



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO DEL ECUADOR

AYUDA MEMORIA

ALFREDO MENA PACHANO

[octubre, 2020]



EXAMEN CRÍTICO DEL SECTOR ELÉCTRICO ECUATORIANO

Marco regulatorio del sector

Constitución de la República del Ecuador

La Constitución define cuáles son los sectores estratégicos: energía, telecomunicaciones, recursos no renovables, entre otros, y se reserva, al estado, el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar estos sectores.

El Estado garantiza el acceso a los servicios públicos de calidad y regula y controla precios o tarifas.

El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de los sectores estratégicos que no tendrán propiamente utilidad sino excedentes que podrán reinvertirse en el mismo sector o devolver al presupuesto general del Estado.

El Art. 316, segundo inciso, establece esta delegación de manera excepcional a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria.

El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias, así como de energías renovables...

Comentario

- No hay razón para definir a estos sectores como “estratégicos”. Lo mismo podrían ser la educación, la salud, la defensa, transporte, las vías de comunicación, etc.
- La participación del sector privado debería ser natural y lógica (y de pleno derecho), en lugar de excepcional, de la misma forma como ocurre en temas de educación, salud, transporte. Las leyes deberían promover esta participación en lugar de limitarla o prohibirla.
- Las empresas públicas deberían competir, bajo las mismas reglas y sin subsidios, con las empresas privadas.
- Especialmente después de la cumbre de París (COP21), la Constitución no puede quedarse en términos tan tibios como: “El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias, así como de energías renovables”. La declaratoria constitucional debería ser contundente, de modo que involucre al Estado y a la sociedad en un mundo que prescindiera, en un plazo razonable, de la energía de combustibles fósiles como carbón y petróleo.

Ley orgánica del servicio público de electricidad

La primera ley para el sector fue la Ley básica de electrificación (1961) que creó al Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL, estructuró el sistema de distribución con



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

9 sistemas regionales y el sistema nacional interconectado. Una ley muy simple con solo dos reglamentos: tarifas y acometidas pero que duró 35 años.

En 1996 se aprobó la Ley de Régimen del Sector Eléctrico que, con un abundante número de reglamentos y regulaciones, introdujo el concepto de “mercado de competencia” para la generación y “mercado regulado” para la transmisión y distribución. Creó el ente regulador “independiente” CONELEC y el Operador del sistema CENACE. (Este último como corporación civil privada en la que participan todos los agentes del mercado: privados o públicos).

En enero del 2015 se promulgó la Ley orgánica del servicio público de electricidad que dio un alto poder al Estado central eliminando la participación privada (excepto en casos excepcionales para la generación).

La LOSPEE permite (Art. 25) concesionar actividades del sector eléctrico a la inversión privada, bajo ciertos criterios de excepción, para lo cual se deberá efectuar un proceso público de selección (PPS) El Art.43 establece que las actividades de distribución y comercialización serán desarrolladas por personas jurídicas, de manera general, y no específica que sea únicamente a través de empresas públicas.

Adicionalmente, el Reglamento de la LOSPEE en su Art.119 permite concesionar la operación, administración y mantenimiento dentro de las diferentes actividades del sector eléctrico respecto de las cuales hubiere terminado el Título Habilitante.

Limita las atribuciones del ente regulador (luego de cambiarlo de nombre a Agencia de Regulación y Control de la Electricidad, ARCONEL) y estatiza a la Corporación CENACE.

A pesar de que la ARCONEL fue creada por precepto legal, ha sido extinguida por un Decreto Ejecutivo, y fusionada en la Agencia unificada de hidrocarburos, minas y electricidad. Esta nueva agencia está dirigida por un cuerpo colegiado de 5 Ministros de Estado, que será muy difícil de coordinar. El sector eléctrico pierde autonomía.

Comentario

La ley orgánica vigente fue aprobada en la Asamblea, sin tomar en cuenta las observaciones que presentaron la sociedad civil y algunos entes especializados. Es un instrumento menos que mediocre que no afronta con propiedad algunos temas de importancia como: la metodología para establecer las concesiones a las empresas del sector público y excepcionalmente a las privadas; la metodología para el cálculo de las tarifas al consumidor final; los principios para determinar los precios horarios de la generación y, los peajes del transporte, entre otros puntos importantes.

Creó una institución, ARCONEL, prácticamente sin función importante alguna pues no tiene capacidad de decisión.



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

No contribuye a la seguridad jurídica al delegar una gran cantidad de decisiones a normas de segundo y tercer orden como reglamentos y regulaciones que, además ni siquiera han sido expedidos.

A pesar de que la misma Ley dispone que el reglamento general a la Ley será presentado al Presidente de la República para su aprobación en un plazo de 180 días, esto no ocurrió hasta agosto del 2019, más de cuatro años después. Sin embargo, los entes del Estado siguen aplicando los reglamentos a la Ley anterior que dejó de estar vigente.

Acciones

- Definir una política de planificación, para la generación, que use criterios de costo beneficio y no de proyectos “emblemáticos”.
- Contratar una consultora jurídico-técnica con experiencia y sin prejuicios para que elabore un proyecto de reforma a la Ley y luego que elabore los proyectos de reglamentos. Deberá primar la calidad y simplicidad, aplicando conceptos de desregulación en aspectos que mejor lo haga el mercado y sean además secundarios

En caso de tratarse de una nueva Ley, una buena base de partida es la Ley de 1996 en cuanto a estructura del sector y presencia de mercado eléctrico. Habrá que revisar los temas que resultaron de difícil aplicación, como, por ejemplo, los costos marginales para generación

Entre otros aspectos debería reformarse el Título IV de la ley que se denomina “gestión de fuentes energéticas y energías renovables no convencionales” que contiene un solo artículo que nada dice. Se propone el texto siguiente:

Añádanse a continuación del Artículo 26 los siguientes artículos:

Artículo 26a.- La electricidad producida con este tipo de energías contará con las siguientes condiciones preferentes:

- *La Agencia de Regulación y Control, determinará un precio de venta de la energía producida por fuentes renovables que, será acorde con la tecnología que se use y que deberá tomar en cuenta los parámetros financieros de recuperación de la inversión, razonable utilidad y el beneficio ambiental de sustituir energía de fuentes fósiles. Se aplicará el concepto de “costo nivelado de la energía”*
- *El despacho será preferente, es decir la energía entra al sistema mientras se produce.*
- *Además de los incentivos establecidos en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones se exonera de aranceles, demás impuestos (IVA entre ellos) y gravámenes para la importación de los equipos que se dediquen exclusivamente para producir energía de fuentes renovables no convencionales. Los fabricantes nacionales de estos equipos tendrán las mismas exoneraciones*



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

en los insumos. El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable conferirá la certificación de la aplicación de los equipos mediante resolución administrativa.

Artículo 26b.- El estado promueve y apoya la investigación científica básica y aplicada tendiente a impulsar la producción y el uso de energías renovables. Las empresas eléctricas de generación, transmisión y distribución sean públicas o privadas, invertirán en investigación buscando la participación de otros organismos públicos y privados que se dediquen a la investigación. La inversión constará dentro del presupuesto anual y su valor será deducible del impuesto sobre la renta (Siempre es bueno poner un techo). Se dará prioridad a aspectos innovadores, tecnológicos y ambientales, y a los que provean de beneficios a las comunidades rurales y marginales urbanas. El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable verificará el cumplimiento de esta disposición

Artículo 26c.- El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable mantendrá actualizado el catastro de fuentes primarias de energía renovable como irradiación solar, velocidad e intensidad de viento, biomasa residual, potencial geotérmico y caudales de agua en las distintas cuencas. Para esto coordinará la actividad con otras entidades del sector público como INAMHI, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura, Gobiernos autónomos descentralizados entre otros.

Reglamentos:

- Reglamento de concesiones, permisos y licencias
- Reglamento de operación del mercado eléctrico mayorista
- Reglamento de despacho de carga
- Reglamento de calidad del servicio
- Reglamento de tarifas
- Otros reglamentos
- Regulaciones

Comentario

La Ley de enero del 2015 solo ha generado tardíamente el reglamento general y por lo tanto, de una u otra forma se están aplicando los reglamentos provenientes de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico de 1996. Es caótica la situación reglamentaria del Sector creando una elevada inseguridad jurídica.

Las Regulaciones son normas de cuarto orden promulgadas por el ente regulador, que van y vienen. Se emiten y se derogan continuamente, contribuyendo a la inseguridad jurídica. A manera de ejemplo: las regulaciones que determinan el tratamiento de la



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

energía renovable han cambiado innumerables veces, fijando precios de venta de energía, como incentivos para la inversión, por lo menos cuatro veces en los últimos cinco años. A pesar de encontrarse en estudio desde mediados del año 2019 no se expide una norma que facilite el desarrollo de “generación distribuida” o sea la conexión directa a las redes de distribución de fuentes de energía pequeñas, no convencionales y renovables (mini hidro, fotovoltaico, biomasa, viento...)

También se emiten Resoluciones (del Directorio del CONELEC, hoy ARCONEL y luego Agencia de Control y Regulación de Energía y Recursos Naturales no Renovables) que incluso modifican las Leyes. Por ejemplo: “Se prohíbe la transferencia de acciones en sociedades anónimas de generación privada, sin previa autorización del ente regulador, en evidente contradicción con la Ley de Compañías”.

Otras leyes que aplican al sector eléctrico:

Ley de aguas

Ley de compañías

Ley de empresas públicas

Leyes con incentivos (p.ej. Ley orgánica de la producción)

Legislación ambiental

Legislación tributaria

Comentario

Las leyes deben conformar un marco regulatorio coherente, sin que se opongan unas con otras y, deben estar basadas en una política de Estado aquellas que son orgánicas o en una política de gobierno aquellas que son de aplicación coyuntural. Por ejemplo, la ley eléctrica de 1996 creó algunos incentivos tributarios y arancelarios para las energías renovables que fueron desmontados por las leyes tributarias posteriores y las leyes aduaneras.

La ley de aguas no obliga a mantener una red de medición de los recursos hídricos (antes lo hacía el INECEL) debería darse dicha responsabilidad a algún ente público, eventualmente apoyado por algún ente privado. El INAMHI no lo está haciendo bien pues carece de recursos. Las generadoras públicas y privadas deberían reportar los caudales de los ríos que usan, a un ente concentrador de datos. Los datos deberían ser públicos y disponibles sin costo.

Se debería descentralizar la aplicación de la ley ambiental a los entes especializados como ARCONEL (¿?) en el sector eléctrico como ocurría antes.



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

¿Han surtido efecto las leyes que proponen incentivos? ¿Alguna empresa de generación ha aplicado la exoneración del impuesto a la renta por los primeros cinco años?
¿Aranceles y salvaguardias?

Marco institucional

- **Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos MICSE.** Este Ministerio es un desperdicio de recursos. Basta mirar su página de internet y se puede observar que no reporta actividad útil alguna. La “coordinación” es por lo general una fuente de discordias entre las instituciones coordinadas. Este Ministerio fue suprimido mediante Decreto Ejecutivo el 26 de mayo de 2017.
- **Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.** (Creado por Ley) Este Ministerio debería encargarse de dictar las políticas de expansión y operación del sector eléctrico y supervisar su cumplimiento; desarrollar la planificación de mediano y largo plazo; otorgar concesiones, permisos y licencias para actuar en el sector eléctrico, de acuerdo con la Ley. Además, debe dirigir la política pública relacionada con la promoción de la energía renovable y de las acciones destinadas a mejorar la eficiencia energética. Podría encargarse de dirimir conflictos que se produzcan entre agentes del sector eléctrico y entre clientes y proveedores de servicio eléctrico. Debería tener a su cargo la posibilidad de declarar de utilidad pública a todas aquellas propiedades que se requieran para el desarrollo del sector en generación, transmisión y distribución. Este ministerio ya no existe, a pesar de que la Ley no fuera modificada, pues ha sido incorporado al sector de minas y petróleos. Su gestión, desde mayo 2017, se ha caracterizado por una fuerte inestabilidad en sus autoridades: 3 ministros y por lo menos 7 viceministros de electricidad. Esta situación de acefalía provoca la falta de una política pública estable, de mediano y largo plazo supeditada a la conducción del ministerio de energía, con funcionarios especialistas en petróleo y poco conocimiento del sector eléctrico. Los trámites ante este ministerio son pesados y lentos existiendo trámites en que se demora varios meses para obtener una respuesta.
- **Ministerio del Ambiente.** La actividad de control ambiental en el sector eléctrico estuvo a cargo del Ente regulador CONELEC hasta que fue trasladado al Ministerio del Ambiente. Esto no ha generado mejora alguna y más bien ha burocratizado los procesos de aprobación de estudios ambientales y los procesos y planes de manejo y de auditoría ambiental. Los estudios de impacto ambiental son extremadamente voluminosos y poco prácticos (parece que se usa mucho el sistema de *copy/paste*). El MAE realiza estudios para determinar la vulnerabilidad de las centrales hidráulicas más importantes frente al cambio climático. Los resultados no se comparten con las generadoras y menos aún se dan a conocer las medidas de mitigación.



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

- **Secretaría nacional del agua SENAGUA.** En lo referente al sector eléctrico es la encargada de dar las concesiones de uso del agua de los ríos. El trámite es extremadamente lento y engorroso. No mantiene coordinación con el ente regulador ARCONEL/MEER. Se ha visto casos en que una solicitud presentada en Quito sobre un tema en La Maná, Cotopaxi, viaja a Riobamba, regresa a Esmeraldas, se transfiere a Latacunga que lo envía a Guayaquil y que, finalmente no se resuelve. La SENAGUA no se encarga de medir los caudales en los ríos. Ahora ya no existe, fue incorporada al Ministerio del Ambiente sin que se advierta un cambio favorable.
- **Agencia de Regulación y Control de la Electricidad ARC.** No solamente reemplaza al CONELEC, sino que pasa a depender del MEER pero con funciones disminuidas por la Ley. No es un ente regulador independiente políticamente y su presupuesto depende del presupuesto general del Estado, cuando antes tenía rentas propias creadas por la Ley y que provenían de los agentes del mercado eléctrico. Asombrosa lentitud para tomar decisiones y responder a los agentes, injerencia inapropiada en los aspectos técnicos de los proyectos y actuación sancionadora no apegada a la Ley, entre otras. Creada por Ley, ahora ya no existe (desde el 1 de julio del 2020) pues se fusionó con otras agencias relacionadas con el Ministerio de Energía sin haberse modificado la Ley. A pesar de que la ARCONEL fue creada por precepto legal, ha sido extinguida por un Decreto Ejecutivo, y fusionada en la Agencia unificada de hidrocarburos, minas y electricidad. Esta nueva agencia está dirigida por un cuerpo colegiado de 5 Ministros de Estado, que será muy difícil de coordinar. El sector eléctrico pierde autonomía.
- **Centro Nacional de Control de Energía CENACE.** Excelente institución del más alto nivel técnico, a nivel mundial. Ha perdido la independencia necesaria para ejercer su función de Operador Independiente al haber sido incorporado como parte del MEER. La información para uso público, en su página web, es insuficiente. Si bien los agentes tienen la posibilidad de recibir más información a través de los sistemas SIMEM y SIMEC, el público en general no lo tiene. Debería hacerse transparente la generación diaria de todas las centrales despachadas por CENACE, los indicadores principales de la calidad de la transmisión, los indicadores que permitan determinar los peajes de la transmisión, etc.
- **Corporación eléctrica del Ecuador, CELEC EP.** Se crea mediante Decreto Ejecutivo 220, en el Registro Oficial 128 del 11 de febrero del 2010, por efecto de la fusión de las empresas existentes CELEC S.A. e HIDRONACIÓN EP, que estaba bajo la Secretaría Nacional del Agua. Se trata de una empresa muy importante si debe encargarse de la generación y transmisión de la energía en bloques grandes. Sin embargo, su estatuto de fundación es muy genérico, contradictorio y le da atribuciones que no debe tener como: Representar a personas naturales o jurídicas, fabricantes, productores, distribuidores, marcas, patentes modelos de utilidad, equipos y maquinarias, en líneas o actividades iguales, afines o similares a las previstas en su objeto social. Entre otras actividades absurdas. Dependen de CELEC las siguientes instituciones que antes eran empresas sociedades anónimas con un solo accionista y que ahora se llaman unidades de negocio: Transelectric, Termopichincha, Hidropaute, Hidroagoyán,



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

Hidronación, Termo Guayas, Electro Esmeraldas, Coca Codo EP, Hidrotoapi, Entre otras.

Todas estas unidades de negocio se originan en el trabajo realizado por INECEL hasta que desapareció por efecto de la Ley de 1996. Estas unidades de negocio funcionan bien. Existen dudas sobre los contratos de construcción y equipamiento que están siendo manejados con empresas de la República Popular China.

Se observa en esta institución una inestabilidad de sus directivos y también de los gerentes de las llamadas unidades de negocio. Está intervenida por el estado a través de ARCONEL que ya no existe. No se observan resultados de la intervención.

- **Corporación Nacional de Electricidad, CNEL.** Empresa holding que agrupa a las empresas distribuidoras de energía de la costa ecuatoriana: Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo, Los Ríos, Milagro, Santa Elena, Guayas – Los Ríos, El Oro y Bolívar. Su funcionamiento ha contribuido a mejorar la gestión de las empresas y reducir las pérdidas negras (robo de energía) y técnicas. También inestable en su dirección y en la de las empresas asociadas. Está intervenida por el estado, a través de ARCONEL, que ya no existe. No se observan resultados de la intervención.
- **Otras empresas de distribución.** Se debe destacar que las empresas EMELNORTE, EEQ, Cotopaxi, Ambato, Riobamba, Azogues, Centro Sur (Cuenca) y Loja han desarrollado su actividad desde su inicio como Sociedades Anónimas reguladas por la Superintendencia de Compañías, con una relativa eficiencia y eficacia. Muchos años trabajaron con tarifas deficitarias que les impedía crecer y ahora dependen, a más de sus propios ingresos por tarifa, del presupuesto del Estado para financiar la expansión. Existe una mayor estabilidad de los ejecutivos principales y por lo tanto de la gestión. Estas empresas dejaron de ser Sociedades Anónimas porque la Ley Orgánica de Servicio Público de Electricidad promulgada en enero de 2015 obliga sean 100% públicas, para lo cual el Ministerio de Electricidad deberá adquirir las acciones que mantengan los Gobiernos Autónomos descentralizados, accionista privados y otros accionistas. No se observan acciones destinadas a cumplir con este objetivo.
- **Sistema nacional de transmisión.** Corresponde a las líneas y subestaciones de 138 kV, 230 kV y ahora 500 kV. Fue construido por INECEL y es de gran calidad, aunque existen ciertas instalaciones, especialmente en el área de Guayaquil, que requieren ser reforzadas o ampliadas. Sirve para unir la generación con la demanda con una confiabilidad muy alta, pues funciona como un anillo. Debe garantizar el libre acceso de los generadores y además debería cobrar un peaje por el servicio de transporte. Pertenece a CELEC EP como unidad de negocio. Igualmente, que en las otras unidades se observa una inestabilidad de los ejecutivos de alto nivel.



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

El sector eléctrico paulatinamente se ha ido debilitando en su estructura institucional, cuando se aprobó la LOSPEE con claros lineamientos ideológicos, para concentrar todo en el accionar del estado. Resultado de ello ha sido el desarrollo atropellado de centrales de generación hidráulica sin capacidad de regulación y sin los estudios apropiados de dimensionamiento (Coca Codo Sinclair) que no están apalancados en un plan de desarrollo articulado y que obedezcan a políticas de largo plazo.

Este desarrollo da como resultado que tengamos, grandes excedentes de producción de generación en el periodo lluvioso (abril-septiembre) y severas limitaciones en los estiajes (un estiaje más o menos fuerte puede ocasionar apagones energéticos en el corto plazo). No se hicieron las complementaciones energéticas necesarias para el estiaje. En definitiva, no hubo plan de electrificación, se actuó al revés, se acomodó un plan a lo que decidieron en las altas esferas de gobierno.

En consecuencia, debe elaborarse un plan serio de desarrollo a futuro, al menos al 2040 sino 2050, en el que se incluya las políticas y metas a conseguir en generación renovable, movilidad eléctrica, eficiencia energética, digitalización, diseñar el plan de transición energética que siguen los demás países para la transformación 4.0.

Esto no se puede conseguir sino con una institucionalidad fuerte. La LOSPEE debilitó ostensiblemente al Regulador y Operador, tal el caso, que al Regulador se lo absorbió en otro energético y el Operador puede tener en el corto plazo restricciones severas en su funcionamiento por la administración inadecuada de sus fondos por parte del Ministerio de Finanzas. Estas instituciones además son debilitadas completamente por las regulaciones que se dan a través de los Ministerios de Trabajo y Telecomunicaciones, limitando totalmente su accionar. Esto tendrá graves consecuencias en el corto plazo y debe corregirse. Un sector eléctrico con instituciones politizadas (Regulador, ventajosamente no todavía CENACE) y débiles no tiene futuro para la inversión privada.

Luego viene el tema que se tenía un Ministerio de Electricidad, que igual se lo absorbió en otro global, sin mayor trámite ni análisis al igual que ARCONEL, con gran inestabilidad en su conducción. Así no se puede manejar un sector tan crítico como el eléctrico.

El plan maestro de electrificación no puede estar dentro de un organismo político como el Ministerio, debe conformarse una organización técnica específica para este fin que cumpla con las políticas energéticas a cumplir. Por ello hasta la fecha no existe una organización articulada para su desarrollo y no lo habrá si sigue siendo como lo está hoy.

Otro tema mayor es la estructuración y funcionamiento de empresas eléctricas como CELEC y CNEL, igualmente hoy politizadas en el ambiente del sector público y crear verdaderas empresas de gestión y desarrollo.



Análisis de riesgos

Riesgo regulatorio. La seguridad jurídica es mínima cuando priman las decisiones políticas sobre la Ley. También cuando se elaboran leyes incompletas, contradictorias y de poco contenido técnico legal. Leyes que remiten muchos de los temas a normativa secundaria (reglamentos, regulaciones, resoluciones, etc.) contribuyen a incrementar el riesgo regulatorio.

Adicionalmente y muy importante, la debilidad y dependencia de las Instituciones subordinadas al poder ejecutivo. Desde mayo 2017 (gobierno Lenín Moreno) han pasado 4 ministros de electricidad y por lo menos siete viceministros dependientes de por lo menos tres ministros de energía.

Riesgos de mercado. Se dan cuando no existen claras normas para entrar y salir del mercado y cuando existen monopolios fuertes como el estatal. Es fundamental que exista un Ente Regulador independiente.

Restricciones de transmisión. Es fundamental también que exista un plan viable de expansión y de mantenimiento del sistema nacional interconectado, con suficientes recursos provenientes de ingresos propios basados en un peaje técnicamente concebido.

Sostenibilidad económica. El sector debe ser autosustentable con tarifas y peajes reales. Los subsidios deben ser focalizados a sectores de bajos ingresos y vulnerables y provistos directamente por el Estado, no por las empresas o instituciones del sector eléctrico. Se deben considerar los costos de capital y costos financieros, los costos de operación y mantenimiento, así como los costos reales de combustibles. Las tarifas deberían ajustarse por inflación.

Es muy preocupante la situación económica del sector eléctrico, por falta de atención de las obligaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, derivadas de diversas disposiciones legales relacionadas con subsidios y tratos preferentes a determinados sectores, entre ellos: Déficit tarifario USD 211 millones, Tarifa Dignidad USD 255 millones, Programa de Cocción eficiente USD 116 millones. Total, USD 582 millones.

Además, sobre la base de Convenios Interinstitucionales para el Manejo Integral de Liquidez del Sector Público, entre el Ministerio de Economía y Finanzas y CELEC - CNEL, se ha acumulado un monto de USD 989 millones que deben ser repuestos por el MEF a las dos Corporaciones.

La falta de estos recursos no permite a las empresas del sector cumplir a cabalidad con sus planes de expansión, y pone en riesgo la calidad y continuidad del servicio eléctrico.

Dolarización. Ha contribuido a reducir los riesgos. La salida de este sistema generaría inestabilidad en los precios de la energía como ocurría en los años 80's y 90's.



Políticas públicas

El sector eléctrico carece de políticas públicas. Aquellas que se diseñaron en su momento, han sido ignoradas en su casi totalidad al identificarlas con una ideología que no se comparte.

El punto de partida para que el sector tenga un rumbo constituye la definición de una política pública que defina metas de largo plazo en temas como: abastecimiento, acceso, calidad de servicio, eficiencia energética, participación de renovables, reducción de emisiones, etc.

Para asegurar que esta política trascienda a los tiempos y periodos políticos, es importante la participación de la sociedad, representada por los profesionales, la academia, las empresas, etc.

Otro aspecto importante para considerar es que el sector energético y por tanto el eléctrico, constituyen ejes transversales de un modelo de desarrollo. Por lo tanto, no tiene sentido armar una política energética al margen de un modelo de desarrollo de largo plazo. El orden para seguir en este caso sería trabajar primero en ese modelo de desarrollo económico y social del país con un horizonte de largo plazo, para luego estructurar una política energética que apunte ese modelo.

Resulta fundamental la definición de metas de largo plazo e indicadores que permitan monitorear el cumplimiento y los resultados. Los estudios de prospectiva son esenciales para medir en qué medida las decisiones que se adoptan hoy, contribuyen al cumplimiento de los objetivos.

Comentario general

Resulta muy difícil hacer, en el corto plazo, un cambio profundo en el sector eléctrico para que funcione con reglas de mercado en que la competencia en la generación sea posible y que los monopolios “naturales” como la distribución y la transmisión estén debidamente regulados.

Se requiere una clara voluntad política desde el Ejecutivo y la posibilidad de tener un respaldo claro y consciente del Legislativo.

Se puede, desde luego, emprender con algunas actitudes y acciones que se orienten en el mediano plazo, en la dirección correcta:

1. Dentro de un marco de políticas públicas para el mediano plazo, analizar el ambiente legal del sector y proponer reformas a la ley eléctrica. Proponer la actualización reglamentaria que incluya al reglamento general y los



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

- reglamentos relacionados (Mercado eléctrico mayorista, tarifas y peajes, calidad del servicio, despacho de la generación, concesiones, generación distribuida, etc.). Revisar el aspecto institucional para reforzar a los entes necesarios para la gestión: Ministerio de electricidad, Regulador independiente, Operador independiente, empresas...
2. Examinar a las empresas del sector desde el punto de vista organizativo, y los resultados financieros. Analizar los resultados de carácter técnico de la gestión. Las Intervenciones en CELEC y CNEL tenían este objetivo, con resultados a medias o que no se han hecho públicos.
 3. Generar una estabilidad en la dirección del sector con horizontes de cuatro o cinco años, por lo menos. Tanto la dirección política como la administrativa y de operación.
 4. Sincerar los costos de producción de energía, de transmisión y de distribución; y, fijar las tarifas y peajes en base de esos costos reales incluyendo los costos del capital invertido y costos financieros. Quitar los subsidios escondidos y optar por una política de subsidio directo a quienes lo necesiten.
 5. Planificar la expansión usando conceptos técnicos de beneficio/costo, no el de "proyectos emblemáticos". Establecer reglas claras para la participación del sector privado en la generación: propiedad, precios, plazos, establecidos mediante concursos públicos.
 6. Definir una política pública estable para las empresas de generación, transmisión y distribución estatales. Deben ser eficientes, con administración moderna. Deben generar rentabilidad que sea reinvertida en la expansión y modernización del servicio. Deben auditar y publicar anualmente sus estados financieros.
 7. Impulsar en forma real la producción energética mediante fuentes renovables no convencionales (Hidro, solar, eólica, biomasa, geotermia, olas y mareas) que puedan conectarse en forma directa con la red de distribución mediante contratos de fácil manejo y procedimientos simples. Promulgar las reglas para el funcionamiento de la generación distribuida, como concepto.

Es muy importante recuperar el sistema de mercado regulado que permita competir y obligue a ser eficientes. En las condiciones actuales el Estado no tiene recursos para mantener el sistema y deberá vender algunas generadoras, que para atraer capitales necesitan reglas de juego claras, confiables y estables.

Nuevas inversiones requieren igualmente un sistema flexible de precios con las características singulares de este mercado, pero que rompan el monopolio y la fijación de precios, por otro de variación controlada dentro de bandas reconocidas.

Esta actividad debe tener una institucionalización simple, clara, completa, que pueda manejarse con autonomía y esté obligada a reportar informes y estados de resultados auditados obligatorios.



CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ENERGÉTICA

No se debe exonerar impuestos, sino que todos tengan las mismas reglas, públicos y privados y se sometan al SRI como cualquier ciudadano. Se debería cobrar el IVA en las facturas de venta de energía. Esto permitiría sincerar el costo en toda la cadena de valor: inversión, operación y mantenimiento.

Las opiniones vertidas en este documento pretenden ser un aporte positivo al sector y son de responsabilidad de la Corporación para la Investigación Energética. Han contribuido varios especialistas del sector eléctrico y energético.

Alfredo Mena Pachano
Quito, octubre 2020.