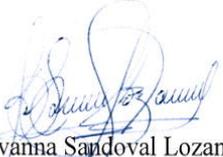


AUTORIA

Yo, Martha Giovanna Sandoval Lozano, Especialista en Gestión Pública, con cédula de identidad No. 170905874-5, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesina.



Giovanna Sandoval Lozano
C.I. 1709058745

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesina, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, marzo de 2014



GIOVANNA SANDOVAL LOZANO
C.I. 1709058745

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	
1. CONSIDERACIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR ELÉCTRICO ECUATORIANO.	
1.1. Panorama General de las políticas públicas.....	4
1.2. Análisis de la aplicación del ciclo de la política pública en el nuevo modelo de mercado del sector eléctrico.....	12
1.3 Condiciones actuales de las políticas públicas en el sector eléctrico y su comparación con años anteriores.....	20
CAPÍTULO II	
2. ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO ECUATORIANO	
2.1 Aplicación de un nuevo modelo (Mandato Constituyente No. 15).....	29
2.2. Parámetros regulatorios para el establecimiento de una tarifa única, (Regulación No. CONELEC 006/08).....	31
2.3 Funcionamiento del mercado eléctrico y sus nuevos componentes (Regulación No. CONELEC 013/08).....	34
2.4. Conceptos de la contratación regulada (Regulación No. CONELEC 004/09).....	37
CAPÍTULO III	
3. CONDICIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL INSTRUMENTO DE POLÍTICA ELÉCTRICA: CONTRATOS REGULADOS	
3.1. Análisis del procedimiento utilizado para la celebración de los contratos regulados.....	40
3.2. Impacto económico de la aplicación e implementación de los contratos regulados.....	44
3.3. Análisis del impacto de los contratos regulados en el modelo de mercado del sector eléctrico	50
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
4.1. Conclusiones.....	58
4.2. Recomendaciones	60

INTRODUCCIÓN

En el Sector Eléctrico Ecuatoriano a partir de la expedición del Mandato Constituyente No. 15 en julio de 2008, se inició un proceso de modificación del modelo de mercado eléctrico que desde el año de 1999 hasta agosto de 2008, se encontraba vigente. A partir de la emisión del mandato, una nueva política pública en el sector se ha buscado implementar. Nace un modelo de mercado regulado, que en el entorno de los países que conforman América del Sur no se ha observado, las condiciones del nuevo contexto tiene su particularidad en el Ecuador.

Los participantes del sector eléctrico (generadores y distribuidores), para participar en este sector deben suscribir los contratos regulados, que son contratos de compra-venta de energía, considerando el contenido de las respectivas regulaciones que han sido emitidas por el Consejo Nacional de Electricidad –CONELEC-, organismo dotado de amplios poderes y facultades, capaz de implementar y vigilar la emisión del instrumento público: contrato regulado.

La implementación de dicho instrumento se efectúa con el inicio del proceso de suscripción de los contratos regulados, entre las empresas de generación y las empresas eléctricas de distribución, donde el generador pone a disposición del distribuidor toda su generación y ésta es repartida de forma proporcional a la demanda.

De forma casi inmediata a la emisión del Mandato Constituyente, se publica en el Registro Oficial 518 de 30 de enero de 2009, el Acuerdo Ministerial No. 035, cuyo contenido se refiere a las políticas de Estado a corto, mediano y largo plazo en el sector energético, siendo necesario analizar las políticas públicas emitidas en el sector eléctrico y la consideración de los contratos regulados dentro de dichas políticas.

El presente trabajo busca analizar, cuál ha sido el resultado de la implementación del instrumento de política pública: contratos regulados en el Ecuador, partiendo de un objetivo principal que es, el considerar si su existencia es producto de la política pública del sector eléctrico ecuatoriano que ha venido siendo considerada o de una política emergente que brindó una posible solución al sector eléctrico que se encontraba en crisis.

Entre otros objetivos específicos será importante saber si con la implementación de los contratos regulados, operó el cambio del sector eléctrico, si respondió a los requerimientos de lograr satisfacer a la demanda, disminuir o eliminar las deudas que en el sector se han venido presentando; y, si la intervención del Estado es importante en este proceso de cambio.

Se analizara lo referente a la normativa del sector eléctrico, identificando la necesidad o no de una nueva normativa eléctrica, a fin de plantear recomendaciones de aplicación.

El estudio se desarrolla en tres capítulos, el primero busca considerar las políticas públicas en el sector eléctrico ecuatoriano, efectuando una introducción en las políticas públicas en general, la aplicación del ciclo de política pública, las condiciones actuales de las políticas públicas y su comparación en el transcurso del tiempo; un segundo capítulo analiza el escenario normativo en el sector eléctrico respecto

de su evolución en los últimos años a partir de la emisión del Mandato Constituyente No. 15, las regulaciones emitidas por el CONELEC en relación con el nuevo modelo de mercado y el instrumento público de política eléctrica, los contratos regulados; y, como un tercer capítulo se encuentran las condiciones y características de los contratos regulados, se analiza el procedimiento utilizado para la celebración de los contratos regulados entre las empresas privadas de generación y las empresas eléctricas de distribución, su impacto económico al ser aplicados e implementados y su impacto en el modelo de mercado del sector eléctrico en lo referente a la obligación de pago. Analiza el mecanismo de pago utilizado por las empresas eléctricas de distribución para no generar una cartera vencida entre el comprador y vendedor de la energía. El trabajo concluye con la emisión de conclusiones y recomendaciones.

Por qué se justifica su estudio, por ser un modelo reciente, donde se observa que su existencia tiene poco análisis y estudio especialmente desde el punto de vista de su origen como producto o no de un proceso del ciclo de la política pública en el sector eléctrico. Además, de generar un valor teórico que contribuya a la entrega de nuevos conocimientos e información a favor de otras áreas del conocimiento técnico-legal, conforme los contenidos del documento, fortaleciendo las capacidades de los servidores públicos para mejorar la gestión de las políticas públicas en el sector eléctrico, socializando y homogenizando el conocimiento de este instrumento dentro de la gestión pública.

Se utiliza un punto de vista analítico, en lo referente al nacimiento de la política pública, distinguiendo diversas etapas, mantiene una relación con la política. Se considera importante valorar los criterios de diversos autores, quienes identifican sus etapas con el origen, diseño, gestión y evaluación. Entre ellos se encuentra Roth, al hablar del ciclo de la política y sus criterios; Rosalía Correa Young, quien señala que el análisis de política pública nos permite entender que la acción estatal trasciende de la simple eficiencia para situarse en un marco conflictivo sociopolíticos, o Lahera, que indica que las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras.

La recolección de datos es muy importante para obtener información. Se revisaran documentos que permitan conocer la normativa, reportes, liquidaciones, cuadros comparativos y documentación de instituciones que mantienen información relevante.

CAPÍTULO I

1. CONSIDERACIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR ELÉCTRICO ECUATORIANO.

1.1. Panorama General de las políticas públicas.

Para hablar de las políticas públicas es necesario conocer de ellas, su origen, evolución, aplicación y evaluación. Al hablar de política vinculamos su relación con las políticas públicas. Puede analizarse a la política como la búsqueda de instrumentos que traten sobre determinados temas, o que ésta pueda influir en ellas. Partamos del concepto de que la política es un concepto amplio, relativo al poder general, en cambio las políticas públicas corresponde a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

a) Eventos de desarrollo a las políticas públicas:

La complejidad y el difícil tratamiento de los problemas que se presentan en los diferentes gobiernos, obligó a que los responsables en la toma de decisiones políticas, puedan apoyar sus criterios y conocimientos en las investigaciones de científicos que buscan entender y conocer sobre las llamadas políticas públicas.

Varios autores parten de analizar la evolución del Estado, en el sentido de explicar la evolución que esta ha tenido, desde un Estado gendarme como lo llama Pallares (1.986), presente en la época liberal que proveía defensa, protección policial y algún tipo de servicio social y de infraestructura, ha tener un Estado totalmente diferente, como es en la actualidad.

Este Estado está integrado por un conjunto de organizaciones o instituciones que proveen servicios y que interviene en la vida de los ciudadanos en todos sus niveles.

Dicha intervención entre otras, se presenta en la actividad económica e incide sobre la sociedad en diferentes formas. Para el logro de esta participación el Estado tiene diversas organizaciones o instituciones cuyos presupuestos deben ser bastante elevados a fin de cubrir y cumplir con todos sus objetivos de intervención o actuación. Al conjunto de actividades que desarrolla se las conoce como políticas públicas.

En este aspecto es importante plantearse las siguientes preguntas: cómo se elaboran y desarrollan, cómo se evalúan y cómo cambian.

El estudio de las políticas públicas, conforme lo señala Pallares, han tenido un creciente interés de estudio tanto en el marco de las ciencias sociales como en la ciencia política, desde los años de 1.960, "...a pesar del poco caso hecho inicialmente a la temprana llamada de Lasswell (1.951), en la década de los sesenta aparecen los trabajos "centrales" de Simon y Lindblom sobre los modelos de elaboración de las políticas, y en la década de los setenta aparecen ya los planteamientos sobre el conjunto del proceso de las políticas públicas". (Pallares 1986, p. 142).

En una de las investigaciones realizadas por Kauffer, considera que el estudio realizado por Harold Lasswell tiene gran importancia histórica, quien profundizó el término policy, además de sus aportaciones al análisis de las políticas públicas. Indica en primer lugar que:

"distinguió dos actividades complementarias e interdependientes en esta nueva tarea: el *conocimiento de* (knowlwdge of) y el conocimiento en (knowledge in). El conocimiento de hace referencia al análisis y al estudio del proceso, se trata de una empresa cognoscitiva. El conocimiento pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública. En suma, mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter muy práctico". (Kauffer, E. F. 2012, pag. 2).

b) Definiciones de Políticas Públicas.

Considero importante conocer algunas definiciones dadas por estudiosos de las políticas públicas, en tal virtud las menciono:

- Las políticas públicas son "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos" (Peters, 1982).
- Las políticas públicas son "las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales". (Chandler y Plano, 1988).
- Conjunto de acciones y operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. (Subirat 1989).
- "Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad". "Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado" (Alcántara, 1995).

- “Una Política Pública surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatoria de actores diversos, que en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución. Por esto, se define Política Pública como, el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad (económica, política, social, cultural o ambiental) o busca generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional”. (Lahera P. 2004).
- Pallares señala que a la definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como: Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisional. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional. Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales” (Pallares, 1988).
- Me permitiré agregar una definición personal respecto de lo que se puede considerar como una política pública, es un conjunto sucesivo de respuestas que da el Estado, a través de sus instituciones u organizaciones gubernamentales, frente a situaciones que son valoradas como problemáticas. Orienta el comportamiento de actores individuales o colectivos para cambiar una situación que afecta su desarrollo.

c) Desarrollo de las Políticas Públicas.

Al analizar con mayor profundidad la política pública, es importante advertir que no existe una definición exacta de política pública, Peters (1982) la define como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”, más Pallares (1986), señala que ésta definición debe completarse con algunas consideraciones, tales como:

- 1) En primer lugar, las políticas públicas deben considerarse como un ‘proceso decisional’, es decir, configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial período de elaboración de las políticas. 2) En segundo lugar, los casos de ‘inacción’. ‘Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo’. 3) (...) para que una política la podamos definir como ‘pública’ debe haber sido generada-o al menos procesada hasta cierto punto en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales (...), las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración aunque su participación no sea exclusiva. (Pallares, F. 1986, p.143).

La participación del gobierno, no se expresa directamente a través de las políticas, sino por medio de sus productos, los cuales generan un impacto en la sociedad dando lugar a los resultados. El producto de una política pública, es aquello que una institución del gobierno se encuentra desarrollando en un momento y ámbito determinado, pero lo más importante no es su producto sino el resultado ya que ello nos permite evaluar el rendimiento en relación con los fines que persigue dicha política pública.

En consideración a lo dicho por Kauffer (2012) “Las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas”. (Kauffer, M., pág.3). En esta definición se debe considerar dos aspectos, la determinación de los actores políticos y las acciones concretas, estas acciones pueden ser, realizar actos para la aplicación de la política pública o no realizarlos y esto conlleva el tomar la mejor decisión en la no actuación por considerar que es más favorable o efectiva para la buena aplicación de la política.

Si bien es importante entender qué es una política pública, también es importante conocer los instrumentos que utilizan las instituciones de gobierno para implementar dicha política, a estos instrumentos se los conoce como “instrumentos de acción de las políticas públicas”.

Según lo expone Pallares, estos instrumentos son: las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión. En primer lugar, las normas jurídicas, conforme lo señala Pallares, “Constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado”. “...Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, al mismo tiempo que limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional”. En segundo lugar se encuentran, los servicios de personal, elaborar las políticas requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. En el sector público es necesario contar con personas que tengan un grado de especialización quienes son encargadas de elaborar y aplicar las diferentes políticas públicas. Como tercer instrumento, se señalan a los recursos materiales, relacionados básicamente con lo financiero, ya que implementar las políticas públicas definidas en las normas y la utilización de ciertos servicios para su implementación tiene un costo que cubrir. Para cubrir estos costos, el gobierno debe recaudar fondos que constituyan un presupuesto, estos recursos nacen en su mayoría de los impuestos que son pagados por los ciudadanos, mismos que regresan a ellos en forma de programas y proyectos que van en su propio beneficio. Y como cuarto elemento, se encuentra la persuasión, es un instrumento efectivo muy importante, que según lo señala Pallares, “los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”. (Pallares, 1986, p.145).

Conocer sobre las políticas públicas es mucho más amplio, no solo se trata de una simple discusión sino de un estudio exhaustivo y detallado de toda actividad o gestión de la autoridad pública, ya sea esta nacional, provincial, cantonal, así como de la participación misma de la sociedad.

Se observa una transformación del Estado, donde poco a poco ha ido asumiendo nuevas funciones, como se lo ha expresado anteriormente, pasó de un estado liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía, de defensa, a un Estado más intervencionista, sus funciones se han ido aumentando, va afectando al quehacer diario de los ciudadanos, interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras. Esta intervención del Estado hace que exista un crecimiento de demandas planteadas por los ciudadanos quienes esperan que el Estado responda por ello, el Estado va teniendo un crecimiento mayor de participación y para satisfacer dichas demandas, mantiene un crecimiento ascendente de mayores ingresos (conformación de nuevos presupuestos) que permiten responder al ciudadano con programas y proyectos que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estos programas y proyectos con carácter social surgen las políticas públicas.

Sobre las políticas públicas se habla desde hace muchos años, especialmente en los países de Europa, pero en el lado de América Latina hablar de políticas públicas se podría decir que es más reciente, los gobiernos la utilizan en gran medida para sustentar su política. Para Lahera (2004) "...La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas." (Lahera (2004), p. 8).

Puede existir política sin propuesta de políticas públicas o la existencia de políticas públicas sin política. Para el primera caso, la política se encuentra concentrada entre los agentes políticos y sociales, lo cual hace de la política sin políticas públicas un escenario más demagógico y nada moderno, en cambio para el segundo caso, las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño, que debilita la gobernabilidad social.

Las políticas públicas se consideran flujos del régimen político hacia la sociedad, son productos del sistema político y no deben ser entendidos como partes exógenas del mismo, son constitutivos de las acciones o de los resultados de las actuaciones del sistema político adscrito al ámbito del Estado. Debe entenderse como las acciones de los gobiernos que buscan dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad.

d) Cómo se elaboran y analizan las Políticas Públicas?

Para hablar de la elaboración de las políticas públicas, previamente me referiré a los modelos que tratan de dar respuesta a estas interrogantes. Al respecto me apoyare en los criterios expuestos por Pallares, quien considera dos modelos teóricos de análisis:

- a) Modelo racional, de H. Simon (1947, 1960 y 1983). Considera que el Estado conforma una ventanilla encargada de atender todas las necesidades sociales. Este modelo plantea tres momentos. El primero que es la recolección de información e investigación sistemática para identificar los problemas presentes y futuros. El segundo momento es la identificación y planteamiento de posibles alternativas para dar solución a los diferentes problemas. El tercer es el análisis de todas las alternativas planteadas y sus consecuencias.

Este modelo se concreta con la evaluación de las diferentes consecuencias y la selección de alguna de las alternativas expuestas. Simon plantea a este modelo como ideal y no real, reconoce que, a nivel de aplicación práctica, el proceso de decisión se produce de manera lógica, racional y claramente orientada.

Este autor elabora posteriormente su concepto de ‘racionalidad limitada’ como un enfoque más realista, busca expresar las limitaciones internas y externas que tiene que enfrentar el decidor al no poder examinar con claridad todas las alternativas.

- b) Modelo incrementalista.- Este modelo es planteado por Ch. Lindblom(1959, 1968, 1979). Busca resolver algunos problemas que se presentan en el modelo racional, ejemplo las limitaciones humanas, la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactorios y el conflicto de intereses. Parte del hecho que en la práctica, la elaboración de las políticas tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, este plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. La posición del decisor es no aplicar un modelo racional sino un método instintivo de comparación entre soluciones empíricas. Las soluciones se aprenden de esa realidad empírica por tanto no se las deduce. La racionalidad de las decisiones se encuentra a posteriori y no a priori.

Es importante indicar que este modelo también tiene consecuencias, señala que la mayoría de las decisiones son solo ajustes o incrementos provisionales a las anteriores. Existe una mano invisible del “mercado político”. La racionalidad se encuentra en la capacidad del sistema político en encontrar y permitir los ajustes posibles. Su principal crítica es que se basa en la ficción de un modelo democrático pluralista perfecto. (Pallares, F. 1986, pág. 146 – 147).

En razón de los modelos anteriores, me permito también considerar el modelo planteado por Kauffer, al mencionar el modelo de distribución del poder y las interacciones entre actores. Este modelo hace

referencia a la interacción entre actores, esto se genera a través de la representación y de la organización de intereses sectoriales. Se da el surgimiento de grupos de interés, que eliminan la estructura tradicional de los partidos políticos, organizaciones que ya no cumplen su función y que han distorsionado su papel. Los partidos se desintegran y sus dirigentes o los representantes de grupos sociales van integrando un nuevo grupo que represente sus intereses. (Kauffer, E. F., 2012, pág. 4-5).

e) Ciclo de las políticas públicas:

Las políticas públicas al irse desarrollando, presentan varias etapas las cuales a su vez constituyen un ciclo. Durante el desarrollo de dicho ciclo, cada etapa es interdependiente una de la otra, por lo que si una de ellas debe ser replanteada por cualquier circunstancia que se presente, las demás se ven afectadas. El ciclo tiene un inicio y un fin, como todo proceso al cerrarse un ciclo este cierre sirve de retroalimentación. Debemos señalar que la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ella puede dar lugar a una nueva definición del problema lo que da lugar al inicio de un nuevo ciclo.

Para el análisis del ciclo de las políticas públicas, me apoyare en lo planteado por Roth, quien propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas. Se sustenta en la herramienta propuesta por Jones (1970), que distingue cinco fases: 1) la identificación del problema; 2) la formulación de soluciones o acciones; 3) la toma de decisiones; 4) la implementación; y, 5) la evaluación. (Roth, A.N., 2007, pág. 49).

Al respecto, me permitiré realizar una pequeña introducción de cada una:

- 1) La identificación del Problema: cuando hablamos de la identificación del problema consideramos la participación del gobierno quien advierte la existencia de un problema y una oportunidad en la sociedad. El gobierno se plantea la necesidad de intervenir o no. En esta fase se observan algunos aspectos como las actividades de detección y selección de cuestiones; y, actividades de definición de problemas. Para empezar a tratar un problema no es suficiente con haberlo identificado sino tener un mayor conocimiento de él. Cuáles son los componentes del problema, sus causas y consecuencias. Según lo explica Pallares, es un momento decisivo en el proceso de las políticas, varios casos de políticas mal definidas han generado en que esas políticas sean ineficaces. (Pallares, 1986, pág. 153). Al identificar el problema se solicita una acción pública y se busca que el problema sea inscrito en la agenda del sistema político.
- 2) La formulación de soluciones: se logra una vez inscrito el problema en la agenda pública, la administración trata de aclarar el problema, dilucidarlo y propone varias soluciones al mismo tiempo.

Nace la elaboración de respuestas y la adecuación de criterios para establecer una propuesta de respuesta.

- 3) La toma de decisiones: los actores o instituciones responsables de tomar una decisión, analizan las soluciones existentes y deciden la respuesta. Generan una coalición y legitiman la política elegida para una política efectiva de acción. Los actores de esta fase son las autoridades gubernamentales o instituciones.
- 4) La implementación: es la ejecución, gestión y administración de la decisión tomada o también lo no implementación como producto de la decisión. La administración, es la llamada a implementar la decisión tomada por el decisor, traducirla a hechos concretos. En esta fase se presenta la producción de efectos, esto es el impacto que se genera.
- 5) La evaluación: consiste en evaluar la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación. Es evaluar la reacción de la implementación de las decisiones tomadas, ante los problemas. Los actores son los medios, los expertos, los políticos, los actores sociales. Evalúo las reacciones a la acción, es un juicio hacia los efectos. Genera una acción política o reajuste. Al generarse la evaluación, ésta puede a su vez dar lugar al reinicio de todo un nuevo ciclo con el fin de reajustar la respuesta o suprimir la aplicación de una política, a esta fase algunos autores la denominan el reajuste o terminación.

Para mayor comprensión, me permito presentar el siguiente cuadro resumen, del ciclo de la política pública, sus etapas, características y actores:

Cuadro 1.1. CICLO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS					
ETAPAS	Identificación del Problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisiones	Implementación	Evaluación
CARACTERISTICAS	Existencia de un problema	La administración aclara el problema, dilucida y propone soluciones	Toman decisiones	Ejecución, gestión y administración de la decisión	Evaluar la respuesta
	Actividades de detección y selección de preguntas	Nacen respuestas	Analizan las soluciones	La administración implementa la decisión.	Impacto de la decisión
	Definición Problema	Adecuan criterios	Deciden la respuesta	Producción de efectos	Impactos causados
	Inscripción en la agenda pública		Generan una coalición y legitiman la política elegida	Genera impacto	Reajuste de la política, inicio de un nuevo ciclo.
	Actores: Gobierno, expertos, sociedad.	Actores: Administración	Actores: autoridades gubernamentales o instituciones	Actores: administración	Actores: medios comunicación, expertos, políticos, actores sociales.

Fuente: Elaboración propia.

1.2. Análisis de la aplicación del ciclo de la política pública en el nuevo modelo de mercado del sector eléctrico.

En la década de los 70 y 80 el sector eléctrico ecuatoriano presentó un gran crecimiento y transformación bajo la dirección del Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL, más en la década de los 90, ésta situación se vio debilitada, se cerró para el sector eléctrico, el acceso a las fuentes de financiamiento y por ende el desarrollo de proyectos de inversión. Se presentan racionamientos en los años 1995 y 1996, provocando un cambio en el sector eléctrico.

En el año de 1996 se emite la Ley de Régimen del Sector Eléctrico¹ bajo un nuevo modelo de mercado y estructurando el estilo imperante en los países de Sudamérica, es un modelo privatizador con alto nivel de participación privada.

A partir del año 1999, se inicia el funcionamiento de un modelo empresarial, basado en la segmentación de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Estas fases propias de la cadena de producción, fueron desarrolladas por empresas privadas. El modelo comercial aplicado es el marginalista, y donde la planificación de la expansión de la generación, se define por las señales del mercado.

Se desarrolla una nueva estructura en el sector eléctrico, desaparece el Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL y aparece el Consejo Nacional de Electricidad – CONELEC, persona jurídica de derecho público, encargado de elaborar planes para el desarrollo de la energía eléctrica y todas las actividades de regulación y control definidos en la Ley de Régimen del Sector Eléctrico; el Centro Nacional de Control de Energía – CENACE, como una corporación civil de derecho privado, encargado de la administración de las transacciones técnicas y financieras del Mercado Eléctrico; las empresas de generación, transmisión y distribución, constituidas como compañías sociedades anónimas, autorizadas de conformidad con la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, LRSE² y la Ley de Compañías. Estas compañías, independientemente de la estructura accionaria que mantenían se sometían al régimen legal aplicable para las personas jurídicas de derecho privado.

¹ Ley de Régimen del Sector Eléctrico. Registro Oficial Suplemento No. 43. Octubre 10 (1996).

² LRSE, se refiere a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, publicada en el Registro Oficial Suplemento 43 de 10 de octubre de 1996.

Recordemos que el Ecuador escogió una organización que fue adaptada en muchos países de Latinoamérica, fue un modelo estándar que en aspectos de carácter comercial se lo conoció como marginalista, cuya característica básica era la siguiente:

- Un mercado mayorista en el que intervienen varias empresas generadoras cuyo costo se remunera de acuerdo con el costo marginal en distintos períodos y horarios, resultante de un despacho a mínimo costo.
- Un mercado de contratos a plazo en el que intervienen generadores, distribuidores y grandes consumidores. Se establecen precios de compra de energía entre generadores y distribuidores por una parte, y por otra entre generadores y grandes consumidores. A través del mercado de contratos se buscó brindar protección financiera a las fluctuaciones del precio de energía existente en el corto plazo.
- Se presenta un mercado regulado donde las empresas eléctricas de distribución proveen de energía a precios regulados por el regulador, entidad que formula las tarifas para el consumidor en relación con la energía del generador, la participación del transmisor y del distribuidor.³

Este modelo no cumplió con las expectativas deseadas generando en el sector eléctrico una crisis creciente y preocupante. Durante este período se tomaron varias medidas.

Es importante mencionar que la Ley de Régimen del Sector Eléctrico en el contenido de su normativa respecto de la política pública aplicable, solamente en el artículo 5 hace referencia a los objetivos fundamentales de la política nacional en materia de generación, transmisión y distribución de electricidad.

Para el año 2000, se plantea la generación de reformas puntuales a la Ley, se agrega luego del artículo 5 otro articulado, referente a la política de electrificación, de cuyo contenido se concluye que le corresponde a la Función Ejecutiva, a través de la correspondiente secretaria de estado, la formulación y coordinación de la política nacional del sector eléctrico. En el año 2006, se sustituye el contenido del artículo antes indicado, en lo referente a la Función Ejecutiva por Presidencia de la República y a secretaría de estado por Ministerio de Energía y Minas.

El 11 de diciembre de 2003, el Presidente Constitucional de la República, considerando necesario integrar a las diferentes entidades y organismos encargados de la regulación y prestación del servicio de energía eléctrica, con el objeto de que exista una estrecha coordinación entre ellos, que coadyuve al

³ *Políticas Energéticas del Ecuador 2008-2020*. Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (pág.14). Ecuador.

cumplimiento del objetivo fundamental de ofertar un servicio de alta calidad y confiabilidad, con precios justos, para los consumidores y que garantice el desarrollo económico y social del país, emite el Decreto Ejecutivo No. 1176, publicado en el Registro Oficial No. 251 de 14 de enero de 2004. A través del mencionado decreto, se dispone la conformación de la Comisión Interinstitucional del Sector Eléctrico Ecuatoriano, cuya función principal, era elaborar y poner a consideración del señor Presidente Constitucional de la República, las políticas del sector eléctrico, además de otras funciones.

Con la existencia de la Comisión se buscan resolver de la manera más eficiente y oportuna, los temas energéticos relativos al congelamiento de tarifas, construcción de micro centrales hidroeléctricas, desarrollo, promoción y ejecución de grandes proyectos hidroeléctricos, interconexiones eléctricas entre los países vecinos, reconversión de generación térmica para el uso de combustibles más baratos, contratación de administraciones técnicas para las empresas distribuidoras y la suscripción de contratos de fideicomiso mercantil. Es importante mencionar que para la creación de esta Comisión, que tendría la responsabilidad de elaborar las políticas del sector eléctrico, se generaron varias reuniones realizadas en la Presidencia de la República, entre los diferentes actores del sector y sectores vinculados, quienes resolvieron recomendar la creación de la Comisión y sus funciones.

La Comisión se mantuvo en funciones bajo la presidencia del CONELEC, hasta el 8 de noviembre de 2005, fecha en la cual se publicó en el Registro Oficial No. 140 el Decreto Ejecutivo No. 711. Mediante dicho decreto se deroga el decreto ejecutivo No. 1176 y se asigna al Ministerio de Energía y Minas la facultad de definir las políticas de electrificación en concordancia con la política nacional del país. La razón de su emisión conforme se puede observar de los considerandos del decreto, fue la necesidad de que la política energética esté integrada en una sola entidad, que defina una línea estratégica de acción en el ámbito energético. Era necesario emitir una política común en el sector energético, que permita un uso eficiente de los recursos, la toma eficaz de decisiones en aspectos que repercuten entre sí.

Al mantener varios participantes en la toma de decisiones para la definición y aplicación de las políticas, sus resultados pueden ser no los adecuados o lo esperado, circunstancia que se observa en el sector eléctrico en los años 2000 a 2005, por cuanto en sus inicios la definición de dichas políticas establecía en términos generales a la función ejecutiva y no a una cabeza única que represente a la representante. El Consejo Nacional de Electricidad - CONELEC no era el encargado de definir las políticas del sector, su función principal como se ha indicado, es ejercer la regulación y control en el sector eléctrico conforme lo define la Ley de Régimen del Sector Eléctrico.

El 1 de diciembre de 2005, se publica en el Registro Oficial No 157, el Acuerdo Ministerial No. 039 emitido por el Ministro de Energía y Minas con el objeto de expedir una política común en el sector

energético, a largo plazo, a fin de permitir un uso eficiente de los recursos en beneficio del país. La emisión del mencionado acuerdo, es producto de un taller de trabajo con la participación de varios actores, entre ellos agentes activos del sector eléctrico, colegio de profesionales y sector consumidor, quienes definieron en conjunto las políticas que el Estado debía dictar en materia eléctrica para su aplicación a largo plazo. Observando el procedimiento que se tomó para la definición de la política del sector eléctrico, me atrevería a decir que es el inicio del llamado ciclo de las políticas públicas, según la propuesta de Jones. De igual forma consideraré los criterios de Pallares, al referirse a la formulación de las políticas públicas, quien señala que las demandas originadas en la sociedad se trasladan, a través de mecanismos-puente como los partidos o los grupos de presión, al “núcleo” del sistema, donde, tras un proceso de conversión a través de las estructuras institucionales, se origina unas políticas de respuesta encaminadas a satisfacer las demandas iniciales (Pallares, F., 1.986, pág. 151). La situación que se presentaba en el sector eléctrico en ese momento, provoca la participación de varios actores que establezcan medidas de solución a los problemas existentes.

La ejecución del mencionado acuerdo estaba a cargo de los Ministerios de Energía y Minas y Finanzas, así como por otros participantes del sector eléctrico. Se puede observar que las políticas dictadas en ese momento, fueron políticas integrales refiriéndome a los sectores: eléctrico, hidrocarburífero y minero, ya que como se observa en la primera política se busca desarrollar un plan energético nacional, que defina la expansión optimizada de los sectores eléctrico, hidrocarburífero y minero del país, en un marco de desarrollo sostenible. Adicionalmente se plantea la necesidad de promover alianzas estratégicas entre los sectores público y privado para el desarrollo de nueva generación eléctrica, proyectos de medianas y pequeñas centrales hidroeléctricas y el desarrollo de autoprodutores; promover mediante concursos públicos la suscripción de contratos de largo plazo de compra-venta de energía barata y limpia, que cubra el 100% de la demanda requerida por las empresas eléctricas de distribución, política en la cual centraremos más adelante con mayor profundidad nuestro estudio; se establece la política de definir técnicamente las tarifas eléctricas, otorgar por parte del Estado garantías requeridas para el pago de la energía generada y la recibida por las empresas distribuidoras; definir que el Estado asuma el déficit tarifario acumulado; fortalecer el sistema nacional de transmisión de manera que permita evacuar la energía de las centrales de generación y satisfacer los requerimientos de las empresas de distribución; fomentar el desarrollo del mercado eléctrico regional; agrupar las empresas distribuidoras, para lograr economías de escala y favorecer la unificación de la tarifa eléctrica a nivel nacional; eliminar la injerencia política de los directorios y administradores de las entidades y administradores de las empresas del sector eléctrico; potenciar la administración de las empresas del sector eléctrico; desarrollar planes de reducción de pérdidas y uso eficiente de la energía; y, promover el uso sustentable de los recursos energéticos,

fomentar el uso de energías renovables no convencionales. Al observar todas las políticas planteadas a excepción de la primera, se observa que solo se vinculan con el sector eléctrico, deja de lado el concepto de integral de los sectores antes señalados y se convierten en exclusivo de un sector, lo cual a mi modo de ver, difiere de los objetivos planteados al inicio, esto es el concepto de ser políticas públicas para un sector integral.

Recordemos que las políticas antes detalladas fueron en un escenario privatizador, una época de cambios estructurales principalmente en materia económica, se hablaba de la modernización del Estado. Se buscaba la transferencia de empresas estatales al sector privado. Una de las razones que se manifestaba en aquellas épocas, era señalar que el Estado no debía ser empresario y que las actividades productivas y de riesgo debían estar en manos del sector privado. Para el sector eléctrico se presentaba el deseo de aplicar la privatización por las claras evidencias que se observaban con respecto a las empresas estatales de energía, quienes mantenían altos niveles de endeudamiento, escasos recursos tecnológicos, dificultad para enfrentar inversiones resultado de un manejo empresarial más político que económico, era la circunstancia propicia para señalar que el Estado no era un buen empresario y por ello su cambio.

Las políticas que se tomaron en aquellas épocas fueron producto de una realidad que el Ecuador adolecía, la privatización y transferencia de las empresas al sector privado. Al transcurrir el tiempo, el modelo marginalista y privatizador de aquel entonces no llegó a cumplirse en su totalidad, en sus objetivos básicos, se presentaron problemas como: incremento de la participación de centrales termoeléctricas en la oferta de energía eléctrica, mismas que a la actualidad en su mayoría ya han cumplido su vida útil, mantienen una tecnología obsoleta, consumen combustible fósiles líquidos que necesariamente debe ser importado por el Estado, lo que representa un crecimiento del gasto muy alto. Existe una dependencia a la importación de electricidad básicamente desde Colombia. Altos costos de producción de energía eléctrica entre 10 y 12 ctvs./KWh, Los costos de la energía se encuentran subsidiados dando como consecuencia un incremento en el déficit tarifario el cual debe ser cubierto por el Estado. Se generó una deficiente gestión empresarial de las empresas eléctricas de distribución y altos niveles de pérdidas, entre otros.

Observando el panorama no tan alentador que se presenta en el sector eléctrico, el nuevo modelo de gobierno que se encontraba naciendo con el Gobierno de la Revolución Ciudadana, plantea cambios estructurales, se preocupa por recuperar para el Estado los sectores estratégicos, en el cual se encuentra el sector eléctrico, planteando soluciones, impulsando nuevos proyectos con el objeto de diversificar la matriz energética y permitir que el Estado participe activamente en un nuevo rol. Fortalece la planificación señalando que la planificación energética debe ser bajo un proceso continuo de revisión y

actualización y no solo como la elaboración de un documento que hable de una planificación, su accionar debe ser más profundo.

Bajo las nuevas estructuras del Gobierno planificador, en el sector eléctrico se ve la necesidad de crear un ente rector de la política eléctrica y es así como el Ministerio de Energía y Minas se escinde para crear los Ministerios de: Electricidad y Energía Renovable y el de Minas y Petróleos (actual Ministerio de Recursos Naturales no Renovables).

La escisión se produce mediante el Decreto Ejecutivo 475⁴, en el cual se establecen las facultades y deberes de cada ministerio, para el de Energía y Minas, ante cualquier organismo del Estado o entidad pública o privada, está el área de los hidrocarburos y minas; para el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable ante cualquier organismo del Estado o entidad pública o privada, su competencia será la electricidad y energía renovable.

A partir del año 2007, inicia sus actividades el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, como órgano rector de la política y planificación del sector eléctrico, donde el Estado prepara su proceso de recuperación y participación activa en él. Debemos recordar que a la par de todo este proceso de cambio se consideró el proceso de reforma democrática del Estado que ha sido planteado por el actual Gobierno de la Revolución Ciudadana.

Durante el primer año de existencia del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable se presenta un proceso de acoplamiento y posicionamiento dentro del sector eléctrico que viene de un proceso privatizador a uno centralista, donde el Estado busca recuperar su participación activa, recobrando los sectores estratégicos del país en beneficio de su desarrollo.

Para el año 2008 con el surgimiento de la Asamblea Nacional, se inician varios procesos de cambio en el Estado y sus diferentes sectores, no siendo la excepción el sector eléctrico. Partiendo de la responsabilidad que tiene el Estado de prestar el servicio público de electricidad bajo principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y considerando que el período de reformas en relación a las privatizaciones y transferencia de las empresas de energía al sector privado, no llegaron a cumplir la totalidad de sus objetivos básicos, ni la aplicación en su conjunto del modelo marginalista, se considera indispensable emprender una reforma de la estructura operativa actual de manera que el Estado recupere su capacidad regulatoria y sus atribuciones respecto de este servicio; así como mejorar el esquema de prestación del servicio el cual se encontraba disperso e impedía al Estado lograr economías de escala y obtener resultados con rentabilidad social, en estas condiciones se emite otro

⁴ Decreto Ejecutivo No. 475. (2007). Registro Oficial No. 132, Julio 23,2007.

instrumento jurídico clave en el nuevo modelo de gestión, esto es el Mandato Constituyente No. 15⁵, disposición normativa que determinó nuevos lineamientos para el sector eléctrico ecuatoriano, basado en los aspectos de una tarifa única a aplicarse por parte de las empresas eléctricas de distribución, eliminación del concepto de costos marginales, cubrimiento de inversiones en generación, transmisión y distribución, a través del Presupuesto General del Estado, cubrimiento mensual de las diferencias entre los costos de generación, transmisión y distribución y la tarifa única para el consumidor final, el financiamiento del FERUM por medio del Presupuesto General del Estado, entre otros aspectos.

Adicionalmente, el mismo mandato dispuso que las empresas de generación, transmisión y distribución en las cuales el Estado Ecuatoriano tiene participación accionaria mayoritaria, extinga, elimine y/o den de baja todas las cuentas por cobrar y pagar de los rubros correspondientes a la compra-venta de energía, peaje de transmisión y combustible destinado para la generación.

De igual forma, se inició un proceso de reestructuración de las empresas eléctricas tanto en generación como distribución, se crearon nuevas personas jurídicas que manejen de forma eficaz y eficiente el sector en su conjunto.

Mientras este nuevo escenario se va desarrollando, se observa la necesidad de hacer una revisión a las políticas energéticas y plantear nuevas políticas o replantearlas, cuyos principios básicos a ser tomados en cuenta serán bajo los parámetros de garantizar el desarrollo energético del país con lineamientos de seguridad, soberanía y autosuficiencia energética nacional, un uso sustentable de los recursos naturales generando responsabilidad social y protección al medio ambiente, el uso racional y eficiente de la energía, la provisión de la energía eficiente y de calidad, incremento de la cobertura con precios justos y elevando los niveles de vida de la sociedad ecuatoriana. En ese sentido se emite el 23 de septiembre de 2008, el Acuerdo Ministerial No. 035⁶, cuyo objetivo fue establecer las políticas de Estado a corto, mediano y largo plazo. Se plantearon catorce políticas, que inician con la recuperación para el Estado de la rectoría y la planificación del sector energético y concluye con la reducción del consumo de combustible en el transporte mediante la sustitución por gas natural comprimido - GNC, electricidad y la introducción de tecnologías híbridas.

No cabe duda que este proceso de transformación que se encontraba viviendo el sector eléctrico, también tuvo su empuje en la nueva Constitución de la República del Ecuador, que fue publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, y de cuyo contenido se observa la incorporación de nuevas definiciones en cuanto al manejo por parte del Estado del sector eléctrico, existe una nueva visión ya que

⁵ Mandato Constituyente No. 15 (2008). Registro Oficial Suplemento 391, Julio 31, 2008.

⁶ *Acuerdo Ministerial No. 035*. (2008). Registro Oficial No. 518, Enero 30, 2009.

se lo considera como un sector estratégico y donde el servicio de energía eléctrica es configurado como un servicio público.

Ahora bien, la Constitución es nuestro marco normativo principal que dispone que el Estado asume la gestión, regulación y control de los sectores estratégicos, en ese sentido no hay que olvidar que su principal referente para el nuevo modelo de gobierno y uno de los pilares representativos de desarrollo del país es el Plan Nacional para el Buen Vivir, sustentado en la planificación nacional, la cual se convierte en la hoja de ruta que reúne las políticas del Estado para su desarrollo.

El sector eléctrico en conjunto con las normas jurídicas expuestas, el Plan Nacional del Buen Vivir y las políticas públicas desarrolladas en su proceso de evolución, constituyen el sustento del nuevo escenario de cambio.

Durante todo este proceso de evolución de la problemática del sector eléctrico, se observa cómo las políticas públicas aplicadas a cada cambio, desarrollan procesos distintos. Considerando lo expuesto por Pallares (1.986) al referirse al modelo racional de Simon, como ideal y no real, se reconoce que no siempre el proceso de decisión se produce de manera lógica, racional y claramente orientada. El Estado conforma una ventanilla encargada de atender todas las necesidades sociales. Situación que se observa en el proceso de evolución y cambio del sector eléctrico y sus políticas. (Pallares, F., 1986, pág. 146).

Por otra parte el desarrollado de las políticas públicas en el sector eléctrico para los años 2007 a 2011, no se presentaron sobre un verdadero ciclo de política pública, según las fases en la vida o el desarrollo de una política pública, expuesto por Roth en su obra “Políticas Públicas”⁷. Si bien se percibe el problema por los actores políticos y sociales, quienes traducen en su lenguaje el problema que perciben y solicitan entonces una acción pública, se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de dar una solución, donde los actores e instituciones autorizadas toman la decisión la misma que debe ser implementada, en ese sentido me atrevería a decir que en el momento en el cual el Mandato Constituyente No. 15 fue emitido por la Asamblea Nacional, la cual se constituyó en una norma jurídica instrumento de aplicación de una política pública, trajo consigo la decisión de cambiar un modelo del sector eléctrico entre otras decisiones como solución a los problemas existentes, la pregunta es, realmente se llegó a esa decisión bajo un verdadero análisis de las soluciones planteadas al problema y si se ha llegado a evaluar la respuesta dada al problema y los impactos causados a partir del año 2008. Se observa que para éste sector en el año

⁷ Roth Deubel, André Noël, Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación, Bogotá-Colombia, Aurora.

2008, se instrumenta una alternativa de solución, la decisión es cambiar el modelo y aplicar un conjunto de medidas, se inicia su proceso de implementación.

1.3 Condiciones actuales de las políticas públicas en el sector eléctrico y su comparación con años anteriores.

Por cuanto el presente estudio se desarrolla en el período 2008 a 2011, me permitiré analizar las políticas públicas que se plantean a partir del año 2008 en relación con las anteriores a dicho año, ya que como se ha señalado en líneas anteriores a partir del año 2008, el sector eléctrico sufrió un cambio de modelo de un mercado marginalista a un mercado de contratos regulados, además de otros cambios significativos, mismos que serán expuestos más adelante.

El Estado Ecuatoriano para el año 2007, inicia un nuevo modelo de gobierno en el cual se busca una reforma democrática del Estado y donde para el sector eléctrico, se plantea el deseo de que éste recupere su capacidad planificadora, regulatoria y sus atribuciones respecto del servicio público de energía eléctrica. Se plantea la reforma de una estructura operativa que permita al Estado cumplir con su responsabilidad en la prestación del servicio público de energía eléctrica bajo principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, velando que sus tarifas sean equitativas.

Recordemos que el sector eléctrico viene de un modelo privatizador, donde el esquema existente es la prestación de un servicio disperso, con una supuesta rentabilidad económica para las empresas del sector, donde no permite al Estado obtener resultados de rentabilidad social y desarrollo equilibrado de las regiones del Ecuador. Adicionalmente, el modelo marginalista imperante en aquel momento, no cumplió con el objetivo de desarrollar el sector eléctrico, de garantizar la continuidad y confiabilidad del servicio; así como, contar con tarifas justas al usuario final.

En estas condiciones y considerando la existencia de estos problemas entre otros, se plantea la necesidad de establecer una nueva política pública, instrumentada a través de una norma jurídica, a la cual se la identificará como Mandato Constituyente No. 15. Durante los años 1996 al 2008 el modelo imperante en el sector eléctrico es el marginalista, mismo que se estructura y brinda seguridad jurídica con la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, la cual recoge los objetivos fundamentales de la política nacional en materia de generación, transmisión y distribución de electricidad.

Ahora bien, considerando que para el año 2008 se emite el Mandato Constituyente No. 15, instrumento jurídico que cambia sustancialmente las condiciones de funcionamiento del sector eléctrico de años anteriores, en paralelo existe una Ley para el sector eléctrico denominada “Ley de Régimen del Sector

Eléctrico”, que se encuentra vigente pero cuyo contenido considera un ámbito de aplicación distinto, tanto en el modelo de mercado que norma, como de las condiciones de acción y participación de sus actores. Jurídicamente existe la Ley que es inaplicable en su gran mayoría.

Para una mejor comprensión de lo dicho, me permito plantear el presente cuadro, mismo que resume en términos generales los cambios sustanciales que en el sector eléctrico ha presentado en razón de dos instrumentos jurídicos que a la par se encuentran vigentes.

<i>Ley de Régimen del Sector Eléctrico</i>	<i>Mandato Constituyente No. 15</i>
Facultad del Estado de entregar al sector privado, por intermedio del CONELEC como ente público competente, las actividades de generación, distribución y comercialización de energía, así como las actividades de importación y exportación de energía.	El Estado busca recuperar su rol y participación en el sector.
Establece sistemas tarifarios que estimulen la conservación y uso racional de la energía	Tarifa única a aplicarse a usuario final por empresas eléctricas de distribución.
Promover la realización de inversiones privadas de riesgo en generación, transmisión y distribución de electricidad velando por la competitividad de los mercados.	El Estado busca desarrollar la inversión en el sector eléctrico.
Se crea el Mercado Eléctrico Mayorista MEM, el cual tiene como base una estructura de competencia mayorista	Se elimina el mercado de competencia.
El MEM abarca la totalidad de transacciones de suministro eléctrico que se celebran entre generadores; entre generadores y distribuidores; entre generadores y grandes consumidores	
Existencia de un mercado ocasional en el cual intervienen múltiples empresas de generación, se remuneran de acuerdo al costo marginal, en diferentes períodos y horarios	Eliminación del costo marginal para la determinación del costo de generación.
Falta de inversión por parte del Estado	Inversión financiada por el Estado (generación, transmisión, distribución)

Existencia de un mercado de contratos que sirve para proveer protección financiera contra las fluctuaciones del precio de corto plazo	Reconocimiento mensual por parte del Estado del déficit tarifario
El FERUM se financia con aportaciones de los usuarios del servicio eléctrico que pertenezcan a los sectores comercial e industrial	Financiamiento por parte del Estado del FERUM

Los cambios que se observan, nacen de una necesidad del Estado de intervenir, con el fin de dar solución a los problemas existentes y establecer nuevas reglas de juego, para ello consideraré lo expuesto por Roth, cuando dice “El Estado es una institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular. Lo hace por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace” (Roth, A.N. ,2007, pág. 19).

Cuando se emite el Mandato Constituyente No. 15, como norma jurídica que establece un parámetro de acción respecto de la problemática del sector eléctrico, se puede decir que nace como aplicación de las políticas públicas que se encontraban en discusión. Dichas políticas públicas, como programas de acción, representan a través de dicha norma, la realización concreta de decisiones, es el medio usado por el Estado, en su voluntad de modificar comportamientos con la aplicación de nuevas reglas de juego para un cambio o mejora de la crisis existente en ese momento en el sector eléctrico.

Ahora bien, adicionalmente a los puntos antes expuestos, el mandato constituyente también considera la disposición de eliminar, extinguir, y/o dar de baja todas las cuentas por cobrar y pagar de los rubros correspondiente a la compra-venta de energía, peaje de transmisión y combustible destinado a la generación. Estas medidas se consideran en la disposición normativa como necesarias para sanear la crisis que aquejaba al sector eléctrico en esos momentos, se constituyó en un punto más, dentro de la política planteada.

De manera secuencial a los aspectos antes indicados, en el sector se fue dando inicio a un proceso de reestructuración de las empresas eléctricas existentes tanto en la generación como en la distribución, pasan a conformar nuevas sociedades, buscando una integración entre ellas y es así como, aparece la Corporación Nacional de Electricidad S.A., CNEL S.A. y la Corporación Eléctrica del Ecuador S.A, CELEC S.A.

La Corporación Nacional de Electricidad S.A., agrupa a las diez empresas eléctricas de distribución que existían básicamente en la zona costera del Ecuador, las cuales se fusionan actualmente como gerencias regionales de CNEL S.A. Estas empresas fueron: Empresa Eléctrica Esmeraldas S.A.; Empresa Eléctrica Regional Manabí S.A.; Empresa Eléctrica Santo Domingo S.A.; Empresa Eléctrica Regional Guayas-Los Ríos S.A.; Empresa Eléctrica Los Ríos C.A.; Empresa Eléctrica Milagro C.A.; Empresa Eléctrica El Oro S.A.; Empresa Eléctrica Bolívar S.A.; y, Empresa Eléctrica Regional Sucumbíos S.A. CNEL S.A., a partir del 10 de marzo de 2009 se constituye en la empresa eléctrica encargada de la distribución de energía.

Por otra parte, aparece la CELEC S.A., empresa que de igual forma integra a cinco empresas de generación, más la empresa de transmisión participantes en el sector hasta el 19 de enero de 2009, fecha de conformación de la empresa de generación de energía. Las empresas que se fusionaron fueron: Compañía de Generación Hidroeléctrica Paute S.A.; Compañía de Generación Hidroeléctrica Hidroagoyán S.A.; Compañía de Generación Termoeléctrica Guayas S.A.; Compañía de Generación Termoeléctrica Esmeraldas S.A.; Compañía de Generación Termoeléctrica Pichincha; y Empresa de Transmisión de Electricidad – TRANSELECTRICA S.A.

Adicionalmente a estos cambios, referente a los actores participantes en el sector, que conforme lo denomina la Ley Eléctrica, “agentes”, también se presentó la modificación de personería jurídica de la Corporación para la Administración Temporal Eléctrica de Guayaquil – CATEG, entidad que mediante el decreto ejecutivo No. 1786 de 18 de junio de 2009, paso a ser la Unidad de Generación, Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica de Guayaquil – Eléctrica de Guayaquil, organismo de la función ejecutiva que conforma la administración pública central, con funciones descentralizadas.

Otro aspecto importante a ser destacado dentro de las nuevas políticas planteadas con el Mandato Constituyente No. 15 se encuentra la identificación de excepción de aquellas empresas que por sus adecuados indicadores de gestión, seguirán manteniendo su estado hasta la emisión de la nueva normativa eléctrica. Las empresas catalogadas como eficientes son: Empresa Eléctrica Quito S.A.; Empresa Eléctrica Regional del Sur S.A.; Empresa Eléctrica Regional del Norte S.A.; Empresa Eléctrica Regional Centro Sur C.A.; Empresa Eléctrica provincial Cotopaxi S.A.; y, Empresa Eléctrica Riobamba S.A., estas son empresas que se constituyeron como sociedades anónimas sujetas a la Ley de Compañías, pero que a partir de la emisión de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (2008), se someten solo en temas societarios a la Ley de Compañías, más en los demás temas (contratación, talento humano, ...) se aplicara las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, es decir se alinean al derecho público.

Los hechos relatados anteriormente y que de forma muy rápida sin mayor profundidad han sido tratados, considero importante ser mencionados ya que todos ellos giran alrededor de políticas públicas que han sido emitidas con anterioridad o de manera reciente a dichos hechos.

Durante los años 2008 a 2011, otros eventos de importancia deben ser considerados, como aplicación de políticas públicas que el Estado ha planteado para todos los sectores de la economía del país, y en esta medida el sector eléctrico no es la excepción. Este sector debido a la responsabilidad en la provisión del servicio de energía ha sido considerado como sector estratégico. A partir de la Constitución de la República del 2008, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, y dispone establecer procedimientos de defensa del consumidor.

Paralelamente en el nuevo sistema de gobierno, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 prioriza en sus estrategias el “desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización” por un lado y por otro el “Poder ciudadano y el protagonismo”.

Al respecto la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo diseña una estructura que debe ser aplicada por los sectores estratégicos, y para el caso del sector eléctrico no es la excepción, entre lo más relevante se encuentra, el fortalecimiento del Ministerio, esto es el restablecimiento de las capacidades estatales de rectoría y planificación; la creación de una Agencia de Regulación y Control encargada de las competencias de regulación y control del sector eléctrico; la o las empresas eléctricas cuyas competencias buscan mejorar la gestión y planificación en el territorio nacional coordinando acciones entre los diferentes niveles de gobierno y complementar la aplicación de las políticas públicas.

El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable ha elaborado el modelo de gestión del sector eléctrico con la intervención y aprobación de la SENPLADES, en el modelo de gestión se ha incluido la matriz de competencias, instrumento que identifica a los participantes del sector eléctrico y cada una de sus responsabilidades y actividades bajo un marco normativo y estructural, así como estableciendo las nuevas competencias partiendo de las nuevas estructuras. En ese sentido se dio la aprobación del modelo de gestión del sector eléctrico que hasta la presente fecha considerando la planificación del Estado no se ha estructurado en su totalidad. Tanto la matriz de competencia como del modelo de gestión, se transparentan en una nueva norma jurídica. Como lo manifiesta Pallares, las normas jurídicas “Constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Desde un punto de vista instrumental, es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, al mismo tiempo que limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional.” (Pallares, F., 1986, pág. 145).

Con los argumentos antes expuestos, me he permitido de forma muy comprimida establecer y señalar los hechos más relevantes que se han presentado y qué como políticas públicas se han plasmado en el período del presente estudio. En este sentido es importante analizar las políticas que el Estado ha planteado anterior al año 2008, punto de partida que lo he valorado por el cambio del modelo del sector eléctrico.

Partiendo del análisis realizado por Roth respecto de la definición de política pública y partiendo de la dificultad semántica que en español existe del término *política*, me permito utilizar una de las acepciones, “la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas”. (Roth, A.N., 2007, pág. 25-26). En este sentido cuando analice las normas jurídicas que en el Ecuador hacen referencia a las políticas públicas que han sido emitidas en el sector eléctrico, en principio me estaré refiriendo a las políticas emitidas por las autoridades públicas.

Al comparar las políticas públicas que se plantearon en el año 2005, a través del Acuerdo Ministerial No. 039 de 17 de noviembre de 2005 y el Acuerdo Ministerial No. 035 de 23 de septiembre de 2008, se observa que nacen de dos elementos que se articulan entre si, por un parte la existencia de un problema social que necesita una intervención pública; y por otra, de la necesidad de ser inscrita en la agenda pública.

Recordemos lo que manifiesta Roth, al decir que “el término agenda se utiliza para indicar “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”. (Roth, A. N., 2007, pág. 57).

En los acuerdos mencionados se observa el reconocimiento de un problema que para los años 2005 se presentaban por las condiciones de crisis que el sector sufría en aquel entonces y permite por parte de las autoridades el reconocimiento de una intervención pública que se formaliza en un Acuerdo Ministerial. Para los años 2008, recordemos que si bien la problemática del sector eléctrico se acentúa, esto provoca la intervención del Estado, a través de la Asamblea Nacional, autoridad que emite el Mandato Constituyente No. 15, con el cual se da un giro a la política imperante hasta ese entonces de un escenario privatizador a uno estadista. El modelo marginalista como ya lo hemos dicho en líneas anteriores desaparece y nace un nuevo modelo para el sector eléctrico que son los contratos regulados, la inversión de las empresas es asumido por el Estado, el reconocimiento de una tarifa única y la centralización a favor del Estado de la generación, transmisión y distribución. El sector privado tiene participación pero es muy marginal.

Las políticas planteadas en el año 2005 mantienen semejanza y diferencias marcadas en relación con las del año 2008, en lo que respecta al desarrollo de un plan energético nacional, para el año 2005, la

considera dentro de una expansión optimizada de los subsectores eléctrico, hidrocarburífero y minero del país, situación que se diferencia de la política planteada en el año 2008, ya que el plan energético solo habla de la optimización del sector, refiriéndose al eléctrico, a mi modo de ver, se convierte en un escenario individualista y particular y no globalizador y entrelazada con otros subsectores de los sectores estratégicos. Otro aspecto importante de destacar es que en la política imperante para el año 2005, se dispone de manera especial el promover la inversión privada en el sector eléctrico y de forma secundaria de ser necesario la estatal. Para el año 2008 esa consideración queda excluida y se plantea como primera política la recuperación para el Estado de la rectoría y la planificación del sector energético, el Estado adquiere prioridad y el modelo imperante en a partir de ese momento es el Estatal.

Otra política que considero es importante analizar y que fue considerada tanto en las políticas redactadas en el Acuerdo Ministerial No. 039 como en el No. 035, es el deseo del Estado de promover las alianzas estratégicas entre el sector público y privado nacional y extranjero, para el desarrollo de proyectos energéticos en un ambiente de seguridad jurídica. Iniciando desde el año 2007 hasta la presente fecha del estudio, me permito señalar que la seguridad jurídica se encuentra debilitada, en cuanto a la falta de un escenario normativo claro que garantice seguridad. La Ley de Régimen del Sector Eléctrico si bien se encuentra vigente, sus contenidos no reflejan la realidad que se presenta, el sector eléctrico ha sufrido una serie de modificaciones, propias de las políticas públicas que a la par se han ido presentando y que el mismo sector las ha generado, estamos legislando con una Ley, un Mandato Constituyente que ha cambiado el modelo de mercado del sector eléctrico y ha permitido que un órgano de regulación emita las regulaciones que sean necesarias para normar un sector estratégico como es el eléctrico. No con ello quiero decir que no se puedan emitir regulaciones, sino que ellas proceden dentro de una lógica jurídica de jerarquía, situación que en la actualidad no se presenta, la regulación se encuentra anteponiéndose a la Ley como lo podremos observar más adelante.

Para el año 2005, ya se consideró la suscripción de contratos de compra-venta de energía a largo plazo, a través de concursos públicos, a fin de cubrir la demanda requerida por las empresas eléctricas de distribución. Si bien el modelo de mercado imperante en ese entonces era el mercado spot, los contratos de compra-venta de energía también fueron una oportunidad para mejorar la condición de desabastecimiento que podía presentarse en el sector. En el año 2008, en lo referente a las políticas publicadas no se observa la mención de contratos de compra-venta de energía, pero ello puede tener su explicación ya que no debemos olvidar que en julio del 2008 se emite el mandato constituyente No. 15, el cual dispone la celebración de contratos regulados, e instruye al CONELEC la emisión de las normas que sean necesarias para su implementación.

Tanto para el año 2005 como para el año 2008 y siguientes, se observa la importancia que se le otorga al Estado en lo referente a garantizar la entrega de energía generada y a la recibida por las empresas eléctricas de distribución o la búsqueda de mejores mecanismos de pago. Si bien la garantía que se expresa en estas políticas se encuentra normada con el artículo 40 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, vigente, ésta se somete a una condición para ser otorgada y es el tiempo, al disponer que: "...En ningún caso se otorgarán garantías para contratos de compraventa de energía inferiores a cinco años".⁸ Más para los mecanismos de pago, se observa la existencia de los llamados fideicomisos de administración de cobro y pago, instrumentos a través de los cuales se busca asegurar el pago a los generados con quienes las empresas eléctricas de distribución hayan suscrito contratos de compra venta de energía. Este aspecto particular y el instrumento de compra venta de energía, lo analizaremos con mayor detalle en el capítulo siguiente.

El fortalecimiento del Sistema Nacional de Transmisión ha sido una política pública que se ha considerado desde años anteriores, en el 2005 se la plasmó como una política de Estado y para el 2008 se ha ratificado. La necesidad es urgente y se ha encontrado en todas las agendas sectoriales o en todas las agendas políticas, por cuanto es un importante requerimiento para el buen funcionamiento del sector. De igual forma se encuentra el fomentar el mercado eléctrico regional, a través del fortalecimiento del Sistema Nacional Interconectado, como se observa han sido políticas que en el devenir del tiempo se han mantenido y que sus ajustes para cada año se han ido presentando.

Considerando que para el año 2005, el modelo de mercado respondía a condiciones privatizadoras, me llama la atención observar la política establecida para agrupar las empresas distribuidoras, para lograr economías de escala y favorecer la unificación de la tarifa eléctrica a nivel nacional. Si agrupar se entendía solo una integración pro zonas geográficas, o de funcionalidad, de eficiencia u otra, bajo el entorno privado no modificó las reglas de juego existentes, ya que la Ley de Régimen del Sector Eléctrico no dispone dicha agrupación, por tanto solo podía ser de índole externo y no jurídico, situación que se presenta con fuerza a partir del año 2007 y se fortalece con la consideración en las políticas del nuevo modelo de Estado, ya que para el año 2008, se establece el fortalecimiento de las instituciones del Estado y la constitución de empresas de distribución de energía eléctrica proactivas, eficientes y competitivas. Como se observó en líneas anteriores el Estado inicia un proceso de transformación y las empresas que se encontraban en el sector eléctrico se van reestructurando, desaparecen empresas por fusión y se crean nuevas entidades jurídicas, en principio manteniendo su naturaleza de sociedades anónimas y hoy ya como empresas públicas o sociedades anónimas en ciertos casos sometidas al derecho público.

⁸ Ley de Régimen del Sector Eléctrico. Registro Oficial Suplemento No. 43, Octubre 10 (1996).

El problema que se observa en este aspecto, es contar con un escenario que distorsiona del contenido de la norma jurídica del sector eléctrico, ya que no observas dicha transformación del Estado, el nuevo modelo de gestión del sector y menos aun de la participación de nuevos actores en el sector tanto para la generación-transmisión y para la distribución.

Si bien se observa que las políticas públicas se han mantenido en ciertos aspectos dentro de la generalidad de requerimientos y fueron producto de un cierto tipo de estructuración, no es menos cierto que respondieron a una necesidad, que en un momento fue reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, para buscar su institucionalización, es decir el reconocimiento de una intervención pública que se tradujo en una disposición normativa.

Los problemas que se han planteado en el devenir del tiempo nos han demostrado que una agenda política no es fija, esta es cambiante de manera inesperada a raíz de algún evento o situación nueva. (Roth, A.N., 2007, pág. 61).

CAPÍTULO II

2. ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO ECUATORIANO

2.1 Aplicación de un nuevo modelo de mercado, (Mandato Constituyente No. 15).

El Mandato Constituyente No. 15 fue emitido el 23 de julio de 2008 por la Asamblea Constituyente existen en ese momento en el Ecuador, la autoridad de que gozaba era de plenos poderes con capacidad suficiente para aprobar normas jurídicas de alto nivel, a las que se las conoce como mandatos constituyentes.

La emisión del Mandato Constituyente No. 15, dirigido al sector eléctrico ecuatoriano tiene su sustento en razón de la necesidad que tiene el Estado de prestar el servicio público de energía eléctrica bajo principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, velando que sus tarifas sean equitativas. Para el logro de estos objetivos era indispensable iniciar un proceso de reforma de la estructura operativa, institucional, económica y financiera, de manera que el Estado recupere su capacidad de rectoría, planificación, regulación y sus atribuciones respecto de este servicio.

Además debemos recordar que el esquema de prestación del servicio de energía eléctrica antes de la emisión del mandato, se encontraba disperso, ello impedía que el Estado pueda obtener resultados con rentabilidad social, se observaba más una existencia de rentabilidad privada y económica. El modelo marginalista o estándar, no había cumplido su objetivo total, no se implanto de forma completa en el Ecuador, no cumplió con el objetivo de desarrollar el sector eléctrico, de garantizar una continuidad del servicio y de entregar tarifas justas a los usuarios finales, por ende no surgió en todo su contexto. El modelo fracaso.

Bajo estas condiciones, nacen nuevas necesidades o requerimientos de los grupos afectados, quienes presionan al Estado por soluciones. El Estado tiene la necesidad de diseñar nuevas políticas públicas, que provocan su intervención en el sector eléctrico. Podría señalar que la emisión del mandato constituyente No. 15 es un instrumento de intervención del Estado, soportado en los llamados instrumentos prescriptivos, por cuanto modifican el comportamiento del medio (sector eléctrico), mediante la obligación, la interdicción y la autorización. Según lo señala Roth, para su implementación es necesario prever las disposiciones de sanción y los medios administrativos de coerción que aseguren su cumplimiento.

Recordemos que el Estado es una institución que formaliza las reglas de juego en los ámbitos que pretende regular. Ello lo realiza por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, que permiten su participación en la aplicación de los nuevos objetivos.

El mandato constituyente cambió las reglas de juego existentes hasta ese momento, se establecieron nuevas disposiciones mandatorias, se instruye la participación de instituciones para el pleno cumplimiento de dichos objetivos y cambió el comportamiento del medio. Lo preocupante en este contexto no solo es el impacto que conlleva esta decisión, instrumentado en la norma, sino la condición de prevalencia de las normas jurídicas existentes en el sector eléctrico. Debemos mencionar que el mandato constituyente no deroga norma alguna de forma expresa sino tácita y su existencia estructura nuevas condiciones.

Al respecto es importante considerar lo que el Código Civil Ecuatoriano, en el título preliminar expone al trata sobre varias disposiciones, entre las que se encuentran los artículos 37 y 38 que hacen referencia a la derogación de las leyes, que pueden ser: expresa o tácita. La derogatoria expresa se presenta cuando una nueva ley dice puntualmente que deroga la antigua; en cambio la derogatoria tácita, se presenta cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior y por ella la derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores todo aquello que no está en conflicto con la nueva ley.

En este sentido la Ley de Régimen del Sector Eléctrico se encuentra vigente pero varios de sus contenidos han quedado derogados por el Mandato Constituyente No. 15, entre los que se encuentra el modelo marginalista por un modelo regulado de contratos, con nuevas estructuras, la existencia de la tarifa única, la cobertura de la inversión en las empresas por parte del Estado y otras que son parte del presente estudio.

Al observar el contenido del mandato constituyente No. 15, en primer lugar hablando de las instituciones existentes en el sector, se le otorga al Consejo Nacional de Electricidad – CONELEC, que es el regulador del sector, amplios poderes y facultades, para implementar los nuevos pliegos tarifarios, establecer la tarifa única que deben aplicar las empresas eléctricas de distribución para cada tipo de consumo de energía eléctrica, establecer los nuevo parámetros regulatorios específicos que se requieran, e inclusive el ajuste de los contratos de compra venta de energía vigentes.

Recordemos que en el modelo anterior, vigente hasta el año 2008, existía el llamado mercado eléctrico mayorista, constituido por los generadores, distribuidores y grandes consumidores incorporados al Sistema Nacional Interconectado, quienes realizaban transacciones de compra venta de energía,

únicamente en el mercado ocasional o de contratos a plazo. Las transacciones en el mercado ocasional son las que realizaban los generadores para vender la energía que producían y era colocada en el mercado ocasional como una bolsa de transacción y donde los generadores, distribuidores y grandes consumidores podían por su parte comprar dicha energía. El precio de venta de la energía era el comunicado por el CENACE para cada período horario, a este se le conocía como el costo marginal horario. Este precio era igual para toda compra venta de energía que se realizaba dentro de dicho período. A este precio se le agregaba el valor del cargo de capacidad o potencia establecido en el reglamento correspondiente y siempre y cuando no se encuentre comprometido en contratos. Por otra parte, otra de las transacciones que se podían realizar son la suscripción de contratos de compra venta de energía eléctrica, que conforme lo dispone el artículo 46 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, los contratos a plazo son los que libremente o mediante concurso público se acuerdan entre generadores y grandes consumidores; entre generadores y distribuidores por un plazo mínimo de un año y a ser cumplidos a través del Centro Nacional de Control de Energía CENACE.

Con la emisión del mandato constituyente No. 15, las transacciones del mercado ocasional se eliminaron y únicamente se mantuvo la celebración de contratos de compra venta de energía. Ahora bien, estos contratos de compra venta de energía también tuvieron su modificación y es así como, mediante la Regulación No. CONELEC-006/08 de 12 de agosto de 2008, se establecen disposiciones para la aplicación del mandato constituyente No. 15 de las cuales se señala el nuevo funcionamiento del mercado y la celebración exclusiva de cierto tipo de contratos a los cuales se les denominó contratos regulados. De manera posterior a esta regulación, se emiten otras regulaciones que serán analizadas más adelante de forma particular.

2.2. Parámetros regulatorios para el establecimiento de una tarifa única, (Regulación No. CONELEC 006/08).

Como se ha señalado en líneas anteriores, el Mandato Constituyente No. 15, le faculta sin limitación alguna al Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC, establecer los nuevos parámetros regulatorios específicos que se requieran para implementar las disposiciones señaladas en el mandato y es así como, se emite la Regulación No CONELEC 006/08.

La Regulación No. CONELEC 006/08 fue emitida el 12 de agosto de 2008, contiene tres capítulos, tres disposiciones generales y seis disposiciones transitorias. El primer capítulo considera los aspectos generales de la regulación como son: el objeto, el alcance y las regulaciones complementarias. El objetivo principal de la mencionada regulación, es el de establecer una tarifa única que debe ser aplicada por las empresas eléctricas de distribución, para cada tipo de consumo de energía eléctrica. Adicionalmente

como alcance, se encuentra el definir nuevas reglas comerciales para el funcionamiento del mercado en el sector eléctrico, señalar los nuevos parámetros regulatorios para el cálculo de las tarifas eléctricas, la aplicación de los pliegos tarifarios, la coordinación con el Ministerio de Finanzas; y, el establecimiento de un proceso de transición.⁹

El segundo capítulo, establece los principios para el cálculo de la tarifa, en lo referente a la estructura de costos, el cálculo de los componentes de generación, el cálculo del costo de transmisión, el cálculo de los componentes de distribución, la tarifa única a nivel nacional, la diferencia de la tarifa única a nivel nacional y el déficit tarifario, las auditorías, el plazo de cálculo tarifario, el periodo de vigencia de las tarifas; y, la coordinación con Entidades del Gobierno Central.

Por otro lado, el contenido del capítulo tercero de la regulación, la considero de gran importancia ya que establece las disposiciones legales que determinan el funcionamiento del mercado, derogando de manera tácita ciertas disposiciones consideradas en la Ley de Régimen del Sector Eléctrico y en el Reglamento Sustitutivo al Reglamento para el Funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista.¹⁰

En este capítulo se emiten disposiciones referidas a: la planificación de la operación y despacho económico, el mercado de largo plazo, los contratos regulados, el mercado de corto plazo o mercado ocasional, la liquidación comercial de las transacciones y las auditorías.

Para la planificación de la operación a largo, mediano y corto plazo, la regulación de forma expresa dispone, que lo realizará la Corporación Centro Nacional de Control de Energía – CENACE observando la normativa vigente en la Ley de Régimen del Sector Eléctrico y los Reglamentos relacionados, aplicando los modelos matemáticos que fueron aprobados por el CONELEC.

Ahora bien en las disposiciones referentes a las transacciones en el mercado, se diferencia dos tipos de mercados: el mercado de largo plazo y el de corto plazo. En el mercado de largo plazo se observa en la regulación que se encuentra entre paréntesis la palabra contratos y que más adelante considera o identifica cierta clase de contratos, a los cuales les denominan contratos regulados, entre los que se encuentran:

- a) Contratos regulados a plazo que, como resultado de concursos públicos, se suscriban entre generadores privados y distribuidores;
- b) Contratos regulados a plazo que se suscriban entre generadores en los que el Estado tenga participación, sin excepción alguna con los distribuidores;

⁹ Regulación No. CONELEC 006/08, (2008). Agosto 12, 2008

¹⁰ Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista (Decreto Ejecutivo No. 923). (2003, octubre 7). Registro Oficial, 191, Octubre 16, 2003.

- c) Contratos a plazo libremente pactados entre aquellos generadores privados y Grandes Consumidores que se encuentren debidamente facultados.

Para los contratos regulados a plazo constantes en los literales a) y b), la regulación establece características específicas que deben cumplir y considerar, como son el de ser liquidadas por toda la producción real de energía eléctrica y asignadas a todas las empresa distribuidoras en proporción a su demanda; contemplar un cargo fijo relacionado con su disponibilidad y un cargo variable en función de su producción; y, la duración de dichos contratos será mínima de un año, exceptuando los contratos que suscriban los generadores que usen energía renovables no convencionales con una duración no menor a diez años.

También en la regulación se considera el mercado de corto plazo o mercado ocasional, refiriéndose a las transacciones que efectúen los generadores privados que no tienen contratos regulados con los distribuidores y que participen en el mercado.

Todas las transacciones que se realicen en este mercado, tanto por los generados con la existencia de los contratos regulados como del mercado ocasional, son liquidados por el CENACE respetando las disposiciones existentes y todo aquello que no se contraponga con el mandato constituyente.

Como se ha dicho en líneas anteriores la regulación también considera disposiciones transitorias, las mismas que si bien son en un número de seis, tres de ellas son de importancia para el presente estudio, ya que se vinculan con los contratos regulados, en razón del establecimiento de un período de tiempo para implementar la regulación desde la existencia de contratos a plazo conforme lo disponía la Ley de Régimen del Sector Eléctrico y el Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista y que por la presente regulación fueron reformadas.

La regulación también prevé la realización de auditorías o pruebas que realice el CENACE o que soliciten los Agentes o el CONELEC, para verificar parámetros técnicos o comerciales.

Es importante aclarar que el presente estudio respecto de la regulación, no busca topar temas técnicos que son de gran importancia y que se vinculan con los contenidos del funcionamiento del sector o de la estructuración de los contratos regulados, sino más bien el estudio se enfoca a considerar que si la regulación modificó las disposiciones existentes en otras normas jurídicas y que generó nuevas reglas de juego en el sector, reglas a las cuales los participantes de él tenían que ajustarse para no encontrarse fuera de las nuevas estructuras y por ende lograr los objetivos que se había planteado el Estado, respecto de su nueva política pública.

2.3 Funcionamiento del mercado eléctrico y sus nuevos componentes, (Regulación No. CONELEC 013/08).

Luego de la emisión del Mandato Constituyente No. 15, el CONELEC como regulador del mercado, emitió la primera regulación que permitía aplicar las disposiciones que el mandato señalaba, pero si bien es cierto, la Regulación No. CONELEC 006/08 dejó pendientes aspectos que eran necesarios ser aclarados o normados para el perfecto funcionamiento del sector eléctrico en las nuevas condiciones establecidas y es por ello que se vio la necesidad de complementar las disposiciones de la regulación antes indicada, generando una primera regulación complementaria a la cual se le asignó el número 13/08. El objetivo principal era completar la Regulación No. CONELEC 006/08 en los temas de funcionamiento del mercado eléctrico.

Analizó tres alcances importantes, definir las reglas comerciales, establecer normativa de los contratos regulados y determinar condiciones específicas para el proceso de transición del modelo a ser aplicado.

La Regulación No. CONELEC 013/08 fue emitida el 27 de noviembre de 2008, por aprobación del Directorio del Consejo Nacional de Electricidad. En cuanto a su contenido, se presentan nueve capítulos, cinco disposiciones generales y seis disposiciones transitorias.

Para un mejor conocimiento y alcance de su contenido, me permitiré exponer de manera resumida su contenido.

En el capítulo I, se observa objeto, alcance y definiciones de las palabras que serán utilizadas en las diferentes disposiciones de la regulación. El capítulo II contiene los aspectos relacionados con el funcionamiento del mercado eléctrico, de ahí su título. Previo a efectuar un desglose de éste capítulo, quiero realizar una reflexión y se relaciona con la palabra **mercado**. Para ello me apoyare en lo que consideran Pindyck y Rubinfeld (2001):

...suponemos que dado un precio cualquiera, se produce y se vende una determinada cantidad. Este supuesto sólo tiene sentido si el mercado es, al menos, aproximadamente competitivo, es decir, si tanto los vendedores como los compradores tienen poco poder de mercado, es decir, poca capacidad para influir individualmente en el precio de mercado. Supongamos, por el contrario, que la oferta fuera controlada por un único productor, es decir, por un monopolista. En este caso, ya no existiría una sencilla relación unívoca entre el precio y la cantidad ofrecida. ¿Por qué? Porque la conducta del monopolista depende de la forma y la posición de la curva de demanda. (p.26).

En este sentido, es importante señalar que el sector eléctrico ecuatoriano, a partir del año 2007 con el inicio de un nuevo modelo de gobierno, ha generado un cambio estructural del Estado muy fuerte, y no

es la excepción este sector. El Estado ha iniciado su proceso de recuperación del sector, siendo una política pública principal para este nuevo escenario y es así como la generación en su gran mayoría ha sido centralizada por el Estado. Existe una participación de empresas privadas pero muy limitadas en la generación, siendo esta una minoría, a mi modo de ver, se ha generado un monopolio natural por intervención del Estado, donde la oferta y la demanda se han reformulado, desapareciendo un verdadero mercado competitivo como lo expone Pindyck y Rubinfeld.

Al descomponer el capítulo II, encontramos la definición o quienes son considerados como Agentes del mercado eléctrico, sin encontrar mayor variación con respecto a las disposiciones de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, su Reglamento y el Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista que ha sido reformado por la presente regulación.

Se establecen las transacciones en el mercado, considerando tres escenarios: 1) los contratos de corto plazo; 2) los contratos de largo plazo; y 3) las transacciones internacionales. Al respecto debo expresar que no existe uniformidad en los términos que se utilizan ya que la regulación anterior habla de mercados y considera a dos tipos de mercados, el de largo plazo y el de corto plazo u ocasional, en cada uno de estos mercados se encuentran los contratos; más en la presente regulación se habla de un mercado con tipos de transacciones que se perfeccionan a través de los contratos. Además al tratar sobre las transacciones internacionales, la regulación anterior las considera en el numeral de las liquidaciones comerciales y no como esta regulación que lo hace como un tipo de transacción del mercado. Se debe entender que la presente regulación reformó a la anterior y que tácitamente la modificó. Esta redacción puede ser entendida de forma confusa.

Otro aspecto relevante se considera el numeral 6 de la regulación que hace referencia a las transacciones de largo plazo, entre las que se encuentran los contratos regulados a plazo como resultado de concursos públicos entre generadores privados y distribuidores, como los contratos regulados a plazo suscritos por los generadores privados que están operando a la fecha de aprobación de la regulación y un distribuidor; los contratos regulados a plazo que suscriben entre los generadores en los que el Estado tiene participación con los distribuidores y los contratos libremente pactados entre generadores privados y grandes consumidores. Como se puede observar, la presente regulación, amplía la clasificación relación con la anterior, dejando a salvo el concepto establecido por la Ley de Régimen del Sector Eléctrico y el Reglamento Sustitutivo al Funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista al referirse a este último tipo de contrato, los contratos a plazo.

El capítulo III, trata sobre las transacciones de corto plazo, entendiéndose a las que se efectúan en un mercado ocasional, ya que se liquidan los remantes de la producción de los generadores que no están comprometidos en contratos de compraventa de energía.

En este capítulo además se considera la fijación de precios, el costo horario de la energía, el costo de potencia, de pérdidas de transmisión y de los servicios complementarios.

Para el capítulo IV se considerará a los contratos a largo plazo, los Agentes contratantes y las condiciones de los contratos tanto para contratos regulados entre generadores - autogeneradores con distribuidores. Estos contratos deben incluir dos componentes: el cargo fijo y el cargo variable.

En esta regulación no se habla del tiempo de vigencia de los contratos, se entiende que queda vigente lo estipulado en la regulación anterior. Además se menciona a los contratos que podrán celebrar los generadores de capital privado. Para el procedimiento de suscripción de estos contratos, la disposición regulatoria ya menciona la intervención de un ente u organismo que lleve a cabo este proceso.

Adicionalmente al procedimiento de negociación de los contratos regulados expuestos anteriormente, existía la posibilidad de suscribir contratos con generación futura de capital privado, para ello el Estado emitiría la regulación respectiva.

Existe otro numeral en la regulación que hace referencia al registro de los contratos. Esta disposición cambió el contenido del artículo 46 de la ley de Régimen del Sector Eléctrico, al establecer nuevos plazos para el registro de los contratos en el CENACE, ya que disminuye los plazos para el registro de 10 días a 5 contados desde la fecha de suscripción del contrato, así como el plazo del que gozaba el CENACE para analizar a los contratos, esto es, de 20 a 10 días. La disposición fue más exigente y fue un complemento a la regulación No. CONELEC 006/08.

Por otra parte, la liquidación de las transacciones fue expuesto, en el capítulo V al establecer nuevos parámetros para la liquidación en el mercado lo que demuestra un cambio en los artículos 49 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico y 9 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Funcionamiento del MEM.

De igual manera se detalla el procedimiento a seguir en las liquidaciones de potencia y de servicios complementarios, liquidación de pérdidas de transmisión y la liquidación singularizada.

Los capítulos VI, VII, VIII y IX, hacen referencia a la generación no escindida, al adecuado funcionamiento del Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal –FERUM-, los planes de expansión de la transmisión y distribución; y, de las energías renovables no convencionales.

La regulación de igual forma que la anterior, contiene disposiciones generales, que determinan de forma global ciertos aspectos a considerar como el cambio de la condición del consumidor, la reforma regulatoria de las transacciones internacionales de electricidad, la aplicación de la regulación No. CONELEC 002/07, el factor de nodo y la compensación de los subsidios. Adicionalmente la regulación valora seis disposiciones transitorias mismas que se encuentran sometidas en razón del tiempo de aplicación.

2.4. Conceptos de la contratación regulada, (Regulación No. CONELEC 004/09).

Con la emisión y aplicación de la Regulación No. CONELEC 013/08, se observó que el marco jurídico existente presentaba varios vacíos para su aplicación, razón por la cual el CONELEC, resuelve emitir una regulación complementaria a las ya emitidas, esto es a la regulación antes mencionada y a la regulación No. CONELEC 006/08, a fin de lograr la plena aplicación del Mandato Constituyente No. 15.

Se emite la Regulación No. CONELEC 004/09 el 6 de agosto de 2009, constituyéndose en la regulación complementaria No. 2. El objetivo era analizar los costos para la determinación de tarifas, considerando la participación de nuevas empresas y los principios establecidos en las regulaciones antes indicadas.

El alcance de la regulación fue establecer mecanismos alternativos de contratación regulada, especialmente para los generadores y autoprodutores de capital privado, definir los parámetros para la participación de las empresas que se encontraban en el sector, establecer reglas comerciales adicionales para la liquidación de las transacciones, completar los aspectos tarifarios y crear reformas normativas que sean coherentes con las disposiciones de la Constitución y el Mandato Constituyente No. 15.¹¹

Es importante analizar si la regulación cumplió con los alcances deseados, en ese sentido al referirnos a los mecanismos alternativos de contratación regulada, me permito señalar que no se observan mecanismos alternativos de contratación, por cuanto no me dice si al no suscribir contratos regulados, pueden los agentes del mercado realizar otro tipo de participación en el mismo. Lo que se observa es, características que los contratos regulados deberán considerar en una negociación.

El capítulo II en su número 4, considero es confusa su redacción en comparación con las regulaciones anteriores, ya que al referirse a los contratos, la regulación No. CONELEC 006/08, habla del mercado de largo plazo y el mercado de corto plazo. En el mercado de largo plazo se suscriben contratos, llamados contratos regulados a plazo y contratos a plazo; y el mercado de corto plazo u ocasional, donde se

¹¹ Regulación Complementaria No. 2 para la aplicación del Mandato Constituyente No. 15. (2009), Agosto 6, 2009.

liquidarán la producción de aquellos generadores privados que no tengan contratos regulados suscritos con los distribuidores; y, en la regulación No. 013/08 habla de transacciones en el mercado, donde se incluyen contratos de corto plazo, contratos de largo plazo y transacciones internacionales.

Indistintamente de la inconsistencia en la utilización de los términos mercado o transacción, los tipos de contratos en las dos regulaciones son los mismos, donde para el contrato regulado a plazo entre un generador privado y un distribuidor se genera producto de un concurso público, para el contrato regulado a plazo que suscriban los generadores donde el Estado tiene participación accionaria con un distribuidor, se observa que es una contratación directa, donde la generación neta debe asignarse en forma proporcional a su demanda regulada; y, por último los contratos a plazo libremente pactados entre el generador privado y el gran consumidor, los cuales se asemejan a los contratos a plazo estipulados en el artículo 46 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico.

Por tanto, el primer alcance de la regulación no generó alternativas de contratación regulada, sino componentes que podían considerar cada contrato regulado que suscriba un generador. Adicionalmente las anteriores regulaciones diferenciaban o particularizaban al generador privado del generador con participación accionaria del Estado, a fin de aplicar procedimientos distintos para la negociación de dichos contratos, situación que la presente regulación los generaliza para toda la generación sin distinción.

La regulación por otro lado establece disposiciones exclusivas para los autogeneradores, respecto del tipo de contratos que puede celebrar y sus características, dando de tal forma una particularidad a la disposición y un direccionamiento a estos agentes de mercado, circunstancia que no se observó en las regulaciones anteriores.

En el capítulo III de la regulación se hace referencia a las empresas integradas, definición que la regulación la considera, pero que en la normativa jurídica ecuatoriana no se encuentra definida ni estructurada. El Código Civil ecuatoriano solo considera dos tipos de personas: las naturales y las jurídicas. Para las personas jurídicas el artículo 583 la señala como una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.¹² De igual forma la Ley de Compañías¹³ en su artículo 2, considera cinco especies de compañías de comercio, a saber: la compañía en nombre colectivo; la compañía en comandita simple y dividida por acciones; la compañía de responsabilidad limitada; la compañía anónima; y, la compañía de economía mixta. La Ley

¹² Código Civil, Libro I (1970), Registro Oficial Suplemento No.104, noviembre 20, 1970.

¹³ Ley de Compañías, (1999), Registro Oficial No. 312, noviembre 5, 1999.

reconoce, además, la compañía accidental o cuentas en participación. Estas cinco especies de compañías constituyen personas jurídicas.

En razón de lo expuesto, las empresas integradas es una figura jurídica creada para el sector eléctrico, a través de la regulación en mención, ahora bien la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, en el artículo 26 dispone que la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica será realizada por compañías autorizadas, y establecidas en el país, de conformidad con esta Ley y la de Compañías.

La regulación sustenta el origen de las empresas integradas, sobre la base de lo establecido en el Mandato Constituyente No. 15, al tratar de darle una interpretación a la disposición transitoria tercera del mandato, donde se habla de la ejecución de actos societarios que sean necesarios para reestructurar las empresas existentes y la reforma de los estatutos de las empresas para dar cumplimiento a dicha disposición. Esta disposición está relacionada con la aplicación de los procedimientos y disposiciones de la Ley de Compañías para la transformación, fusión y escisión de una compañía. El artículo 330 de la Ley de Compañías, dispone: Se transforma una compañía cuando adopta una figura jurídica distinta, sin que por ello se opere su disolución ni pierda su personería. Si la transformación se opera de conformidad a lo dispuesto en esta Ley no cambia la personalidad jurídica de la compañía, la que continuará subsistiendo bajo la nueva forma.

Además erróneamente se señala en la regulación la posibilidad de que una misma empresa realice más de una actividad diferente de la industria eléctrica, ello significaría que además de dedicarse a la actividad de generación, pueda dedicarse a la elaboración de calzado, por utilizar un ejemplo absurdo.

El objeto del mandato era permitir que las empresas existentes, sociedades anónimas puedan en aplicación de las disposiciones legales de la Ley de Compañías, transformar la compañía en otra figura jurídica distinta, sin que por ello opere su disolución ni pierda su personería, es decir siga siendo una empresa generadora pero que por la fusión con otras empresas se constituya una nueva figura jurídica, situación que en el sector eléctrico se presentó al fusionarse las distintas empresas de generación estatal que existían en ese entonces en una sola. El alcance de la regulación referente a definir los parámetros para la participación de las empresas que se encontraban en el sector, considero que no se cumplió, ya que solo se valoró la participación de las llamadas empresas integradas, que como se ha demostrado erróneamente se ha utilizado la denominación, afectando disposiciones jurídicas existentes en otras normas en la legislación ecuatoriana. Para los aspectos de las reglas comerciales adicionales para la liquidación de las transacciones y los aspectos tarifarios, se observa que la regulación efectivamente complementó o amplió algunos conceptos a ser considerados.

CAPÍTULO III

3. CONDICIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL INSTRUMENTO DE POLÍTICA ELÉCTRICA: CONTRATOS REGULADOS.

3.1. Análisis del procedimiento utilizado para la celebración de los contratos regulados.

El Mandato Constituyente No. 15, estableció como parámetros, la eliminación del costo marginal y el ajuste automático de los contratos de compra venta de energía, vigentes, entre otros aspectos.

En aplicación a esta disposición, se emitieron las regulaciones respectivas por parte del CONELEC para lograr su implementación, en ese sentido, la Regulación No. CONELEC 006/08, establecía la suscripción de contratos regulados a plazo entre generadores privados y distribuidores, como resultado de concursos públicos y en la disposición transitoria segunda, establecía el mecanismo de transición del mercado spot hacia la contratación regulada, señalando que el Fondo de Solidaridad, a través de las empresas generadoras y distribuidoras en las cuales tiene participación el Estado, suscriban nuevos contratos.

Con la Regulación No. CONELEC 013/08, la disposición de suscripción de los contratos regulados, tuvo mayor fuerza, al disponer en el numeral 7, último párrafo, que los generadores: públicos y privados, para comercializar su energía con las empresas de distribución, tienen la obligación de suscribir contratos de compraventa con todas ellas, en forma proporcional a la demanda de dichas empresas.

Para el caso de las empresas generadoras y distribuidoras donde el Estado era participante a través del Fondo de Solidaridad, los contratos existentes fueron ajustados y suscritos, a fin de cumplir la normativa, el procedimiento no presentó mayor complejidad, su implementación fue inmediata y se procedió con la liquidación de las transacciones conforme lo dispuesto.

En lo referente a los generadores privados, en aplicación a la disposición dada en la Regulación No. CONELEC 013/08, el Estado Ecuatoriano debía iniciar un proceso de negociación, a través del ente que se designe para el efecto, con la finalidad de suscribir contratos de compra-venta de energía.

El ente designado para este proceso de negociación, fue el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, quien a partir del 17 de marzo de 2009, inició el proceso de negociación y suscripción de los contratos regulados.

Para el desarrollo del proceso se conformó una Comisión Negociadora, integrada por delegados de las empresas eléctricas de distribución y presidida por el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Contó con el apoyo del Consejo Nacional de Electricidad – CONELEC, en su calidad de apoyo técnico.

La Comisión como objetivo principal, estableció el mecanismo a seguir para la presentación de ofertas, la identificación de las empresas oferentes, el proceso de apertura de ofertas, la selección de ofertas, la negociación con las empresas seleccionadas, la revisión de los contratos y la suscripción de los contratos regulados.

Por cuanto la condición principal, dispuesta en la Regulación No. CONELEC 13/08, era que un generador privado participe en el proceso de negociación, siempre que esté operando dentro del sector eléctrico, fue necesario contar con la información del CONELEC, entidad que mediante Oficio No. DE-09-0848 de 17 de abril de 2009, remitió un listado de las empresas que participarían en el proceso.

El proceso se inició con la publicación de los Términos de Referencia (TdR) en el portal del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Existían TdR para contratos de compraventa de energía eléctrica entre empresas de distribución y autoprodutores de capitales privados; y otra, entre empresas de distribución y empresas de generación de capitales privados.

Conforme la información obtenida del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, (2009)¹⁴, los términos de referencia para contratos de compraventa de energía eléctrica entre empresas de distribución y autoprodutores de capitales privados, contaban con la siguiente modalidad: a) Excedente de energía disponible para el contrato; b) Plazo de vigencia del contrato; c) Precio único de oferta por venta de energía.

Los términos de referencia para contratos de compraventa de energía eléctrica entre empresas de distribución y empresas de generación de capitales privados, tenían la modalidad de: a) Contrato Tipo 1: Pago una anualidad por costos fijos más el reconocimiento de los costos variables de producción; b) Contrato Tipo 2: Pago de la potencia remunerable puesta a disposición, el reconocimiento de los costos variables de producción y un cargo adicional.

Las ofertas presentadas se abrieron el 8 de mayo de 2009, en las oficinas del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, se contó con la participación de los representantes o delegados de las empresas oferentes y la Comisión de Negociación.

¹⁴ Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. (2009). [On-line]. Disponible en: www.meer.gob.ec.

Cada una de las ofertas fueron aperturadas en razón de un cronograma. Concluido la apertura de ofertas, se inició el proceso de negociación, sobre la bases de los cronogramas establecidos.

En la Tabla 3.1.1, se puede observar las ofertas que fueron presentadas por parte de las Empresas de generación privadas.

Tabla 3.1.1 OFERTAS EMRESAS PRIVADAS

EMPRESA	OFERTA							
	Potencia Máxima Asociada al Contrato (MW)	GASTOS DE OPERACIÓN (\$)	GASTOS DE MANTENIMIENTO (\$)	GASTOS DE ADMINISTRACIÓN (\$)	FONDO DE REPOSICIÓN (\$)	TOTAL (\$)	CUOTA MENSUAL (\$)	MENSUALIDAD (\$/kW-mes)
Electroquil	192,38	2.949.915	565.502	4.499.180	15.488.000	23.502.597	1.958.550	10,18
Intervisa	103,50	3.055.000	1.800.000	6.907.000	11.259.062	23.021.062	1.918.422	18,54
Generoca	30,18	3.817.381	2.208.746	1.270.929	551.384	7.848.440	654.037	21,67
Termoguayas	150,00	4.237.431	11.752.941	11.913.483	7.997.906	35.901.761	2.991.813	19,95
Machala Power	128,50	3.371.485	6.314.752	5.866.735	20.827.880	36.380.852	3.031.738	23,59

Fuente: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

La Comisión de Negociación llevo a cabo las negociaciones de los contratos regulados, sobre la base de reuniones de negociación con las empresas generadoras privadas. Las negociaciones concluyeron con la firma de los contratos regulados, mismos que se formalizaron el 21 de agosto de 2009.

En la Tabla 3.1.2, se detallan los costos de los contratos regulados que se fueron suscritos entre las empresas de generación de capital privado y las empresas distribuidoras.

Tabla 3.1.2 PRECIOS DE CONTRATOS REGULADOS CON AGENTES PRIVADOS.

EMPRESA	CARGO FIJO CONTRATADO (USD/Kw-mes)	PRPD (USD/Kw-mes)	CARGO VARIABLE ADICIONAL	CARGO FIJO CONTRATADO (CUSD/Kwh)
ENERMAX				5,3
HIDROABANICO				5,1
ECOLUZ				5,1
LAFARGE				5,36
SIBIMBE		5,7	4,38	
GENEROCA		5,7	1,8	
TERMOGUAYAS		5,7	1,8	
ELECTROQUIL	8.25			
INTERVISA	9,5			

Fuente: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

Es importante señalar que en el proceso de negociación además de considerar condiciones técnicas y económicas tanto de las generadoras privadas participantes en el proceso de negociación, como de las empresas distribuidoras compradoras de la energía puesta a disposición por las generadoras, se debía establecer un mecanismo de pago de dichos contratos regulados.

Recordemos que uno de los grandes problemas que afectaba al sector eléctrico, era la falta de pago de las obligaciones contraídas en el mercado por la compra-venta de energía, razón por la cual en el proceso de negociación de los contratos regulados, era importante conocer y definir qué tipo de mecanismo de pago se le podía otorgar al generador privado para asegurar un pago efectivo por la venta de su energía. En ese sentido se consideró como mecanismo de pago, la existencia de fideicomisos mercantiles con los ingresos por venta de energía que constituya la empresa distribuidora, sujeta a un cuadro de prelación que asegure el pago de las obligaciones contraídas.

Todas las empresas eléctricas de distribución, mantienen contratos de fideicomiso mercantil de administración, recursos y pago, en cuya escritura se encuentra anexo un cuadro de prioridades de pago, conocido como cuadro de prelación. Este cuadro fue aprobado por la Comisión de Ejecución de la Política del Sector Eléctrico Ecuatoriano, CEPSE y notificado mediante oficio circular No. 252-SPP-2009-1123 de 14 de mayo de 2009, que anexa el instructivo de fideicomisos aprobado en sesión de la CEPSE de fecha 12 de mayo de 2009, a todas las Empresas participantes del sector.

La Comisión de Ejecución de la Política del Sector Eléctrico Ecuatoriano, CEPSE, se constituyó mediante Decreto Ejecutivo No. 711, publicado en el Registro Oficial No. 140 de 8 de noviembre de 2005, su función principal fue asesorar al Presidente de la República y ejecutar las políticas eléctricas aprobadas por el Ejecutivo.

Dentro de las prelación establecidas, se consideró el pago a la generación privada con contratos en la prelación 2C y 2D por concepto de costos variables de generación privada con contratos y costos fijos de generación privada con contratos, respectivamente.

3.2. Impacto económico de la aplicación e implementación de los contratos regulados.

Para poder observar el impacto económico que los contratos regulados han generado en el sector eléctrico, es necesario integrar algunos aspectos de valoración relacionados con los procesos de liquidación de las transacciones efectuadas en aplicación a la normativa.

La Regulación No. CONELEC 13/08, facultó a la Corporación Centro Nacional de Control de Energía – CENACE, a realizar los ajustes a los valores que por concepto de remuneración variable de transmisión se liquidaron en el mercado eléctrico desde el mes de enero de 2008.

La aplicación de contratos regulados comenzó a partir del 13 de agosto de 2008, luego de aprobada la Regulación No. CONELEC 006/08, por lo que posteriormente el CONELEC faculta al CENACE a realizar los ajustes de las transacciones de los generadores en los que el Estado tiene participación accionaria, bajo los principios establecidos en la mencionada regulación y a partir de la fecha de aprobación de la misma.

Los contratos regulados de los generadores y autoprodutores privados fueron firmados posteriormente en el año 2009, entre los que encontramos a: GENEROCA; TERMOGUAYAS; ENERMAX; HIDALGO-HIDALGO; LAFARGE; HIDROABANICO; ECOLUZ; y, ELECTROQUIL.

En la tabla 3.2.1., que se presenta a continuación, se observa la fecha de vigencia de los contratos regulados, con su plazo y tipo de contrato. Cabe mencionar que para los generadores HIDROPAUTE, HIDROAGOYAN, ELECTROGUAYAS, TERMOESMERALDAS, TERMOPICHINCHA, HIDROPASTAZA, HIDRONACIÓN, ELECAUSTRO, y EMAAPQ, se aplicaron a partir del 13 de agosto de 2008, producto del Mandato Constituyente No. 15 y los contratos firmados comenzaron su vigencia a partir de la fecha detallada en la tabla con un plazo de cinco años.

Se puede observar en el tipo de contrato, que existen tres modalidades: a) Cargo fijo más cargo variable de la regulación CVint; b) Cargo fijo más cargo variable y cargo variable adicional; y, c) Cargo variable negociado CVext.

TABLA 3.2.1 TIPO DE CONTRATOS REGULADOS.

<i>Agente</i>	<i>Distribuidor</i>	<i>Fecha Inicio</i>	<i>Plazo</i>	<i>Tipo</i>
ELECTROQUIL	TODAS	2009.08.01	60 meses	CF+Cvint
INTERVISA TRADE	TODAS	2009.11.01	60 meses	CF+Cvint
MACHALAPOWER	TODAS	2009.09.01	60 meses	CF+Cvint
ECOLUZ	TODAS	2009.08.01	60 meses	CVext
HIDROABANICO	TODAS	2009.08.01	60 meses	CVext
LAFARGE	TODAS	2009.08.01	60 meses	CVext
HIDALGO-HIDALGO	TODAS	2009.08.01	60 meses	Pot+Cvint+CVA
ENERMAX	TODAS	2009.08.01	60 meses	CVext
TERMOGUAYAS	TODAS	2009.08.01	60 meses	Pot+Cvint+CVA
GENEROCA	TODAS	2009.08.01	60 meses	Pot+Cvint+CVA
HIDROPASTAZA	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint
HIDRONACIÓN	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint
ELECAUSTRO	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint
EMAAP-Q	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint
HIDROPAUTE	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint
HIDROAGOYAN	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint
ELECTROGUAYAS	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint
TERMOESMERALDAS	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint
TERMOPICHINCHA	TODAS	2009.04.01	60 meses	CF+Cvint

Fuente: Centro Nacional de Control de Energía – CENACE.

Recordemos que el Mandato Constituyente No. 15 fue emitido en el año 2008 y que su implementación para el caso de los contratos regulados si bien inician en el mes de agosto de 2008, su completa implementación se presenta en el año 2009, por tal razón, de la información que ha sido publicada por el CENACE, se desprende que para el año 2008 se considera en la ejecución de las transacciones en el mercado eléctrico mayorista tanto el mercado ocasional como el mercado a plazo (contratos). En el mercado a plazo se suscribían contratos que no precisamente fueron los contratos regulados, los cuales nacieron con el Mandato Constituyente No. 15, ya que la disposición del artículo 1, preveía el ajuste automático de los contratos de compra venta de energía vigente.

Los montos negociados en el mercado eléctrico mayorista durante el año 2008, fue de 965,62 millones de dólares, conforme se desprende del informe anual emitido por el CENACE¹⁵. El total de transacciones equivalen a un 55,31% corresponde al Mercado Ocasional – MO y un 44,69% al Mercado a Plazo – MP.

¹⁵ Informe Anual 2008. Corporación Centro Nacional de Control de Energía. Pág. 70-75.

En el mercado ocasional las transacciones realizadas generaron un monto total de 534,12 millones de dólares, con un precio medio de la energía comprada por las Empresas Distribuidoras de 7,45 ctvs. USD/kWh, con un máximo de 8,79 ctvs. USD/kWh en agosto y un mínimo de 6,44 ctvs. USD/kWh en noviembre.

Según el informe anual del CENACE, en el año 2008, el monto total negociado en contratos a plazo entre Generadores con Empresas Distribuidoras y Grandes Consumidores, asciende aproximadamente 431,50 millones de dólares. Durante este año, el precio medio del kWh en el mercado a plazo fue de 3,56 ctvs. USD/kWh, oscilando entre 3,84 USD/kWh en diciembre y 3,30 USD/kWh en julio.

Como se puede observar del informe anual del CENACE, durante el año 2008, la existencia de los contratos regulados, todavía no se presenta, por lo que no se puede analizar con precisión su impacto. A partir del año 2010 y 2011 se puede valorar con mayor detenimiento, por cuanto en dichos años la implementación de los contratos regulados se presenta en su totalidad.

Para el año 2009 ya se puede hablar de un mercado regulado, situación que al analizar los montos negociados en dicho año, según se desprende del informe anual del CENACE, año 2009, el volumen total negociado en dicho mercado fue de 841,75 millones de dólares y en el mercado no regulado fue de 35,41 millones de dólares. El mercado no regulado está compuesto por contratos de libre pactación, por lo que la liquidación que maneja el CENACE es referencial ya que es información que la manejan directamente los agentes.

Considerando lo expuesto por el CENACE en su informe anual, en el año 2009, se negoció 877.162 millones de dólares por la compra de energía, en el que se incluyen transacciones en contratos del mercado regulado con un total de 529.91 millones de dólares, más transacciones en el mercado ocasional de 347.25 millones de dólares.

Como se puede observar de lo expuesto en el párrafo anterior, para el año 2009 ya se presenta un mayor crecimiento de la participación de los contratos regulados, mismos que desplazan al llamado mercado ocasional, que representa un 39,59% en relación con el mercado de contratos que es un 60,41% del total de las transacciones.

Para el año 2010, de la información publicada por el CENACE¹⁶, se observa que durante dicho año, el volumen total de transacciones en contratos regulados fue de 638,46 millones de dólares de los Estados Unidos de América, correspondiente a 14.466,24 GWh y en contratos no regulados de 1,84 millones de

¹⁶ Informe Anual (2010), Centro Nacional de Control de Energía, pág. 77.

dólares de los Estados Unidos de América, correspondiente a 42,23 GWh, generando como monto total 640,30 millones de dólares de los Estados Unidos de América, que corresponde a la facturación generada en el año 2010, equivalente en energía a 14 508,47 GWh.

El promedio mensual de transacción equivale a 53,36 millones de dólares. El mes de mayor volumen de transacción fue el mes de enero con 68,42 millones de dólares, siendo el mes de agosto el de menor valor con 41,35 millones de dólares.

Tabla 3.2.1 Liquidación mensual en contratos (Millones USD) Año 2010

CONTRATOS	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
<i>REGULADOS</i>	68,09	54,99	66,33	56,47	46,19	42,8	45,85	41,24	54,99	59,3	53,28	48,93	638,46
<i>NO REGULADOS</i>	0,34	0,34	0,12	0,11	0,12	0,12	0,11	0,1	0,12	0,11	0,12	0,12	1,84
TOTAL	68,42	55,34	66,45	56,58	46,31	42,92	45,97	41,35	55,1	59,4	53,4	49,04	640,3

Fuente: Centro Nacional de Control de Energía.

Conforme se desprende del informe anual 2011 del Centro Nacional de Control de Energía¹⁷, en el año 2011, el volumen total negociado en contratos regulados fue de 650,46 millones de dólares, correspondientes a 15 525,15 GWh; y en contratos no regulados, de 0,44 millones de dólares, correspondientes a 9,70 GWh, ascendiendo los montos totales, en millones de dólares, a 650,90, equivalentes a 15 534,84 GWh.

La operación del sector eléctrico en su totalidad correspondió a 893,78 millones de dólares para el año 2011, cuyo resultado es producto de la sumatoria de las transacciones de los contratos regulados y no regulados que dieron una facturación de 650,90 millones de dólares, más los 242,88 millones de dólares correspondientes a otras transacción, según lo indica el CENACE en su informe anual.

Las transacciones durante este año en términos porcentuales, corresponde a un 72,83% por contratos regulados y no regulados y un 27,17% a otras transacciones.

Como se puede observar entre los años 2008 al 2011 existe un crecimiento en las transacciones realizadas, los contratos regulados se fueron desarrollando normalmente manteniendo intactas las condiciones de los acuerdos contractuales.

¹⁷ Informe Anual 2011. Centro Nacional de Control de Energía – CENACE. Pág. 78

De manera aleatoria he tomado el año 2010 para observar las transacciones que se realizaron en el mercado, en razón de que representa dentro de mi estudio, un año intermedio entre el 2008 y 2011. A través de la presente tabla se puede observar los montos de dinero que en millones (USD) se pagaron por energía comprada en contratos regulados por parte de las empresas distribuidoras (Ver tabla 3.2.2); y los montos cobrados o ingresos registrados por las empresas de generación en el mismo período en la modalidad de contratos regulados (Ver tabla 3.2.3).

DISTRIBUIDO RAS	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
<i>E.E.AMBATO</i>	1,92	1,57	1,88	1,57	1,30	1,25	0,70	1,20	1,63	1,76	1,52	1,45	17,75
<i>E.E. AZOGUES</i>	0,36	0,31	0,39	0,32	0,25	0,25	0,31	0,25	0,28	0,34	0,31	0,30	3,69
<i>CNEL REGIONAL BOLIVAR</i>	0,27	0,22	0,26	0,21	0,18	0,17	0,21	0,17	0,22	0,24	0,22	0,20	2,57
<i>E.E. COTOPAXI</i>	1,28	1,01	1,21	1,06	0,84	0,84	0,96	0,80	1,10	1,21	1,08	0,97	12,37
<i>CNEL REGIONAL ESMERALDAS</i>	1,83	1,47	1,70	1,42	1,16	1,13	1,39	1,13	1,42	1,51	1,48	1,38	17,03
<i>CNEL REGIONAL LOS RIOS</i>	1,38	1,08	1,30	1,12	0,97	0,82	0,98	0,77	1,06	1,16	1,01	0,93	12,57
<i>CNEL REGIONAL MANABÍ</i>	5,72	4,54	5,43	4,68	3,65	3,25	4,04	3,26	4,25	4,55	3,99	3,73	51,09
<i>CNEL REGIONAL MILAGRO</i>	2,20	1,74	2,45	2,21	1,62	1,48	1,72	1,43	1,89	2,00	2,60	1,68	23,03
<i>E.E. QUITO</i>	14,70	11,86	14,41	11,84	9,55	9,28	10,92	9,09	12,22	13,04	11,76	10,44	139,13
<i>E.E. CENTRO SUR</i>	3,13	2,63	3,18	2,68	2,19	2,08	2,49	1,95	2,60	2,91	2,63	2,35	30,83
<i>CNEL REGIONAL EL ORO</i>	0,65	0,79	0,50	0,82	1,96	1,72	2,13	1,65	2,17	2,32	2,10	2,05	18,85
<i>E.E. RIOBAMBA</i>	1,15	0,93	1,06	0,90	0,72	0,72	0,87	0,69	0,93	0,99	0,88	0,82	10,67
<i>CNEL REGIONAL SANTA ELENA</i>	1,81	1,51	1,84	1,52	1,13	1,03	1,25	0,99	1,24	1,37	1,24	1,23	16,15
<i>CNEL REGIONAL SANTO DOMINGO</i>	1,72	1,36	1,60	1,39	1,14	1,07	1,29	1,03	1,35	1,44	1,28	1,19	15,87
<i>ELECTRICA DE GUAYAQUIL</i>	20,29	16,45	20,02	17,05	13,28	11,99	9,68	11,18	15,05	16,09	13,72	13,41	178,19
<i>CNEL REGIONAL GUAYAS LOS RÍOS</i>	6,07	4,80	5,75	4,90	4,00	3,58	4,31	3,43	4,63	5,22	4,53	4,17	55,38
<i>E.E. REG. NORTE</i>	2,00	1,52	1,81	1,44	1,19	1,14	1,40	1,19	1,61	1,71	1,61	1,42	18,03
<i>CNEL REGIONAL SUCUMBIOS</i>	0,56	0,37	0,53	0,46	0,37	0,35	0,38	0,37	0,48	0,53	0,47	0,41	5,26
TOTAL	68,09	54,99	66,33	56,47	46,19	42,80	45,85	41,24	54,99	59,30	53,28	48,93	638,46

Fuente: Centro Nacional de Control de Energía.

De la tabla 3.2.2, las empresas distribuidoras que efectuaron en el año 2010, mayor pago por energía comprada en contratos regulados, fueron la Eléctrica de Guayaquil con 178,19 millones de dólares, la Empresa Eléctrica Quito con 139,13 millones de dólares, CNEL Regional Guayas Los Ríos con 55,38 millones de dólares, CNEL Regional Manabí con 51,09 millones de dólares, la Empresa Eléctrica

CENTROSUR con 30,83 millones de dólares. Los meses que mayores transacciones se efectuaron fueron: enero, marzo y octubre.

Tabla 3.2.3 Ingresos por energía vendida en Contratos Regulados (Millones USD)

GENERADORES/ AUTOPRODUCTORES	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
<i>CELEC EP - HIDROAGOYÁN</i>	3,16	3,18	3,23	3,26	3,29	3,3	3,29	3,24	3,19	3,13	3,17	3,22	38,64
<i>ELECAUSTRO</i>	1,33	1,12	1,03	1,04	1,07	1,06	1,3	1,06	1,09	1,1	1,05	1,09	13,34
<i>ELECTROQUIL</i>	9,88	6,74	9,49	6,19	3,92	3,06	2,45	3,38	5,73	5,93	3,67	1,79	62,23
<i>CELEC EP - TERMOPICHINCHA</i>	5,56	3,81	4,92	4,02	1,89	2,09	2,18	2,56	3,17	3,28	2,57	1,99	38,04
<i>CELEC EP - HIDROPAUTE</i>	4,74	4,94	4,81	4,94	5,27	5,35	5,64	5,36	4,92	4,83	4,88	5,22	60,88
<i>CELEC EP - ELECTROGUAYAS</i>	17,27	13,54	19,04	16,96	13,34	11,79	10,51	9,64	16,76	16,5	14,35	13,26	173,00
<i>CELEC EP - TERMOESMERALDAS</i>	3,90	3,69	2,46	1,51	0,99	1,31	0,95	0,97	1,35	3,41	2,82	3,50	26,85
<i>INTERVISA TRADE</i>	6,64	3,56	5,66	3,00	1,39	0,82	0,62	0,62	3,04	5,28	4,84	2,83	38,30
<i>CELEC EP - HIDRONACIÓN</i>	1,53	1,60	1,95	1,95	1,92	1,84	0,30	1,76	1,70	1,76	1,71	1,87	19,90
<i>EMAAP-Q</i>	0,21	0,21	0,20	0,24	0,41	0,45	1,94	0,46	0,32	0,23	0,33	0,30	5,30
<i>MACHALAPOWERS</i>	5,87	5,39	5,82	5,65	5,53	4,61	5,71	4,90	5,81	5,91	6,33	6,36	67,89
<i>ECOLUZ</i>	0,09	0,07	0,08	0,09	0,16	0,17	0,17	0,18	0,13	0,08	0,08	0,09	1,38
<i>HIDROABANICO</i>	0,60	0,39	0,11	0,14	0,33	0,43	0,47	0,51	0,44	0,46	0,47	0,56	4,91
<i>LAFARGE</i>	0,02	0,06	0,06	0,05	0,03	0,05	0,03	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01	0,34
<i>HIDROSIBIMBE</i>	0,47	0,47	0,49	0,37	0,46	0,489	0,39	0,32	0,25	0,22	0,19	0,14	4,27
<i>ENERMAX</i>	0,18	0,28	0,32	0,31	0,32	0,15	0,04	0,09	0,02	0,01	0,01	0,23	1,94
<i>TERMOGUAYAS</i>	4,18	3,50	4,01	4,11	3,29	3,29	3,15	3,48	4,07	4,12	4,09	4,01	45,29
<i>GENEROCA</i>	1,09	1,06	1,18	1,23	1,12	1,05	1,10	1,01	1,26	1,28	1,25	1,08	13,71
<i>HIDROPASTAZA EP</i>	1,37	1,38	1,49	1,43	1,46	1,49	5,63	1,69	1,75	1,71	1,47	1,39	22,25
TOTAL	68,09	54,99	66,33	56,47	46,19	42,8	45,85	41,2	54,99	59,3	53,28	48,9	638,46

Fuente: Centro Nacional de Control de Energía - CENACE.

Como se puede observar de la tabla anterior, la Unidad de Negocio ELECTROGUAYAS de la Empresa Pública Estratégica CELEC EP, registra el mayor ingreso, esto es 173,00 millones de dólares, seguidas de otras empresas o Unidades de Negocio, inferior el ingreso a 67 millones de dólares.

Es importante señalar que de las transacciones observadas en el mercado eléctrico, la composición porcentual de los contratos regulados representa el 99,71% y las transacciones que no están bajo la

modalidad de contratos regulados, representa apenas el 0,29%, por lo que se demuestra que la aplicación del Mandato Constituyente No. 15, en lo referente a la nueva modalidad de mercado (contratos regulados), se ha implementado.

3.3. Análisis del impacto de los contratos regulados en el modelo del sector eléctrico.

Como se ha señalado en líneas anteriores, uno de los grandes problemas que se presentaba en el sector eléctrico, producto de las transacciones que se realizaban anteriores a la emisión del Mandato Constituyente No. 15, era deficiente gestión de pago por parte de las empresas eléctricas de distribución a favor de las empresas de generación quienes eran las acreedoras del mercado. Existía una falta de pago en el mercado y por ende un crecimiento de la cartera vencida cada vez mayor, lo que provocó la necesidad de cambiar o modificar el modelo de mercado utilizado en el sector eléctrico. Con ello se da la implementación de los contratos regulados, como un mecanismo de asegurar las transacciones entre el comprador y el vendedor, garantizando un efectivo pago al justo precio.

Considerando lo expuesto, me permitiré analizar si en el período 2008 a 2011, las transacciones realizadas bajo la figura de contratos regulados fueron canceladas de manera efectiva. Para ello es importante considerar que en el sector se implementó a partir del año 2001, el mecanismo de los contratos de fideicomiso mercantil, para la gestión de recaudación y pago entre las empresas eléctricas de distribución, las empresas de generación y otros participantes del sector.

La existencia de los contratos de fideicomiso que mantienen las empresas eléctricas de distribución ha facilitado en gran medida la reducción de una cartera vencida en el mercado, así como ha significado un mecanismo adecuado para la cancelación de las obligaciones existentes producto de los contratos regulados. Ahora bien de los resultados observados también es necesario aclarar que la reducción en lo referente a una buena gestión de pagos se ve presente en la relación que se ha producido entre empresas generadoras privadas y las empresas de distribución, producto de los nuevos contratos regulados que fueron negociados a finales del año 2008 e inicios del 2009, tienen cancelada su energía en un 100%, situación que no se presenta con los contratos regulados suscritos con generación estatal la cual cobra en la prelación 2G, que se explicará adelante, lo que demuestra que los recursos existentes por la recaudación de la distribuidora al usuario final no es suficiente para cubrir todas las obligaciones del mercado, ni de los ingresos que el Estado coloca por el concepto de subsidio.

Las empresas eléctricas de distribución que actualmente mantienen contratos de fideicomiso son nueve.

Los contratos de fideicomiso son mecanismos que las empresas eléctricas de distribución mantienen a partir del año 2001, con empresas administradoras de fondos. Los contratos de fideicomiso mercantil

suscritos tienen como objetivo principal ser fideicomisos de administración, dedicados a la recaudación y pago. Los constituyentes, empresas eléctricas de distribución instruyen a las fiduciarias para que cumplan sus instrucciones. El objetivo es recaudar los dineros cancelados por los usuarios finales quienes compran energía a la empresa de distribución. Con los recursos producto de dicha recaudación procede el fideicomiso bajo instrucción de la empresa distribuidora a cancelar a sus acreedores, en razón de un cuadro de prelación. Las prelaciones no son otra cosa que prioridades de pago en razón de un reconocimiento de condición prioritaria. (Ver Tabla 3.3.1)

Tabla 3.3.1. Cuadro de Prelaciones – Fideicomiso Mercantil.				
ORDEN	BENEFICIARIO	CONCEPTO	PERIODICIDAD DE PAGO	PROVEEDOR DE INFORMACIÓN
0	TERCEROS	Valores recaudados que no corresponden a la distribución ni a la venta de energía a usuario final	MENSUAL	DISTRIBUCIÓN
0	DISTRIBUCIÓN	Valores recaudados que no corresponden a la venta de energía a usuario final ni alumbrado público	MENSUAL	DISTRIBUCIÓN
0	DISTRIBUCIÓN	Valor agregado de distribución	SEMANAL	CONELEC
1	TRANSMISIÓN	Costo de administración, operación y mantenimiento de la transmisión	MENSUAL	CENACE Y CONELEC
2A	GENERACIÓN	Importación de Energía	SEMANAL	CENACE
2B	GENERACIÓN	Generación no convencional	MENSUAL	CENACE
2C	PRETROCERCIAL	Costos variables de generación privada con contratos	2 VECES AL MES	CENACE
	GENERACIÓN		MENSUAL	
2D	GENERACIÓN	Costos fijos de generación privada con contratos	MENSUAL	CENACE Y CONELEC
2E	PETROCERCIAL	Costos variables generación térmica estatal	MENSUAL	CENACE
	GENERACIÓN			
2F	GENERACIÓN	Costos de administración, mantenimiento y operación de la generación estatal	MENSUAL	CENACE Y CONELEC
2G	GENERACIÓN	Costos variables de generación hidráulica estatal	MENSUAL	CENACE

Fuente: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

Como se ha señalado, actualmente nueve empresas distribuidoras tienen suscritos contratos de fideicomiso, entre las que se encuentra la Empresa Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, que abarca a diez regionales, anteriormente empresas eléctricas de distribución fusionadas a CNEL. (CNEL-Regional Bolívar, CNEL-Regional El Oro, CNEL-Regional Esmeraldas, CNEL-Regional Guayas Los Ríos, CNEL-Regional Manabí, CNEL-Regional Milagro, CNEL-Regional Santa Elena, CNEL-Regional Santo Domingo, CNEL-Regional Sucumbíos).

Existen por su parte dos empresas eléctricas de distribución que no mantienen contrato de fideicomiso que son: la empresa eléctrica Azogues y la empresa eléctrica Galápagos S.A.

En el presente estudio, considerando que el período de revisión corresponde desde agosto 2008 a julio de 2011, es importante señalar que el mecanismo de recaudación antes indicado también tuvo un proceso de transformación, no tanto en su forma y fondo sino en la dirección o coordinación que fue ejercida en sus inicios por el Fondo de Solidaridad entidad que se extinguió a partir de finales del año 2009 y donde el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable fue asumiendo la conducción de los fideicomisos de las empresas eléctricas de distribución.

Por cuanto en la estructura del fideicomiso mercantil suscrito por las empresas, existe la disposición de conformación del comité técnico, órgano administrativo de decisión, en sus inicios fue el Fondo de Solidaridad parte activa del mismo y una vez que se extingue es el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable la que subroga todas las obligaciones y responsabilidades administrativas relacionadas con la presidencia del comité.

Para el año 2008, la información existente en relación con los contratos regulados y su proceso de cancelación a través del fideicomiso mercantil, no presenta un cambio sustancial y ello se podrá entender por qué los contratos regulados ingresan a partir de agosto 2008 y se completa el proceso, con los contratos regulados firmados por los privados en el año 2009.

En ese sentido he considerado utilizar como mayor referencia a los años 2010 y 2011. Sobre la base del informe anual de fideicomiso mercantil de empresas distribuidoras, ejercicio económico 2010, presentado por el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable¹⁸, se observa que durante el año 2010, la facturación total de las diez empresas del sector eléctrico, incluida la Empresa Pública Unidad Eléctrica de Guayaquil y las diez regionales de CNEL EP, fue por el monto de USD. \$1.098.387.054 y la recaudación fue de USD. \$. 1.048.481.223 lo que significa un promedio de recaudación de todo el mercado del 95%. (Ver Tabla 3.3.2).

Tabla 3.3.2 FACTURACIÓN - RECAUDACIÓN POR EMPRESA ENERO-DICIEMBRE AÑO 2010				
ITEM	DISTRIBUIDORA	FACTRACIÓN	RECAUDACIÓN	% RECAUD.
1	CNEL	359.457.368	320.440.383	89
	CNEL Regional-Bolívar	5.593.870	4.439.651	79
	CNEL-Regional-El Oro	47.196.033	45.516.456	96
	CNEL-Regional-Esmeraldas	23.440.974	15.858.455	68
	CNEL-Regional Guayas Los Ríos	88.390.831	86.751.259	98

¹⁸ Informe Anual Fideicomisos Mercantiles de Empresas Distribuidoras Ejercicio Económico 2010. Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

	CNEL-Regional Los Ríos	20.329.024	13,116.949	65
	CNEL-Regional Manabí	65.944.086	53.030.572	80
	CNEL-Regional Milagro	34.087.502	30.632.410	90
	CNEL-Regional Sta. Elena	29.212.864	28.064.973	96
	CNEL-Regional Sto. Domingo	31.550.144	31.976.016	101
	CNEL-Regional Sucumbíos	13.712.041	11.053.642	81
	EMPRESAS ELÉCTRICAS	738.929.685	728.040.839	99
2	E.E. Ambato	39.665.666	38.138.693	96
3	E.E. Azogues	6.919.133	6.397.322	92
4	E.E. Centro Sur	61.902.517	58.535.890	95
5	E.E. Cotopaxi	23.745.202	22.951.483	97
6	E.E. Galápagos	2.716.009	2.459.960	91
7	E.E. Norte	36.232.122	36.213.049	100
8	E.E. Quito	246.963.485	247.362.330	100
9	E.E. Riobamba	20.757.482	20.695.144	100
10	E.E. Sur	21.324.255	21.297.572	100
11	Eléctrica de Guayaquil	278.703.814	273.989.397	98
	TOTAL	1.098.387.054	1.048.481.223	95

Fuente: CONELEC.

Si se observa la recaudación por empresas, se podrá señalar que la Empresa Pública Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, recaudó en el año 2010 un promedio del 89% de su facturación equivalente en dólares a USD. \$320.440.383 y las demás empresas eléctricas, recaudaron en dólares USD \$728.040.839 que significa un 99% de su facturación, por lo que se observa que existe una cartera vencida por recuperar y la necesidad de reducir las pérdidas de energía existente, con la coordinación adecuada de actividades técnicas, administrativas y legales (acción coactiva), que faciliten una mejora en la liquidez y cumplimiento de sus obligaciones de pago.

En lo referente a los pagos efectuados a la generación, transmisión y deudas pendientes, del informe en mención, se desprende que el agente deudor – empresas distribuidoras, durante el período julio 2008 a diciembre 2010, las generadoras y transmisora facturaron a las distribuidoras el monto total de USD. \$ 1.901.728.117,25 de los cuales se canceló USD. \$ 1 395.157.696,92 manteniendo un saldo pendiente de pago por USD. \$ 506.570.420,34 dólares de los Estados Unidos de América, lo que representa el 31,90% del total facturado.

De este saldo pendiente, las empresas eléctricas de distribución que mantienen mayor deuda son: la Unidad Eléctrica de Guayaquil con USD. \$.176.925.025,59 que representa el 34,93% de la deuda; la

Empresa Eléctrica Quito S.A., con USD. \$.84.223.950,15 que representa el 16,63% de la deuda; y, la CNEL EP con sus 10 regionales con USD. \$. 211.308.542,80 que representa el 41,71% de la deuda, conforme lo siguiente. (Ver Tabla 3.3.3)

Tabla 3.3.3 DEUDAS POR AGENTE DEUDOR PERÍODO JULIO 2008 - DICIEMBRE 2010

ITEM	AGENTE DEUDOR	FACTURADO	PAGOS	SALDOS	%
1	CNEL	644.543.019,39	433.234.476,58	211.308.542,80	41,71
	CNEL BOLIVAR	7.763.343,99	6.087.660,92	1.675.683,07	0,33
	CNEL EL ORO	67.367.242,73	65.138.206,62	2.229.036,18	0,44
	CNEL GUAYAS LOS RIOS	157.825.249,84	11.944.816,62	45.880.433,22	9,06
	CNEL ESMERALDAS	51.274.907,49	29.767.176,42	21.507.731,07	4,25
	CNEL LOS RIOS	37.925.169,33	25.687.346,79	12.237.822,54	2,42
	CNEL MANABI	152.881.340,65	83.381.165,36	69.500.175,29	13,72
	CNEL MILAGRO	61.290.992,84	35.560.028,98	25.730.963,86	5,08
	CNEL SANTA ELENA	43.982.682,20	26.947.188,92	17.035.493,28	3,36
	CNEL SANTO DOMINGO	47.939.193,19	40.031.316,00	7.907.877,19	1,56
	CNEL SUCUMBIOS	16.292.897,14	8.689.570,03	7.603.327,10	1,50
	EMPRESAS DISTRIBUIDORAS	1.257.185.097,87	961.923.220,34	295.261.877,53	58,29
2	AMBATO	53.426.907,20	49.347.332,86	4.079.574,34	0,81
3	AZOGUES	10.661.832,55	7.141.833,04	3.519.999,51	0,69
4	CENTRO SUR	90.421.406,60	85.327.499,07	5.093.907,52	1,01
5	COTOPAXI	30.634.755,10	26.799.214,14	3.835.540,95	0,76
6	QUITO	413.683.412,41	329.459.462,26	84.223.950,15	16,63
7	EMELNORTE	53.749.719,42	47.129.715,55	6.620.003,87	1,31
8	REGIONAL SUR	29.997.896,97	25.431.951,36	4.565.945,62	0,90
9	RIOBAMBA	31.774.115,98	25.376.186,00	6.397.929,98	1,26
10	ELECTRICA DE GUAYAQUIL	542.835.051,63	365.910.026,04	176.925.025,59	34,93
	TOTAL	1.901.728.117,25	1.395.157.696,92	506.570.420,34	100,00

Nota: Incluye Ajuste Comerciales julio-diciembre 2008 y enero-marzo 2009 por aplicación del Mandato Constituyente No 15

Fuente: CENACE.

Para el período enero 2008 a agosto 2011, las deudas en el sector eléctrico van en un proceso decreciente, ya que se observa que los pagos se realizan con mayor eficiencia. Existen empresas acreedoras que han recibido pagos significativos, reduciendo su cartera vencida como la Empresa ELECTROGUAYAS, que hasta el año 2010 facturó USD. 367.212.612,33 MILLONES, recibiendo en pago USD. 303.802.264,71 con un saldo por cobrar de USD. 63.410.347,62 y para el año 2011 facturó USD. 123.922.893,78 con un pago de USD. 95.456.648,64 y un saldo de USD. 28.466.245,14 dando un total de deuda de USD. 91.876.592,76, con un 81,29% de los pagos efectuados a su facturación, de igual forma se encuentra la Empresa HIDROSIBIMBE con una facturación de USD. 10.285.771,36 y un pago de USD. 10.119.917,29, generando un saldo por cobrar de USD. 165.854,07, para el año 2011, facturó USD. 3.650.057,45 cobro USD. 3.306.809,47 con un saldo por cobrar de USD. 343.247,98, lo que genera un

saldo total de deuda de USD. 509.102,05, equivalente a un 96,35% del valor pagado durante el período de análisis.

TABLA 3.3.4 DEUDAS SECTOR ELÉCTRICO								
PERIODO ENERO 2008 - AGOSTO 2011								
ACREEDOR	HASTA 2010			2011			DEUDA TOTAL	% PAGOS
	FACTURACIÓN	PAGOS	SALDO	FACTURACIÓN	PAGOS	SALDO		
AMBATO	2.560.306,19	1.830.444,35	729.861,84	789.624,94	441.922,27	347.702,68	1.077.564,52	67,83%
AZOGUES	1.323,14	1.323,14	-	274,20	103,22	170,98	170,98	89,30%
BOLIVAR	518.347,62	433.170,02	85.177,60	148.139,40	74.865,59	73.273,81	158.451,41	76,23%
CENTROSUR	12.689,10	12.689,10	-	1.446,43	715,27	731,16	731,16	94,83%
COTOPAXI	2.969.342,74	1.885.859,83	1.083.482,91	872.457,06	547.239,83	325.217,23	1.408.700,14	63,33%
ECOELECTRIC	10.252.787,11	10.207.280,91	45.506,20	2.475.284,04	1.470.165,40	1.005.118,64	1.050.624,84	91,75%
ECOLUZ	2.663.094,80	2.569.443,78	93.651,02	1.240.148,52	1.051.328,61	188.819,91	282.470,93	92,76%
ECUDOS	10.985.435,54	10.898.563,96	86.871,58	1.647.454,83	677.567,12	969.887,71	1.056.759,29	91,63%
EL ORO	1.373.806,58	1.057.216,01	316.590,57	2.166,18	1.537,02	629,16	317.219,73	76,95%
ELECAUSTRO	34.333.980,52	22.723.369,43	11.610.611,09	9.177.778,04	6.250.404,35	2.927.373,68	14.537.984,77	66,59%
ELECTROGUAYAS	367.212.612,33	303.802.264,71	63.410.347,62	123.922.893,78	95.456.648,64	28.466.245,14	91.876.592,76	81,29%
ELECTROQUIL	146.503.692,02	146.319.663,44	184.028,58	25.655.666,15	18.981.658,65	6.674.007,50	6.858.036,08	96,02%
EMELNORTE	5.774.589,43	3.642.805,90	2.131.783,53	1.957.768,53	1.233.396,67	724.371,86	2.856.155,39	63,06%
ENERMAX	2.602.480,98	2.852.283,37	(249.802,39)	1.917.504,54	1.819.785,84	97.718,69	(152.083,70)	103,36%
EPMAPS	11.894.961,68	8.578.069,64	3.316.892,04	2.883.236,14	1.861.049,06	1.022.187,08	4.339.079,13	70,64%
GENEROCA	34.626.919,61	32.997.173,75	1.629.745,86	9.441.435,61	8.068.576,53	1.372.859,08	3.002.604,94	93,19%
HIDROABANICO	14.505.115,20	14.486.916,81	18.198,39	3.212.606,95	2.830.233,66	382.373,30	400.571,69	97,74%
HIDROAGOYAN	82.531.257,81	53.881.357,76	28.649.900,05	20.960.306,54	13.336.965,42	7.623.341,12	36.273.241,17	64,95%
HIDRONACION	42.548.189,80	27.632.126,03	14.916.063,77	15.805.687,47	10.664.033,21	5.141.654,27	20.057.718,04	65,63%
HIDROPASTAZA	108.180.163,97	63.735.810,94	44.444.353,02	7.562.680,48	4.892.659,72	2.670.020,75	47.114.373,78	59,29%
HIDROPAUTE	167.524.498,49	111.052.161,58	56.472.336,91	57.549.748,73	38.124.374,65	19.425.374,08	75.897.710,99	66,28%
HIDROSIBIMBE	10.285.771,36	10.119.917,29	165.854,07	3.650.057,45	3.306.809,47	343.247,98	509.102,05	96,35%
INTERVISA	65.911.210,91	63.893.878,70	2.017.332,21	24.097.376,59	20.220.170,74	3.877.205,84	5.894.538,06	93,45%
LAFARGE	540.835,16	498.464,24	42.370,92	5.407,86	4.044,36	1.363,50	43.734,42	91,99%
MANABI	569.982,41	562.985,78	6.996,63	2.355,52	1.674,14	681,38	7.678,01	98,66%
QUITO	68.612.303,24	57.219.622,92	11.392.680,32	19.114.423,18	11.562.377,52	7.552.045,66	18.944.725,98	78,40%
REGIONAL SUR	10.127.007,22	8.358.454,23	1.768.552,99	2.564.649,27	1.460.707,17	1.103.942,10	2.872.495,09	77,37%
RIOBAMBA	7.017.323,85	5.169.188,24	1.848.135,61	1.925.771,42	1.298.067,27	627.704,15	2.475.839,76	72,32%
SAN CARLOS	8.544.292,95	8.685.742,92	(141.449,97)	1.283.728,16	1.263.362,60	20.365,56	(121.084,41)	101,23%
TERMOESMERALDAS	88.051.429,32	66.893.664,20	21.157.765,12	23.986.468,52	21.273.143,14	2.713.325,38	23.871.090,50	78,69%
TERMOGAS MACHALA				10.032.138,31	5.583.704,82	4.448.433,49	4.448.433,49	0,55658172
TERMOGUAYAS	121.898.984,19	120.777.820,70	1.121.163,50	28.083.542,82	23.433.363,07	4.650.179,75	5.771.343,24	96,15%
TERMOPICHINCHA	74.338.398,23	56.527.330,99	17.811.067,24	32.921.099,21	22.918.880,55	10.002.218,66	27.813.285,89	74,07%
TRANSELECTRIC	126.680.675,96	112.746.589,42	13.934.086,54	39.823.217,03	29.204.977,67	10.618.239,36	24.552.325,90	85,25%
UEG	101.021.589,67	85.655.065,60	15.366.524,07	21.761.997,18	16.146.331,88	5.615.665,30	20.982.189,37	82,91%
ESMERALDAS	6.756,42	6.756,42	-	829,47	425,05	404,42	404,42	94,67%
GUAYAS LOS RIOS	21.221,34	21.221,34	-	3.984,72	1.650,20	2.334,52	2.334,52	90,74%
MILAGRO	72,59	72,59	-	203,89	84,73	119,16	119,16	56,90%
LOS RIOS	4.865,70	4.865,70	-	587,10	390,82	196,28	196,28	96,40%
SANTO DOMINGO	6.528,05	6.528,05	-	1.358,08	1.646,81	(288,74)	(288,74)	103,66%
SANTA ELENA	6.034,20	6.034,20	-	7,81	3,33	4,47	4,47	99,93%
SUCUMBIOS	2.171,71	2.171,71	-	3,64	3,64	-	-	100,00%
TOTAL	1.733.223.049,11	1.417.756.369,65	315.466.679,45	496.483.515,76	365.467.049,70	131.016.466,05	446.483.145,51	
Fuente: CENACE Reporte de Transacciones								

Fuente: CENACE

Otros casos son la Empresa HIDROABANICO que hasta el año 2010 facturó USD. 14.505.115,20 millones de dólares, recibiendo en pago USD. 14.486.916,81 con un saldo por cobrar de USD. 18.198,39 y para el año 2011 facturó USD. 3.212.606,95 con un pago de USD. 2.830.233,66 y un saldo de USD. 382.373,30 dando un total de deuda de USD. 400.571,69, equivalente al 97,74% de los pagos efectuados a su facturación; y, la Empresa ECOLUZ que hasta el año 2010 facturó USD. 2.663.094,80 millones de dólares, recibiendo en pago USD. 2.569.443,78 con un saldo por cobrar de USD. 93.651,02 y para el año 2011 facturó USD. 1.240.148,52 con un pago de USD. 1.051.328,61 y un saldo de USD. 188.819,91 dando un total de deuda de USD. 282.470,93, equivalente al 92,76% de los pagos efectuados a su facturación.

Se observan cambios que mejoran la condición del mercado con la participación de un mecanismo de pago que asegura un pago eficiente en la participación de los contratos regulados dentro del sector eléctrico ecuatoriano.

Durante el período 2008 al 2010 se puede señalar que existe una reducción de la cartera vencida en lo referente, al pago por concepto de contratos regulados. Se logra cumplir los objetivos propuestos de acuerdo con los cuadros de prelación establecidos en los contratos de fideicomiso no solo en el caso de los contratos regulados de la generación privada sino también para la estatal. Si bien existe cartera vencida, su presencia es para la generación estatal, ya que la recaudación no es suficiente para cubrir las prelación posteriores a la 2E que corresponde a generación estatal. Adicionalmente hay que considerar que los flujos de dinero se ven afectados por la falta de transferencia o pago de recursos que el Estado debe realizar de forma oportuna por los conceptos de déficit tarifario y tarifa dignidad que son subsidios entregados a las empresas eléctricas de distribución.

Para el año 2011, conforme se desprende del informe anual de fideicomisos mercantiles de empresas distribuidoras¹⁹, durante los meses de enero a septiembre del año en mención, la facturación por parte de las empresas generadoras a las empresas distribuidoras llegó al monto de USD. \$.560.948.798,16 millones de dólares, de los cuales se canceló el monto de USD. \$. 498.876.969,92 manteniendo un saldo pendiente de pago de USD. \$. 62.071.828,24 que representa el 11% del monto facturado.

¹⁹ Informe Anual Fideicomisos Mercantiles de Empresas Distribuidoras Ejercicio Económico 2011. Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Pág. 14-15.

Según los reportes, la empresa que mayor valor del monto adeudado debe cobrar es HIDROPAUTE con 14.304.884,56 que representa el 23,05% del total de la deuda; le sigue ELECTROGUAYAS con el 20.82% ; y, otros, generadores en menor porcentaje.

El resultado de las transacciones antes indicadas, permite observar que si bien los contratos regulados especialmente con las empresas privadas, fueron canceladas en su totalidad, para los contratos regulados con las empresas estatales el resultado no es el mismo, existe un valor pendiente de pago, que puede generar para la empresa una situación económica débil. Si bien se debe comprender que los recursos que el fideicomiso utiliza para cancelar las obligaciones de las distribuidoras no solo provienen de la recaudación del usuario final, también su otra fuente es el mismo Estado, con el pago de los subsidios que al sector eléctrico le entrega.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones.

Que el sector eléctrico es un sector estratégico, importante en la cadena de producción de un Estado, razón por la cual se ve imprescindible su intervención. El Estado tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de intervención al momento de diseñar una política pública y para el sector eléctrico, el instrumento público de política eléctrica: contratos regulados fue considerado para su implementación.

Que el Estado es una institución que formaliza las reglas de juego en ámbitos que busca regular, a través de la promulgación de textos jurídicos y administrativos. Con la promulgación del Mandato Constituyente No. 15, norma jurídica de alto nivel, se da origen a los llamados contratos regulados y el cambio de un modelo en el sector eléctrico, dicha norma se perfecciona a través de las regulaciones emitidas por el CONELEC, a fin de aplicar este instrumento de política pública.

Que los contratos regulados en cierta forma, lograron cambios en el sector, pero se considera necesario instrumentar la totalidad de su escenario para su perfecta aplicación y funcionamiento.

Que el sector eléctrico a partir del año 2007, con el ingreso del actual gobierno, conocido como el de la “Revolución Ciudadana”, ha buscado implementar reformas en el Estado, que permitan una mejor intervención, organización, planificación y desarrollo. Lamentablemente no todos los sectores del Estado han completado su implementación, el sector eléctrico no es la excepción. Por tanto el instrumentar los contratos regulados, si bien se han implementado, no es menos cierto señalar que las reformas para el sector eléctrico no se han completado. La estructura organizacional está incompleta y la Ley del sector eléctrico no es coherente con los nuevos esquemas de participación de sus actores.

Que las empresas generadoras privadas con el presente instrumento, se han visto beneficiadas por el cobro de la venta de su energía, ya que los pagos se han efectuado en el 100%, a través de los fideicomisos mercantiles que las empresas eléctricas de distribución los mantienen, estos mecanismos han permitido ejecutar el pago de la compra de dicha energía. Para el caso de las empresas generadoras estatales el escenario no es el mismo, estas empresas no han logrado cobrar en la misma proporción que las privadas, ellas mantienen saldos por cobrar, cuyos montos son representativos, esto obedece a que los dineros recaudados por los respectivos fideicomisos no son suficientes para cubrir todos los valores que estas empresas adeudan, debido a las prelación ordenadas para cada uno de los acreedores y en las cuales las obligaciones para con las empresas públicas no están dentro de las primeras en ser saneadas.

Que con los cambios producidos a partir del año 2008, permiten el nacimiento de un nuevo esquema de mercado (mercado regulado), se emiten regulaciones para tratar de dar forma al nuevo esquema y la implementación de ciertos instrumentos en este sector, la participación de nuevos actores, una nueva estructura organizacional en el sector eléctrico, emisión de una tarifa única, la inversión en generación, transmisión y distribución por parte del Estado, así como el reconocimiento de los subsidios.

Que los cambios producidos para llegar al actual modelo eléctrico eran necesarios y positivos, sin embargo para su plena aplicabilidad debe ser mayormente normado, a fin de que las instituciones inmersas en el sector tengan definidas claramente sus roles, obligaciones, derechos y competencias; más aún cuando el actual sector eléctrico, si bien como ya se indicó ha sufrido cambios positivos, está regulado por una ley que no obedece a esos cambios, sino a una estructura y modelo antiguo, pues fue promulgada hace años atrás y no ha sido actualizada para enfrentar los nuevos retos que requiere el sector y que han sido en parte subsanadas con la expedición de normas de menor jerarquía.

Que en el año 2008 en lo referente a los planteamientos de la política pública a aplicarse, se consideró un plan energético nacional exclusivo para el sector eléctrico, situación que ha sido valorado como individualista y particular para la exclusividad de un sector donde debe interactuar con otros sectores, por lo que un plan energético debe ser integral, analizarse con otros sectores que de una u otra forma se encuentran interrelacionados.

Que para el año 2008 y siguientes se plantea como primera política la recuperación para el Estado de la rectoría y la planificación del sector energético, el Estado presenta su prioridad y determina su participación estableciendo un modelo Estatal.

Que con las nuevas políticas públicas, se promueve alianzas estratégicas entre el sector público y privado nacional y extranjero, lo cual es importante para el desarrollo de proyectos energéticos.

Que con la existencia de las políticas públicas en el sector eléctrico, su implementación buscó utilizar varios instrumentos, entre ellos unos de carácter legal, otros son planes o programas de inversión con proyectos a corto, mediano y largo plazo. Bajo el presente estudio, en el año 2008, en las políticas públicas que fueron establecidas en el Acuerdo Ministerial No. 35, no se observa la emisión de contratos regulados de energía, como un instrumento de política pública, pero como se ha expuesto anteriormente, puede tener su aclaración con la emisión del Mandato Constituyente No. 15 que dispone el ajuste automático de los contratos de compra-venta de energía y faculta al CONELEC la emisión de las normas que sean necesarias para su implementación, entre otros aspectos. Las políticas públicas en el sector eléctrico fueron naciendo en razón de la necesidad presente y el desarrollo de un proceso de formación

y decisión para su implementación. No siempre la política pública del sector eléctrico respondió a un proceso de ciclo de la política, sino a una necesidad emergente de intervención por parte del Estado.

Que las políticas públicas para ser eficientes deben ser evaluadas, debemos preocuparnos de recolectar, verificar e interpretar la información, a fin de conocer y mejorar las acciones públicas. En el caso del sector eléctrico las políticas públicas no han sido evaluadas, se podría entender que su razón es porque evolucionan permanente tanto por factores internos como externos, por la transformación de sus estructuras, organización, participación, financiamientos a proyectos, entrega de la inversión por parte del Estado, su intervención, mecanismos de pago para la existencia de flujos financieros, crecimiento de la demanda, ingreso de nuevos proyectos y otros, las políticas públicas deben ser revisadas.

Que con el nuevo modelo de un mercado regulado que se encuentra en proceso de implementación en el sector eléctrico, el Estado ha logrado su intervención, pero no se ha concretado con claridad su rol, actualmente el rol del rector del sector eléctrico y del regulador, se encuentran confusos desde el aspecto de una política pública y un instrumento jurídico que existe que no es coherente con los nuevos esquemas de planificación del Estado.

4.2. Recomendaciones.

- 1) Por cuanto existe un nuevo modelo en el sector eléctrico, parámetro normativos con nivel jerárquico inferior a una ley y reformas de estructura que buscan una mayor participación del Estado, producto de la reforma democrática, recomiendo la estructuración de una nueva Ley para el sector eléctrico que recoja los cambios que se han presentado, los procesos de transformación que han sufrido el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable como ente rector del sector, el Concejo Nacional de Electricidad – CONELEC como ente regulador, que deberá ser denominado como Agencia de Regulación y Control, agentes participantes del sector, las empresas públicas, los entes que deban transformarse o mantenerse con nuevas competencias en relación con las estructuras del sector y ante todo los marcos normativos para el nuevo modelo de mercado.
- 2) En razón de que se encuentra cercano el cumplimiento del plazo de vigencia de los contratos regulados, recomiendo efectuar la respectiva evaluación para su renovación, reforma, extinción o procedimiento que sea aplicable, a fin de obtener los mejores resultados para el sector y el Estado. Conjuntamente con ello, deberá analizarse el mecanismo de recaudación y pago utilizado a través de los fideicomisos mercantiles suscritos por las empresas de distribución y sus cuadros de prelación.
- 3) Desarrollar mecanismos de evaluación de las políticas públicas implementadas en el sector eléctrico, con el objeto de evaluar los resultados de la acción pública y compararlos con los objetivos previstos. Es necesario evaluar los efectos inmediatos alcanzados por la entidad de ejecución, sus indicadores

que den cuenta de su actividad productiva. La evaluación debe constituirse en una nueva disciplina en el ámbito del análisis de la política pública.

- 4) Para ser coherente con los enfoques del gobierno actual, es recomendable que los nuevos aspectos de transformación del Estado sean implementados y adquieran armonía con lo establecido por el Gobierno de la Revolución Ciudadana. Que las estructuras de organización institucional y los actores del sector eléctrico, lleguen a ser implementadas bajo un modelo de gestión coherente y reconocido por sus participantes.
- 5) Recomiendo efectuar una revisión de la aplicación del Mandato Constituyente No. 15, a fin de evaluar los impactos que su implementación ha generado en el sector eléctrico. Analizar el impacto que genera en las empresas del sector eléctrico que reciben por parte del Estado, los recursos necesarios por el concepto de inversión.
- 6) El Estado deberá seguir interviniendo en la medida que complete el proceso de desarrollo del sector y obtenga una mejora integral. El camino por recorrer es todavía conflictivo y complejo.

BIBLIOGRAFÍA.

Acuerdo Ministerial No. 039, Registro Oficial No. 157 de 01 diciembre de 2005 (Ministerio de Energía y Minas).

Acuerdo Ministerial No. 035, Registro Oficial No. 518 (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable 30 de enero de 2009)

Alé Yarad, Jorge. (1990, pág. 166) “Un Nuevo Esquema de Regulación de Monopolios Naturales No. 37”. Chile.

Bergara, Mario. (1999, pág. 5) La Regulación de Servicios Públicos: Una nota introductorio. Universidad de la República. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo – Uruguay.

Correa Young, R. (s.f.). Curso: Análisis de Política Pública. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Ecuador, F. E. (2009). Política Nacional del Sector Energético y Minero del Ecuador 2009-2013., (págs. 2,15). Quito.

Informes del Procedimiento para la Aplicación de los Ajustes a las Transacciones Comerciales en el Mercado Eléctrico, emitido por el Centro Nacional de Control de Energía - CENACE. (2011).

Informe Anual 2008. Corporación Centro Nacional de Control de Energía. Pág. 70-75.

Informe Anual 2009. Corporación Centro Nacional de Control de Energía – CENACE.

Informe Anual 2010. Corporación Centro Nacional de Control de Energía – CENACE.

Informe Anual 2010. (pág. 77-87) Corporación Centro Nacional de Control de Energía – CENACE.

Informe Anual Fideicomisos Mercantiles de Empresas Distribuidoras Ejercicio Económico 2010. (pág. 14-15).(2010). Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Quito-Ecuador.

Informe Anual Fideicomisos Mercantiles de Empresas Distribuidoras Ejercicio Económico 2011. (pág. 11-14).(2011). Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Quito-Ecuador.

Kauffer Michel, E. F. (s.f.). Las políticas públicas: algunos apuntes. *Las Políticas Públicas y los Compromisos de Investigación* . Ponencia presentada en México.

Lahera P., E. (agosto de 2004). Política y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL.

Mandato Constituyente No. 15.

Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. (2009). *Políticas Energéticas del Ecuador 2008-2020* . Quito, Ecuador: Publicidad Lidar .

Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. (2009-2010). *Rendición de Cuentas* . Quito, Ecuador.

Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, 2009. Políticas Energéticas del Ecuador 2009-2020, Quito-Ecuador.

Pallares, F. (1986). Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción. Revista de Estudios Políticos. Núm. 62. Octubre-Diciembre 1988.

Pindyck, R. S., & Rubinfeld, D. (s.f.). *Microeconomía. 5ta. edición* .

Regulación No. CONELEC 006/08.(2008). Aplicación Mandato Constituyente No. 15.

Regulación No. CONELEC 013/08 Regulación Complementaria No. 1 para la Aplicación del Mandato Constituyente No. 15.

Regulación No. CONELEC 004/09 Regulación Complementaria No. 2 para la Aplicación del Mandato Constituyente No. 15.

Reportes de liquidación de la Corporación Centro Nacional de Control de Energía - CENACE.

Roth Deubel, A. N. (octubre de 2008). *El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos; una discusión irrelevante para América Latina?* Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
Roth Deubel, A. N. (2007). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.

Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES. (2007-2011). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013. 5 años de Revolución Ciudadana* . Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. (2009-2013), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. 5 Años de Revolución Ciudadana 2007-2011*.

Stiglitz, J. (1988). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch Editor .

Stiglitz, J. (2002, págs. 1-36). *Mejorando la Eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*. *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD (22).

Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administración *Microeconomía Avanzada: Notas Docentes, Monopolio Natural y Regulación Económica*, Montevideo - Uruguay.