policy “Energía-2050”

In Chile, a culture of participation for elaboration of public policies has been installed where the energy sector has become a great protagonist. The National Energy Policy 2050 (“Energía-2050”) of 2015 has highlighted nationally and internationally as a benchmark in the participatory development of public policies, not only because of its recent update under a new government and otherwise coalition, becoming a State policy that transcends the current government, but also for having inspired other public policy processes. It shows the formulation process of the first version of Energy 2050 from 2015, identifying the general aspects of the process and the key elements behind its success, as well as the main challenges.

Keywords: energy policy; public policies; formulation.

En marzo de 2022 se promulgó la actualización de la Política Energética Nacional 2050 (PEN) - Energía 2050. Desde la elaboración de su primera versión en el año 2015 bajo el segundo gobierno de Michele Bachelet, Energía 2050 ha sido destacada a nivel nacional e internacional como un referente en la elaboración participativa de políticas públicas. En el plano nacional, no solo destaca por su reciente actualización bajo un nuevo gobierno y de otra coalición, transformándose en una política de Estado que trasciende al gobierno de turno, sino también por haber inspirado otros procesos, como es la elaboración de la recientemente promulgada Política Minera 2050, tanto desde su base metodológica como en su estructura.

En efecto, durante la última década se ha ido instalando en Chile, en forma paulatina y cada vez más sólida, una cultura de participación para la elaboración de políticas públicas, donde el sector energía ha sido uno de los grandes protagonistas en ello. En lo que sigue de este documento, se da a conocer el proceso de lo que fue la elaboración de la primera versión de Energía 2050 del año 2015, la cual fue desarrollada mediante un proceso participativo inédito, de más de 18 meses, para construir una política pública con validación social, técnica y política.

Aspectos Generales del Proceso

Energía 2050 fue mandatada por el Ministerio de Energía con el objetivo de «diseñar y ejecutar una política energética de largo plazo que contara con la validación social, política y técnica». Esta se enmarcaba en las medidas establecidas por la Agenda de Energía 2014-2017, liderada por el entonces Ministro de Energía Máximo Pacheco, a comienzos del segundo gobierno de Michele Bachelet.

Diagrama 1: Proceso de Energía 2050 del año 2014



Fuente: Ministerio de Energía, 2015.

La elaboración de Energía 2050 fue un proceso que se realizó en diferentes etapas a lo largo de 18 meses, tal como se muestra en el diagrama 1. El producto final de Energía 2050 fue la Política Energética Nacional (PEN) aprobada mediante un Decreto Supremo

emanado de la Presidencia de la República y refrendado por los Ministerios involucrados (ver siguiente punto).

Entre los elementos clave de la política se incluyen una visión de largo plazo para el sector y metas al año 2050, con metas intermedias al 2035 y un plan de acción de corto plazo para poner en marcha su implementación. Asimismo, comprometió un proceso de monitoreo anual y de actualización periódica y participativa cada 5 años. Lo anterior, reconociendo que durante su implementación se pudieran producir cambios tecnológicos, shocks externos o el surgimiento de nuevas prioridades para la sociedad, todos aspectos que justifican necesidades de revisión.

Gobernanza y Proceso Participativo

La responsabilidad del diseño y coordinación del proceso estuvo en manos de una Secretaría Ejecutiva radicada en la División de Prospectiva y Política Energética del Ministerio de Energía. Un aspecto fundamental de la gobernanza, y en sintonía con la cultura de participación ya instalada en el sector energía, fue la conformación de un Consejo Consultivo diverso, que mantuvo una presencia activa durante todo el proceso de elaboración de la política. Este fue convocado y presidido por el propio Ministro de Energía e incluyó a 27 actores clave del ámbito energético, del sector público (7 ministerios), privado (5 asociaciones gremiales), sociedad civil (5 instituciones) y academia (7 universidades), incluyendo participación regional. En el Consejo no se incluyeron centros de pensamientos vinculados a partidos políticos ni a parlamentarios, con la intención de involucrarlos mediante presentaciones en el Congreso una vez avanzado el proceso, lo cual finalmente solo ocurrió en una ocasión al momento de la consulta pública del borrador de la política.

Un aspecto clave que se ha destacado tras el éxito del proceso, tiene relación con el grado de «poder» entregado al Consejo Consultivo. Este tuvo la misión de brindar la orientación estratégica a lo largo de todo el proceso de elaboración de la política y la construcción de la visión de largo plazo, materializada en una Hoja de Ruta con visión y metas al año 2050 y metas intermedias al año 2035, construida a través de reuniones plenarias semanales a lo largo de 9 meses.

La Hoja de Ruta fue entregada al Ministerio de Energía y tomada como un insumo base para la elaboración de la política energética al año 2050. Entendiendo que a mayor nivel de consenso del producto entregado por el Consejo Consultivo mayor sería su nivel de incidencia, el Consejo desde un principio buscó tener claridad respecto de su mandato, gobernanza, funcionamiento, productos esperados y reglas para la toma de decisiones, entre otros aspectos fundamentales. El alto nivel de consenso de las propuestas hizo que la Hoja de Ruta se constituyera en el insumo fundamental para la elaboración del documento de la política, que luego emanó del Ministerio de Energía.

Más allá de la participación del Consejo Consultivo, el proceso de elaboración de la política energética de largo plazo constó de otras instancias de participación que retroalimentaron su desarrollo y el mismo trabajo del Consejo. Entre ellos, destaca la conformación de mesas de discusión técnica a lo largo del proceso para dar respuesta a temas y preguntas relevadas. El enfoque y composición de las mismas fue distinto dependiendo de la etapa de Energía 2050. Se buscó representatividad de distintos stakeholders en los temas clave abordados y con expresión regional en las diversas temáticas seleccionadas. Las mesas de la primera etapa buscaron hacer un primer levantamiento de los temas planteados por la Agenda de Energía e informar de las temáticas claves a discutir posteriormente en las discusiones del Consejo y contaron con una alta participación de regiones. En la segunda etapa, las mesas fueron de carácter más técnico, con un marcado liderazgo de los miembros del Consejo Consultivo, y estuvieron enfocadas en debatir los temas de su Hoja de Ruta invitándose a otros expertos a participar. De dichas mesas técnicas luego se originaban las propuestas en las distintas temáticas abordadas, las que eran sometidas a discusión en los plenarios del mismo Consejo. Asimismo, se realizó un seminario internacional junto a la Agencia Internacional de Energía (AIE) a la cual se invitó a representantes de otros países que ya contaban con política energética de largo plazo, a compartir sus experiencias y se organizaron talleres internacionales de expertos, dando una mirada al futuro energético en conjunto con MAPS-Chile (Mitigación del Cambio Climático y Desarrollo Bajo en Carbono) liderado por el Ministerio del Medio Ambiente.

En otro nivel, se organizó un espacio de carácter más ciudadano creándose una plataforma ciudadana virtual (www.energia2050.cl), a través de la cual se brindó acceso a información relevante sobre el proceso (objetivos, formas de participar, plazos e insumos técnicos), la agenda de talleres y reuniones, y se recibieron los aportes de la ciudadanía. También se desarrolló, en forma inédita en Chile, un piloto de encuestas deliberativas de carácter nacional, que procuró una opinión informada desde la ciudadanía sobre el futuro del sector energía y que sirvieron para informar la elaboración de la política. El borrador de la política fue sometido a consulta pública, en conjunto con el borrador de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que acompañó su desarrollo (ver siguiente punto), mediante el sitio web del Ministerio de Energía y fue presentado en varias regiones del país. Asimismo, la política una vez lanzada, tuvo un espacio de difusión mediante talleres regionales. En total se calcula que unas 5.000 personas participaron directamente de todo el proceso.

Recursos Humanos, Financieros y Otras Capacidades Técnicas

Energía 2050 convocó a una gran variedad de equipos expertos de diversos sectores (energía, medio ambiente, vivienda y transporte, entre otros) y de disciplinas (ingenieros, economistas, abogados, sociólogos, biólogos y periodistas, entre otros). La Secretaría Ejecutiva —radicada en el Ministerio de Energía— lideró y coordinó a un equipo

multidisciplinario de más de 35 profesionales. Este consistió en un equipo académico¹ que otorgó el soporte metodológico y la generación de nuevo conocimiento; un equipo técnico² que veló por la integralidad técnica, gestión del conocimiento y sistematización de los acuerdos; un equipo facilitador independiente³ que lideró las discusiones del proceso del Consejo Consultivo y el equipo a cargo del desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica⁴.

El proceso contó con recursos financieros asegurados para sus 3 años de duración (MM\$1.850 aprox.) lo que permitió una adecuada planificación. Dichos recursos provinieron en una primera parte desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y luego del financiamiento destinado a la Agenda de Energía 2014-2018 del Ministerio.

Adicionalmente, Energía 2050 integró —de forma inédita en lo que respecta a la elaboración de políticas públicas hasta entonces en Chile— la aplicación de una Evaluación Ambiental Estratégica, que se llevó a cabo a lo largo de todo el proceso de Energía 2050, interactuando y retroalimentándolo permanentemente. De hecho, como se mencionó antes, el proceso de consulta del documento de la EAE se realizó en forma conjunta con el borrador de la política, y sus indicadores de seguimiento fueron, en un principio, tomados por la política como indicadores para su seguimiento y monitoreo (ver siguiente punto). Dado que se trató de la primera aplicación de este instrumento al desarrollo de una política pública a nivel país, y dado lo acotado de los plazos con que se contaba para la elaboración de la misma, en el camino surgieron ciertos retos para la adecuada implementación de la EAE, especialmente en términos de los plazos de las consultas ciudadanas, los cuales desafiaron al equipo a cargo de su implementación.

Cabe mencionar que una parte importante de las bases de información técnica utilizadas para el desarrollo de Energía 2050, provino de procesos participativos anteriores vinculados al sector energía como fueron Escenarios Energéticos 2030, MAPS-Chile, la CADE (Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico)⁵ y la CCTP (Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria)⁶, entre otros. Esto es un elemento importante de relevar, pues se trata de información técnica base y/o propuestas que había sido sometidas a una discusión de alto rigor técnico y obtenido la validación social requerida para ser utilizada y aceptada rápidamente por los participantes de Energía 2050. Al mismo tiempo, varios de los actores que participaron de Energía 2050 habían participado también de Escenarios Energéticos 2030, MAPS-Chile y la CADE. Este aspecto fue clave para lograr un desarrollo técnico óptimo

¹ A cargo del Centro de Energía de la Universidad de Chile.

² A cargo de la Consultora Poch Ambiental.

³ A cargo del Consensus Building Institute.

⁴ A cargo de Guillermo Espinoza.

⁵ La CADE fue creada por el Gobierno en mayo 2011 y estuvo conformada por técnicos y especialistas de distintas disciplinas, como una instancia técnica transversal validada por diferentes sectores, para generar recomendaciones, lineamientos, orientaciones de largo plazo y proponer los incentivos necesarios para el desarrollo del sistema eléctrico nacional.

⁶ La CCTP nació en respuesta a la CADE indicando que no todos los actores clave se sentían representados por ella.

del proceso y poder alcanzar los consensos requeridos en un horizonte de tiempo acotado, considerado altamente limitado para procesos participativos de esta naturaleza. El apartado 1 ofrece un mayor detalle de la experiencia de Escenarios Energéticos 2030 que es considerado como la antesala de Energía 2050.

Mecanismo de Actualización, Seguimiento y Monitoreo

La política energética de largo plazo contemplaba un mecanismo de actualización, seguimiento y monitoreo, plasmado en el mismo texto de la política. Un elemento clave de dicho mecanismo, es el compromiso para su actualización periódica y participativa cada 5 años, y que de hecho ocurrió. En efecto, ya la Ruta Energética 2018-2022 del Gobierno posterior a la elaboración de Energía 2050, se comprometió con dicha actualización, la cual fue realizada bajo un proceso participativo similar y promulgada a comienzos de 2022. Considerando los grandes cambios estructurales que actualmente enfrenta el sector, especialmente debido al proceso de transición energética producto del imperativo global de la descarbonización del planeta, el proceso de actualización se hacía prioritario e indispensable.

Otro de los elementos que comprometía la política dentro de su mecanismo de actualización, es que ésta se realizara convocando a un Comité Consultivo diverso, que proponga cambios a la política en el plazo vigente. Un tercer elemento comprometido, es la existencia de mecanismos de seguimiento, monitoreo y de evaluación permanente, junto un informe anual de seguimiento de la política y de las metas establecidas. Hasta el momento el único aspecto de accountability involucrado es la obligatoriedad de presentar anualmente un informe ante el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) del Ministerio de Energía. En este sentido, pese a que la política compromete estos elementos y a los avances en la ejecución de los mismos, se considera un desafío pendiente el diseño e implementación de un proceso de seguimiento y monitoreo que considere a la ciudadanía, de forma que vaya informando de forma estratégica y de fácil acceso, el avance de la implementación de la política, otorgándole así el apropiado accountability para mantener la validación social que Energía 2050 se planteó entre sus objetivos principales.

Con todo, la actualización de la política energética se realizó durante el segundo Gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), mediante un proceso participativo similar y fue promulgada a comienzos de 2022.

Elementos Claves de la Experiencia de Energía 2050

Existen diversos aspectos que han sido relevados como clave tras el éxito del proceso de Energía 2050. Entre los más importantes destacan el desarrollo de un proceso participativo convocante, con distintos niveles de participación —política, técnica y ciudadana— en la formulación, desarrollo, validación y difusión de los resultados de la política, dando un seguimiento a los participantes. Cabe señalar que no

se trató de un proceso centralizado, ya que contó con participación desde las regiones, desde sus inicios, tanto en los talleres como en el Consejo Consultivo. El proceso no implicó una invitación a participar a una sola reunión, sino de un proceso de continuo de construcción colectiva. Eso generó confianzas entre los participantes, sentido de pertenencia y apropiación de los resultados.

Asimismo, la composición diversa y equilibrada del Consejo Consultivo —con participación del sector público, la industria, academia y ONGs—, con diversas disciplinas y participación de alcance nacional, regional e internacional (que fue el encargado de formular la Hoja de Ruta 2050 como producto de consenso) permitió generar la incidencia necesaria para convertirse en el insumo principal en la elaboración de la política, que luego emanó desde el Ministerio de Energía.

Ello se benefició, además de ser construido sobre una base de cultura de participación ya instalada en el sector energético, respecto del involucramiento en este tipo de procesos de co-construcción, de acceso a información y consensos previos, que surgieron en ciertos temas clave, del trabajo participativo de iniciativas anteriores como las mencionadas CADE, la CCTP, Escenarios Energéticos y MAPS-Chile. La existencia de un equipo facilitador independiente, percibido como neutral, y el establecimiento, desde el principio, de reglas de gobernanza claras y consensuadas para la toma de decisiones fue otro aspecto relevante. Adicionalmente, el compromiso explícito de la autoridad para llevar adelante los resultados del proceso, configuró otro factor de éxito. Todo esto, en su conjunto, incidió en la existencia de un destacado empeño de los miembros del Consejo Consultivo con el proceso de construcción de una política energética de largo plazo, en la búsqueda de consensos y en forjar un sentido de compromiso con los resultados de la política.

Otro elemento importante fue la existencia de un equipo coordinador, técnico y académico altamente competente, que aseguró la logística necesaria para el funcionamiento del proceso, aportó la información adecuada y análisis técnico riguroso, transparente, independiente y en forma oportuna.

Asimismo, la realización de la Evaluación Ambiental Estratégica que fue acompañando al proceso desde su inicio y retroalimentándolo permanentemente, configura otro aspecto a destacar.

Finalmente, la existencia de recursos financieros suficientes y asegurados para todo el periodo de desarrollo de la política, permitió planificar y financiar adecuadamente no solo la logística propia de las diversas actividades involucradas, sino que también poder contratar a un equipo humano altamente calificado y financiar la participación de personas desde las regiones.

Al mismo tiempo, se relevan aspectos a fortalecer. Un primer elemento es incluir una mayor diversidad de sensibilidades políticas en el Consejo Consultivo, por ejemplo, mediante la invitación a centros de pensamientos vinculados a partidos políticos o parlamentarios, que luego faciliten la transición y apropiación entre gobiernos. Un segundo elemento es la necesidad de establecer un proceso de accountability que genere información relevante y que la disponga en forma adecuada a la ciudadanía respecto de la implementación de los lineamientos y metas de la política mediante una herramienta accesible y fácil de comprender. Ello implica no sólo elaborar un sistema de medición robusto (indicadores), sino también transparente en cuanto a cómo se genera esa información y accesible respecto a cómo se dispone esa información a la ciudadanía.

Conclusiones

Durante la última década se ha ido instalando en Chile, en forma paulatina y cada vez más sólida, una cultura de participación para la elaboración de políticas públicas. El sector energía ha sido uno de los grandes protagonistas en esto. Desde la aparición de Escenarios Energéticos 2030, MAPS-Chile, procesos de la Comisión Asesora del Desarrollo Eléctrico y la Comisión Ciudadano Técnico-Parlamentaria, hasta en el mismo proceso de elaboración de Energía 2050 se ha ido generando un proceso de aprendizaje integral respecto de lo que significa participar en el sector energía, no solo como una instancia para validar propuestas, sino como un proceso continuo de co-construcción multisectorial, desde la formulación hasta la validación de las mismas. En la actualidad no se concibe la elaboración de políticas públicas a puertas cerradas y se demanda siempre un mínimo de participación donde se considere a los actores clave desde la formulación de las mismas.

A partir del análisis realizado, se identifican diversos aspectos críticos detrás del éxito de Energía 2050 y también algunos desafíos específicos. Estos aspectos incluyen los siguientes:

- Las políticas de Estado son procesos continuos que deben construirse sobre la base de esfuerzos ya existentes. El reconocimiento de esfuerzos previos existentes, bases de información ya consensuadas, insumos críticos ya validados o acuerdos ya logrados, constituyen un elemento fundamental. La construcción de una política energética de largo plazo ha sido uno de esos procesos continuos, que comenzó a gestarse mucho antes que el Ministerio de Energía tomara el liderazgo en el año 2014, con la conformación de plataformas de discusión y construcción colectiva de insumos previos, que formaron la base y generaron la demanda desde los diversos actores por avanzar hacia la formulación de aquella.

- Participación ciudadana con distintos niveles, estamentos y descentralizada. La realización de procesos convocantes que incluyen a una amplia gama de actores representando a distintos sectores de la sociedad, con distintos niveles de participación —incluyendo los niveles estratégico, técnico, ciudadano y con alta participación de las regiones— se releva como un elemento crítico de éxito. Ello posibilita socializar el proceso, enriquecer las propuestas que de allí van surgiendo y la posterior apropiación de los resultados. Se incrementan así las posibilidades de otorgar la validación técnica, social y política que los procesos de este tipo requieren para trascender en el tiempo.
- Espacios de carácter estratégico, diversos, con «poder» de decisión y reglas de gobernanza claras. En Chile existe una cultura bien instalada de creación de espacios de carácter estratégico como Consejos y/o Comisiones Asesoras, para contribuir a la elaboración de políticas públicas. Se relevan tres aspectos, íntimamente ligados entre sí y vinculados a la naturaleza de dichos espacios estratégicos, para lograr buenos resultados. El primero es la conformación de un grupo transversal en términos de disciplinas, sensibilidades políticas y visiones sobre determinada temática, lo que otorga mayor posibilidad de debate, intercambio de diversos puntos de vistas, necesidad de ponerse de acuerdo y, por lo tanto, brindar solidez a los consensos y su permanencia en el tiempo, especialmente durante las transiciones entre gobiernos y coaliciones políticas. Un segundo elemento se refiere al nivel de «poder» que se otorga a estos espacios estratégicos, entendiendo que a mayor sea el nivel de influencia que perciba el grupo que está teniendo su trabajo, mayor será su nivel de compromiso y apropiación con los resultados del proceso. De aquí surge el tercer elemento clave, que es la relevancia de contar con un mandato, reglas de gobernanza claras, objetivos y productos esperados, validados desde un inicio.
- Procesos que van desde la formulación hasta validación de resultados. La experiencia analizada indica que la existencia de procesos continuos en el tiempo, con invitación a co-construir, validar y hacer partícipe a los participantes de la difusión de resultados, configura otro factor de éxito. Se trata de un elemento crítico para desarrollar sentido de compromiso de los actores clave con los resultados y ayuda en gran medida a lograr validación técnica y social.
- Compromiso y liderazgo de la autoridad con los resultados del proceso. Liderazgo y claro compromiso con el proceso desde la autoridad a cargo y con implementar sus resultados, resultan fundamentales para mantener el interés, compromiso e involucramiento de los actores. Dicho compromiso se manifiesta de diversas

maneras incluyendo su involucramiento y participación directa en el proceso y al más alto nivel (por ejemplo, Comisión asesorando directamente al Ministro a cargo); destinando recursos humanos y financieros adecuados para el proceso, y asegurando la debida difusión e institucionalización, entre otros aspectos.

- Recursos técnicos, de facilitación, de coordinación y financieros adecuados. Energía-2050 destaca por haber contado con un equipo de trabajo de alto nivel. Por un lado, contó con recursos técnicos altamente calificados para proveer información y análisis técnicos rigurosos, con las metodologías y formatos adecuados para los distintos actores y en forma oportuna. La complejidad de los procesos, en términos de actores y visiones involucradas y la necesidad de generar confianzas, ponen de manifiesto la necesidad de contar con una facilitación independiente, como otro aspecto clave. Junto con ello, disponer de recursos humanos y financieros para la adecuada planificación, coordinación y sistematización de estos procesos, también es crítico. Por ejemplo, en términos de logística no es menor el desafío, más aún cuando se trata de procesos con alcance regional y nacional. Cabe añadir, además, la necesidad de contar con recursos adecuados para dotar a los procesos de una institucionalidad para el debido seguimiento y monitoreo de las políticas.
- Evaluación Ambiental Estratégica como valor agregado. En Chile desde el año 2010 y mediante la Ley N° 20.417, se integra el requerimiento de realizar una EAE —a cargo del Ministerio sectorial respectivo— a los procesos de formulación de políticas y planes de carácter normativo que impacten el medio ambiente o la sustentabilidad, de forma que sean integradas en la respectiva política o plan y sus modificaciones sustanciales. De hecho, el sector energía, mediante la Política Energía-2050, fue pionero en aplicar una EAE a una política nacional, la que fue retroalimentando, en forma efectiva, todo su proceso de elaboración. Considerando que gran parte de los aspectos de la transición energética involucran directamente el abordaje de aspectos sociales y cambios culturales importantes, se recomienda que la EAE incluya dentro de sus factores críticos, no solo los aspectos ambientales, sino también un análisis de impactos sociales.
- Institucionalidad para el seguimiento y monitoreo de la política. Se requiere fortalecer la institucionalización de un proceso más integral de accountability, que genere información relevante sobre avances de implementación y que la disponga a la ciudadanía, mediante una herramienta accesible y fácil de comprender. Junto con diseñar un sistema de medición robusto (indicadores), esto requiere de transparencia en cuanto a cómo se genera esa información y que sea accesible al público. Un ejemplo interesante en este sentido, es la experiencia de la Política

Nacional de Desarrollo Urbano que cuenta con una institucionalidad permanente (Consejo Asesor independiente) que vela por la implementación y monitoreo y que le ha permitido trascender y profundizar dicha política pública a lo largo de 4 gobiernos sucesivos.

Apartado 1: Escenarios Energéticos 2030

Escenarios Energéticos (EE2030) es una plataforma multiactores que nació en 2009, con la misión de construir una visión compartida sobre la matriz energética de largo plazo, a través de un diálogo sobre una base técnica sólida. En sus inicios fue una iniciativa de diálogo informado entre diversas instituciones que abordó la encrucijada energética que se generó en Chile tras el cese de las exportaciones de gas natural desde Argentina; los conflictos socioambientales asociados a mega-proyectos hidroeléctricos y generación a carbón y la emergencia de las nuevas energías renovables que se proyectaban como una alternativa de solución, pero que hasta entonces eran prácticamente desconocidas en el país y la falta de la institucionalidad necesaria para movilizar al sector hacia una solución real a la crisis que atravesaba.

Durante sus 10 años de proceso, EE2030 pasó por varias etapas e iniciativas, que incluyen la co-construcción y evaluación integral de escenarios de generación eléctrica y de escenarios de emisiones de CO₂ y opciones de mitigación en diversos sectores; el análisis comparado de propuestas de política pública en ámbito energético, por un lado, de la CADE⁷ y CCTP⁸ y, por el otro, las propuestas programáticas presidenciales; la valoración de externalidades ambientales en el sector energía y; la identificación de los grandes cambios y megatendencias para habilitar la transición energética en el contexto chileno. En la actualidad, se mantiene como un espacio de diálogo multisectorial sobre los temas críticos del desarrollo energético-eléctrico.

En relación con su gobernanza y proceso participativo, se estructuró en torno a 3 niveles. En un primer plano, un Comité Ejecutivo con representantes de distintas visiones, incluyendo asociaciones gremiales, sociedad civil y otros a cargo de brindar la orientación estratégica a la iniciativa y facilitar su incidencia. Dependiendo de la iniciativa en curso, EE2030 además ha tenido asociaciones estratégicas ad hoc con diversas instituciones nacionales e internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Chile, Universidad Católica y la Universidad Adolfo Ibáñez, entre otras.

En un segundo nivel, radicó un Comité Técnico encargado de generar los insumos técnicos para el proceso, conformado por algunas de las instituciones integrantes del Comité Ejecutivo, universidades y centros de investigación. Se procuró en este espacio mantener siempre los balances en términos de visiones e intereses.

En un tercer nivel, se articuló un Comité Consultivo con participación de más de 25 representantes del sector privado, público, academia y sociedad civil, que se constituyó durante los primeros 5 años de la iniciativa, como el espacio de participación multisectorial por excelencia. Fue este Comité, literalmente, el corazón del proceso participativo, donde debatieron de manera constante, los temas críticos del desarrollo energético-eléctrico.

⁷ Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico, convocada durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera

⁸ Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria, que nació en reacción a la CADE, por considerarla poco diversa y representativa.

Varios integrantes e instituciones del Comité Consultivo formaron parte, por ejemplo, de la CADE, de la CCTP, del Consejo Consultivo de MAPS-Chile y del Consejo Consultivo de Energía 2050, lo que permitió mantener en el tiempo a un grupo actores con probada capacidad para dialogar y alcanzar acuerdos.

De manera amplia, los resultados de las discusiones e insumos técnicos generados por EE2030 se han expuesto y discutido en diversos talleres temáticos, foros y debates de alto nivel y convocatoria; publicaciones; debates con candidatos presidenciales y ciclos de programas de televisión. Una cantidad importante de ellos, se constituyeron en insumos basales para la construcción de la política pública, entre otros procesos.

Las discusiones al interior del Comité Consultivo eran alimentadas por un Comité Técnico, liderado por una institución miembro del Comité Ejecutivo. La facilitación del proceso estuvo a cargo de una institución con base fuera de Chile, con gran experiencia en diálogo político y gobernanza, que también integró el Comité Ejecutivo. Al Comité Técnico se fueron invitando a participar a diversas universidades e instituciones gremiales, de forma de no solo asegurar la rigurosidad técnica, sino también velar por los balances de visiones, diversidad y legitimidad de los resultados.

Desde el ámbito técnico y en discusión permanente con el Comité Consultivo, se generaron herramientas estratégicas sobre las cuales se fueron sosteniendo las distintas temáticas, como la co-construcción de escenarios; la generación de bases de datos técnicas, integrales y de largo plazo, para la evaluación de los escenarios, las que luego fueron utilizadas como insumos técnicos validados para la generación de la política pública y en otros espacios de discusión.

Un elemento por destacar tiene con el otorgamiento de financiamiento a las ONGs que fueron participando del proceso, de modo de que pudieran fortalecer sus capacidades y generar los insumos técnicos necesarios para la discusión.

Entre los principales aspectos que se destacan en los 10 años de Escenarios Energéticos, está la instalación de un diálogo equitativo, en igualdad de condiciones y particularmente sin vetos y ni exclusiones. El espacio permitió compartir distintas visiones, pero, por sobre todo, objetivar los temas neurálgicos para el desarrollo futuro de la matriz energética-eléctrica. Esto tuvo un particular valor en un contexto de discusión fragmentada y posiciones diametralmente opuestas. Otro elemento por destacar es haber logrado trascender desde la contingencia fraccional (ej. discusión de sí o no a proyecto HidroAysén) hacia una mirada estratégica y de largo plazo (política pública)

Adicionalmente se generaron y fortalecieron capacidades en los participantes del proceso en temas como prospectiva y diálogo. Desde Escenarios Energéticos 2030 se contribuyó a generar mejores condiciones de participación y herramientas técnicas y data validada, que fueron insumos claves para el posterior proceso de construcción de la política de Energía 2050. Entre ellas, destacan los supuestos, los costos de las tecnologías; cada uno de los datos para las simulaciones, etc. Se consideraron siempre aspectos más allá de los tecnológicos y económicos, incluyendo también temas ambientales y sociales, hasta ese momento ausentes de la discusión pública en energía. Este activo de información técnica validada ha servido de base de información para el desarrollo de otras iniciativas. Al mismo tiempo, se logró ir identificando las prioridades asociadas al desarrollo futuro del sector, se relevaron los consensos y se visualizaron disensos en torno a ellos y sus posibles soluciones.

El proceso, en su conjunto, ha permitido incidir de manera directa en la política pública aportando insumos técnicos debidamente validados, que han sido utilizados como base, por ejemplo, para la construcción de la Agenda de Energía 2014-2017; para el diseño de la Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC 2030), la Política Energética Nacional 2050 y el Plan de Mitigación del Sector Energía (Calfucoy et al, 2017). También se aportó información técnica base para MAPS-Chile.

La contribución de Escenarios Energéticos 2030 no solo se restringe a los insumos técnicos co-construidos y validados y la generación de conocimiento compartido, sino que, fundamentalmente, generó una transformación en la cultura del diálogo y participación del sector. Desde ahí emergieron las primeras confianzas entre los actores clave, las primeras nociones de procesos participativos y trabajo colaborativo, pero, por sobre todo, la demanda transversal de avanzar hacia una política energética de largo plazo, más allá de los gobiernos de turno. Se generó, en definitiva, una valiosa masa crítica.

Finalmente, cabe mencionar que todos estos elementos y variables que tomaron años en madurar y considerarse, son en definitiva los que constituyeron la tierra fértil y las condiciones básicas necesarias, aunque nunca suficientes, para avanzar hacia la construcción de una visión común. El ingrediente crítico que faltaba hasta entonces, era un liderazgo político –y no meramente técnico– desde el Estado, para llevar a cabo un proceso de este tipo que generara una visión común para el desarrollo energético y permitiera orientar las acciones de corto, mediano y largo plazo (Dumas J, 2013; Calfucoy et al, 2017; Bustos, Dufey et al, 2018).

Referencias

- Bustos, J., Dufey, A., y Tapia, G.,** (2018) “Energía 2050: una política energética para Chile” en Pacheco Máximo (editor) “Revolución Energética en Chile”, Ediciones UDP, mayo, Santiago.
- Calfucoy, P., Terra, C., y Terra, P.,** (2017) “Análisis de experiencias de participación en políticas de cambio climático y energía en Chile: Aprendizajes y buenas prácticas” GIZ, Ministerio de Energía, Santiago
- Dumas, J.,** (2013) “Análisis de la experiencia de la Plataforma Escenarios Energéticos 2030”, documento interno desarrollado para Fundación Avina.
- Ministerio de Energía** (2014) “Agenda de Energía 2014-2018: un desafío país, progreso para todos” Ministerio de Energía, mayo, Santiago.
- Ministerio de Energía** (2015). Energía 2050 – Política Energética de Chile, Ministerio de Energía, diciembre, Santiago.
- Ministerio de Energía** (2018). Ruta Energética 2018-2022 — Liderando la Modernización con sello ciudadano, Ministerio de Energía, mayo, Santiago.