

RECOMENDACIÓN PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO PARA LAS ZONAS NO INTERCONECTADAS – ZNI

Recommendations for Institutional Electric Sector Reform for Non-Interconnected Areas – NIA

Rutty Paola Ortiz Jara

Exviceministra de Energía. Exsuperintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.
Contacto: rortizjara@hotmail.com

Resumen

En las zonas rurales de Colombia coinciden los principales retos de la política pública estatal. En el caso de energía, en las Zonas No Interconectadas - ZNI, convergen las necesidades de universalizar el acceso a la energía, mejorar la calidad del servicio, introducir fuentes renovables y generar proyectos ambiental y socialmente sostenibles. Para cumplir los propósitos del Estado, el sector requiere una institucionalidad robusta, con capacidad técnica para lograr que la ejecución de la política se traduzca en proyectos concretos que deriven en el bienestar de las comunidades y en el desarrollo de los territorios. Para esto se requieren instituciones especializadas, instancias y procedimientos claros y confiables, coordinación de las fuentes de financiación y el manejo adecuado de la información.

Palabras clave: política pública, institucionalidad, capacidad técnica, Zonas No Interconectadas.

Abstract

In Colombia's rural areas, the main challenges of state public policy converge. In the case of energy, at the Non-Interconnected Areas - NIA, the needs to universalize access to energy, improve service quality, and introduce renewable sources converge and generate environmentally and socially sustainable projects. To fulfill the purposes of the State, the sector requires a robust institutional, with the technical capacity to ensure that policy is translated into concrete projects that create well-being for the communities and development for the territories. For this purpose, specialized institutions, clear and reliable entities and procedures, coordination among funders and adequate information management are required.

Key words: public policy, institutional, technical capacity, Non-Interconnected Areas.

Introducción

Este artículo surge con ocasión de la invitación de la *Revista de Ingeniería* para presentar los resultados del trabajo denominado “Recomendación para la Reforma Institucional del Sector Eléctrico para las Zonas No Interconectadas (ZNI)”, en el Foro *‘Energía para un nuevo país rural’*.

Este trabajo, que tuve el honor de coordinar, contiene las propuestas concretas para reorganizar la institucionalidad de manera que esta facilite, promueva y garantice el cumplimiento de los objetivos de la política pública energética en las Zonas No Interconectadas (ZNI) del país. El equipo estuvo conformado por el experto jurídico, José Fernando Plata Puyana y el experto técnico-regulatorio, César Augusto Peñalosa Pabón¹. Los tres coincidimos en realizar un análisis técnico acompañado de una gran pasión por lo público, por el sector energético y por el país.

Hoy el mundo está focalizando sus esfuerzos en lograr un desarrollo que potencie el bienestar humano procurando la sustentabilidad del planeta, y Colombia no es la excepción. Los objetivos del sector energético concuerdan con la visión mundial de lograr una energización universal y de calidad, diversificación de la matriz energética y adaptación al cambio climático, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los compromisos de reducción de gases efecto invernadero.

Nuestro trabajo consistió en proponer los ajustes a la institucionalidad que en la actualidad tiene a cargo la tarea

titánica de definir y ejecutar la política pública que logre los objetos mencionados.

Para ello, hay que tener en cuenta que en Colombia la cobertura de energía eléctrica se encuentra alrededor del 97%. El reto es llevar energía a ese 3% restante que coincide con zonas dispersas con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. A esto se suma que cerca del 50% de las Zonas No Interconectadas – ZNI, cuentan con menos de 12 horas diarias de servicio y la generación se realiza principalmente con diésel que además de costoso es altamente contaminante.

Con este contexto, el trabajo se concentró en analizar las condiciones actuales y proponer las reformas a la política, a la estructura institucional, a los mecanismos de financiación y a los sistemas de información como elementos necesarios e interconectados del marco institucional de la política pública para las ZNI.

Diagnóstico

Al revisar la institucionalidad se encontró que el grueso de la política pública de energización se desarrolla a través de proyectos. Sin embargo, no hay una organización estatal que responda a esa lógica y en consecuencia existe traslape en las funciones propias de un proyecto público: estructuración, viabilización y ejecución, entendida como contratación y seguimiento, como se ve en el siguiente cuadro²:

ENTIDAD	DEFINICIÓN POLÍTICA	PLANEACIÓN	ESTRUCTURACIÓN PROYECTOS	VALORIZACIÓN DE PROYECTOS	APROBACIÓN DE RECURSOS	CONTRATACIÓN PROYECTOS	SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA	REGULACIÓN TÉCNICA	REGULACIÓN ECONÓMICA	INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL
MINENERGÍA	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	
DNP	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	
UPME		✓		✓	✓					
IPSE		✓	✓	✓		✓	✓			
CREG									✓	
SUPER SERVICIOS										✓
E. TERRITORIALES			✓	✓	✓	✓	✓			
PRIVADOS		✓	✓			✓				
COMUNIDADES			✓							

Tabla 1.
Mapa Institucional ZNI.
Fuente: elaboración propia.

1. La consultoría contó con el apoyo de Liliana García Velásquez y Sebastián Solarte Caicedo.

2. En la función de aprobación no se presenta traslape; se trata de decisiones colegiadas en la que intervienen distintas entidades.

El traslape señalado conlleva a una baja especialización de las funciones repartidas y repetidas en las entidades analizadas. La consecuencia natural de la pluralidad de actores es la multiplicidad de instancias, procedimientos y requisitos para lograr la viabilización y ejecución de los proyectos del sector con el mismo fin. Esto es, un proyecto de aumento de cobertura debe cumplir las condiciones que se le exigen según la entidad y la fuente y no según su finalidad. Esto le resta transparencia al proceso y genera riesgos de aprobación de iniciativas ineficientes, o de desaprobación de proyectos idóneos.

Cabe señalar que el sector cuenta con tres fondos que tienen la función de financiar proyectos en las ZNI: el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas – FAZNI, el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía – FENOGE y el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico. A estos se suman otras fuentes que pueden orientarse a proyectos en las ZNI, como el Sistema General de Regalías y Obras por Impuestos.

De otro lado, en la Tabla se evidencia el gran protagonismo que tiene el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas

– IPSE, con una concentración excesiva de roles que afecta el equilibrio de pesos y contra pesos que debe tenerse.

Así mismo, se identificaron falencias en la información disponible tanto para formular los planes integrales, como para gestionar proyectos y activos en las ZNI. Este déficit de información afecta incluso la capacidad del Estado de hacer un seguimiento apropiado a la prestación del servicio en las ZNI.

Reformas propuestas

Con este panorama, el desafío que representa aumentar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación del servicio público de energía en las ZNI, con introducción de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable – FNCER, implica que el sector, en materia institucional, cuente con: i) Instancias y criterios claros de definición política, planificación, gestión, ejecución y supervisión de proyectos; ii) Gestión de recursos, articulando las fuentes del sector y ampliando el acceso a otros mecanismos de financiación que están disponibles; y; iii) Información oportuna y de calidad. Todas estas condiciones se deben dar dentro del marco de una política pública propicia.

En Colombia cerca del 50% de las Zonas No Interconectadas –ZNI– cuentan con menos de 12 horas diarias de servicio y la generación se realiza principalmente con diésel.

Foto: CCEP/USAID.
Fotógrafo: Hanz Rippe.



Con base en el diagnóstico, la propuesta general es simplificar y especializar instancias, recursos e instrumentos con un adecuado sistema de gestión de riesgos que garantice la robustez técnica de las actuaciones estatales, transparencia en los procesos, y un efectivo sistema de pesos y contrapesos.

Propuestas de política pública

Como se mencionó, en las ZNI coinciden en un alto porcentaje territorios de altos niveles de necesidades básicas insatisfechas y también con zonas de postconflicto. Allí convergen varios intereses y fines de la política estatal, además de los objetos concretos de la política de energización.

Por las complejidades físicas y logísticas de las ZNI, la manera más eficiente de atender a los colombianos que se encuentran en esas áreas aisladas es una acción conjunta del Estado. En el marco de una política integral para consolidar la presencia estatal en el territorio nacional, la cobertura universal de energía no solo cobra protagonismo, sino que encuentra una mejor oportunidad de ejecución. Por eso, la primera conclusión resulta en la necesaria coordinación de las instancias institucionales que llegan a las ZNI.

El momento histórico que vive el país al “recuperar” para la legalidad territorios afectados por el orden público implica también la responsabilidad de llevar bienestar a esos colombianos, de construir tejido social, sentido de pertenencia y transformar los modelos de desarrollo de las áreas afectadas por la violencia. Por esto, los elementos articuladores alrededor del posconflicto como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, así como los esquemas que está proponiendo el Gobierno para la ejecución de regalías, representan un marco propicio para lograr esa coordinación estatal en lo local.

De otro lado, si bien el objeto de nuestro trabajo fue el marco institucional para lograr los objetivos de política de energización en las ZNI, es innegable que el mayor desafío de esta política es la sostenibilidad de la prestación del servicio, por lo que se deben facilitar las condiciones normativas y regulatorias para que más actores puedan intervenir y para que esquemas innovadores puedan surgir incluso en una transformación de modelos desde

el territorio, o propuestas de administración y gestión multisectorial no solo entre distintos energéticos, sino entre distintos servicios esenciales.

Propuestas sobre el marco institucional: instancias y criterios claros

En cuanto al marco institucional las recomendaciones son claras: el aumento de cobertura de energéticos se logrará a través de proyectos de infraestructura y esquemas sostenibles de prestación. Para ello se necesitan capacidades institucionales acorde con el desarrollo de proyectos. En ese sentido, se propone fortalecer y especializar a las entidades del sector.

Un único planificador – viabilizador: el sector cuenta con un Planificador Integral. Por lo tanto, no tiene sentido que existan funciones de planificación dispersas en otras entidades, salvo las propias del rector de la política (MinEnergía) quien adopta el plan y el Departamento Nacional de Planeación-DNP- que articula el Plan Nacional de Desarrollo -PND- y le hace seguimiento. En ese sentido, la Unidad de Planificación Minero Energética- UPME- es la llamada a formular de manera exclusiva los instrumentos de planificación del sector y, dicho sea de paso, su capacidad técnica en esa materia está probada.

De otro lado, así como en la Nación el DNP tiene la función de articular el PND y posteriormente viabiliza los proyectos de inversión del Estado para garantizar la coherencia de estos con las metas del Plan, así, la UPME debe tener, en forma exclusiva, la función de viabilización de los proyectos del sector para garantizar su coherencia con lo planificado.

Adicionalmente, contar con un viabilizador exclusivo garantiza la uniformidad de criterios respecto del universo de proyectos a ejecutarse, da claridad y transparencia ante los interesados y facilita el sistema de control de riesgos en el sector.

Entidad estructuradora y ejecutora de proyectos: se requiere una entidad especializada con robustez técnica y eficiencia administrativa que desarrolle la función fundamental para lograr las metas propuestas en el sector: la estructuración y ejecución de proyectos viables. Esta es la entidad llamada a

llevar energía eléctrica a esas 500.000 familias que hoy no la tienen; es el brazo ejecutor del sector y tiene la misión de convertir en realidad los planes y las metas, que incluyen mejoramiento de calidad e introducción de renovables.

Para ello, es necesario crear una entidad con las capacidades mencionadas, lo cual requiere trámite de ley o hacer una reforma profunda al IPSE que es la entidad llamada a jugar ese rol protagónico en las ZNI. Cabe señalar que, en la actualidad, el IPSE viene haciendo esfuerzos ingentes por reorganizar del Instituto para el logro de sus fines. Sin embargo, la reforma que requiere supera las competencias de la propia entidad por lo que deben activarse los mecanismos de reestructuración con los que cuenta el Estado, bien se elija la opción de tramitar una ley ante el Congreso o bien se realice con las facultades propias del Ejecutivo para reorganizar sus entidades y para crear y eliminar funciones.

Lo fundamental de la propuesta consiste en contar con una entidad robusta y experta en la estructuración, directamente o a través de asistencia técnica a los postulantes, y en la ejecución de los mismos, entendida como la contratación y el seguimiento de los proyectos. Para ello, analizamos entidades del Estado para

aprovechar las mejores prácticas existentes, así como el aprendizaje por los errores cometidos.

Solo mencionaré que las experiencias a seguir las encontramos principalmente en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la reciente reforma que dio lugar a ENTerritorio. Con base en ese análisis se propone una estructura interna similar a la de la ANI, que cuente con un área especializada en estructuración, una en contratación y una de seguimiento, respondiendo a la lógica de proyectos tal como se requiere. Adicionalmente, se sugiere un área fundamental transversal a todas, el área de planeación de riesgos y entorno, que tiene a su cargo probablemente una de las funciones más trascendentales para la viabilidad de los proyectos, la relación con las comunidades desde la estructuración misma de las iniciativas.

En el sector está probado, gracias a los Planes de Energización Rural Sostenible -PERS, que los proyectos se deben estructurar, ejecutar y operar, reconociendo las particularidades locales, las costumbres, usos, potencial de desarrollo para que sean exitosos. El área de Planeación, Riesgos y Entorno, tiene a su cargo lograr esta participación activa y positiva para el adecuado desarrollo de los proyectos.

Figura 4.
Organigrama funcional ciclo de vida del proyecto IPSE* o nueva entidad³.
* Reestructurado.
Fuente: elaboración propia.



3. El organigrama se estructura con áreas, debido a que su denominación depende de la naturaleza jurídica de la entidad que se cree.

Con esta reforma, incluso en el mediano y largo plazo debe revisarse la pertinencia de que esta entidad se convierta en el exclusivo ejecutor de proyectos públicos de energización (energía eléctrica y gas, entre otros). Para ello, claro está, se debe consolidar la competencia de la entidad para incrementar su relevancia interna y su capacidad de influir en las decisiones del sector.

Reforma a los mecanismos de financiación: gestión eficiente de recursos y articulación de fuentes

En las bases del PND el Gobierno reconoce la necesidad de articular los fondos que pueden financiar los proyectos de energización. Una mirada de largo plazo permite sugerir que se unifiquen, ya que las finalidades estatales son claras y consistentes en el sector, pero eso implica modificaciones legales que llevan tiempo.

Como medidas de corto y mediano plazo proponemos crear una ventanilla única en cabeza de la entidad encargada de la estructuración, y la creación de un banco de proyectos que cumplan con los criterios unificados de estructuración y viabilidad.

Al tener la función de estructuración y asistencia técnica centralizada en una entidad, se promueve la especialización en esas tareas, de manera que a través de una ventanilla única se reciban todas las iniciativas de proyectos, y se ofrezca la asistencia técnica que requieran los interesados. Así mismo, tener un área encargada de recibir los proyectos permitirá gestionar su financiación considerando los diferentes criterios de priorización de las fuentes disponibles y promover cofinanciaci3nes cuando haya lugar.

Adicionalmente, gestionar los proyectos a través de una base de datos confiable y pública, brinda transparencia para los interesados, y le da al Estado mayor control para evitar duplicidades o que quede sin financiamiento una iniciativa viable. A través de esta instancia se logrará la articulaci3n de las distintas fuentes que existen para el logro de las metas de energí3 en ZNI.

Reforma a los sistemas de informaci3n: oportunos y de calidad

Como se mencion3 en el diagnóstico, se requiere informaci3n oportuna y de calidad, para el desarrollo de una políti3 acertada desde su planificaci3n sectorial hasta la operaci3n exitosa del servicio, para lo cual se recomend3 crear un gestor de la informaci3n que

proporcione a todas las entidades lo que requieran para el cumplimiento de sus fines. Esta figura debe ser creada por el regulador y estar sometida a la inspecci3n, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Pú3licos Domiciliarios.

Entretanto, se implementa esta soluci3n, el Gobierno puede explotar mejor la plataforma del SICME que administra la UPME, de manera que se pueda disponer de toda la informaci3n sobre ZNI en un solo lugar.

Conclusiones

Para que el sector pueda responder de manera adecuada a los retos que tiene, necesita reforzar sus capacidades técnicas para estructurar y ejecutar los proyectos que van a llevar energí3 a los colombianos que hoy no la tienen o la reciben en condiciones de calidad insuficientes.

Simplificar las instancias a las que los interesados deben acudir, unificar los criterios de presentaci3n, estructuraci3n y viabilizaci3n de proyectos, armonizar y generar complementariedades entre las fuentes de financiaci3n disponibles y disponer de informaci3n confiable, si bien parecen condiciones obvias, son las que hoy adolece la institucionalidad.

Es evidente que llegar a las zonas que aún no tienen energí3 representa un sinnúmero de desafíos, pero el momento está lleno de oportunidades. El Gobierno ha propuesto en el Plan de Desarrollo las transformaciones fundamentales que se requieren y la políti3 cuenta con diversidad de recursos y actores que se pueden articular para lograr un aumento de cobertura sostenible financiera, ambiental y socialmente.

Este trabajo es una contribuci3n para que el sector energético logre sus metas de aumentar cobertura, mejorar calidad, introducir fuentes renovables no convencionales y reducir gases efecto invernadero. Pero aún más importante, esperamos que contribuya a que se hagan realidad los proyectos que van a llevarle energí3 eléctrica a los más de 500.000 hogares que hoy no la tienen, para que este recurso pueda ser ese motor de desarrollo y transformaci3n de esos colombianos que aún lo esperan. ●

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. "Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito". 2017.
- Banco Interamericano de Desarrollo – EY. "Consultoría Diagnóstico y análisis regulatorio para los proyectos con FNCER en zonas aisladas - Consultoría para el análisis, estructuración y formulación de modelos que garanticen la sostenibilidad de proyectos de FNCER, con el fin de facilitar la evaluación de proyectos del Plan Todos Somos PAZcífico". 2018.
- Banco Interamericano de Desarrollo. "Análisis del esquema de Seguimiento y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios". 2018.
- Banco Interamericano de Desarrollo. "Consultoría para apoyo en Asociaciones Público Privadas -APP- para Zonas No Interconectadas en Colombia". 2017.
- Banco Mundial – NREC. "Plan de Acción para completar la electrificación en el departamento de La Guajira". 2018.
- Colombia Compra Eficiente. "Guía para los Procesos de Contratación de obra pública". 2016.
- Colombia Humanitaria. "Estudio de Caso Colombia Humanitaria". 2014.
- Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. Guía para el rediseño de entidades públicas del orden nacional en Colombia. 2014.
- Departamento Nacional de Planeación. "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022".
- Departamento Nacional de Planeación. "ABC de la viabilidad. Criterios para dar viabilidad a un proyecto de inversión pública". 2017.
- Departamento Nacional de Planeación. "Documento Conpes 3867. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto". 2016.
- Departamento Nacional de Planeación. "Documento Conpes 3932. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial". 2018.
- Departamento Nacional de Planeación. "Guía de apoyo para la formulación de proyectos de inversión pública y diligenciamiento de la MGA."
- Departamento Nacional de Planeación. Nota técnica 2 – el concepto de valor por dinero (VPD) y el comparador público privado (CPP), 2016.
- FONADE. El nuevo FONADE como aliado de las regiones: Estructuración de proyectos, febrero de 2019.
- Ian Ayres y John Braithwaite. "Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate". Oxford Socio-Legal Studies. Oxford University Press. 1992.
- Ministerio de Minas y Energía - Unidad de Planeación Minero Energética - Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas. "Plan Nacional de Electrificación Rural 2018-2031". Borrador del 12 de julio de 2018.
- Ministerio de Minas y Energía. "Manual Operativo del FENOGE, Resolución 41407 de 2017".
- Ministerio de Minas y Energía. "Manual para presentar, seleccionar, financiar o ejecutar planes, programas o proyectos necesarios para el cumplimiento de metas o programas nacionales o que se consideren estratégicos por su afectación económica y social, las actividades de fomento, promoción, estímulo e incentivo y la asistencia técnica". 2018.
- OCDE. Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20. 2016.
- Proyecto de ley No. 311/2019 de Cámara y 227/2019 de Senado, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, 2019.
- Ponencia para primer debate. Proyecto de ley No. 311/2019 de Cámara y 227/2019 de Senado, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, 2019.
- Project Management Institute – PMI. Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®). 2013.
- PPIAF - Banco Mundial. Propuestas institucionales para la Agencia Nacional de Infraestructura. 2011.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Concepto de la Oficina Jurídica. "Boletín Jurídico No. 2". 2018
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. "Diagnóstico Calidad del servicio en ZNI 2017". 2018
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Presentación "Fortalecimiento Energético en las ZNI", realizada en Cali el día 21 de junio de 2018.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. "Zonas no Interconectadas – ZNI: Diagnóstico de la prestación del servicio de energía eléctrica 2016". 2017
- Unidad de Planeación Minero Energética. "Guía metodológica para la estructuración y presentación de proyectos que buscan acceder a los diferentes fondos de apoyo financiero de los sectores de energía y gas". 2013.
- Unidad de Planeación Minero Energética. "Guía para la Elaboración de un Plan de Energización Rural Sostenible". 2015.
- Unidad de Planeación Minero Energética. "Plan Indicativo de Expansión de Cobertura PIEC 2016-2020". 2016.
- Unidad de Planeación Minero Energética-Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas-Universidad Francisco José de Caldas. "Recopilación de información de fondos de financiación de proyectos a nivel nacional e internacional". 2016.



Foto: Ministerio de Minas y Energía.
Fotógrafo: Cesar Nigrinis.