

Asignación, Priorización, Ejecución y Control de Proyectos FERUM a través de un Fideicomiso de Administración

M. Vaca†

L. Marcial‡

† *Corporación Centro Nacional de Control de Energía - CENACE*

‡ *Empresa Eléctrica Ambato Regional Centro Norte S.A - EEASA*

Resumen - Con la promulgación del Mandato Constituyente N° 15 se eliminó la contribución del 10% de la planilla del consumo de energía eléctrica de los clientes comerciales e industriales al FERUM, asumiendo el Estado la responsabilidad de la asignación de estos recursos económicos a fin de que se desarrollen este tipo de proyectos.

Al normarse estos recursos vía Estado, los proyectos FERUM deben pasar por varios procesos para ser calificados y priorizados en el presupuesto general del Estado y así obtener su financiamiento para su ejecución de forma oportuna y con éxito. Sobre la base de estos antecedentes, se propone definir un esquema que permita lograr este objetivo mediante adecuados mecanismos de diseño de los proyectos, indicadores financieros y sociales, índice de cobertura, entre otros, así como también criterios que se emplean para calificación y priorización de los proyectos por parte de los organismos de control del Sector Eléctrico como el CONELEC y SENPLADES.

Una vez asignados los recursos se propone el mecanismo de entrega a las empresas de distribución responsables de la ejecución del FERUM, el cual se lo plantea que se lo realice a través de un fideicomiso de administración que actuará, entregará y controlará los recursos en base al avance físico de los proyectos.

Palabras clave - Mandato 15, FERUM, Priorización, Recursos, Estado.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo presenta una propuesta para viabilizar la ejecución del programa de electrificación rural y urbano marginal, FERUM, en sus diferentes etapas desde el diseño hasta la liquidación de los proyectos, constituyéndose en una valiosa herramienta como guía para la ejecución del programa con éxito.

En este contexto se abordan las siguientes etapas:

- Diseño;
- Priorización;

- Construcción y Control;
- Asignación de Recursos; y,
- Liquidación.

2. MECANISMO DE EJECUCIÓN

Tomando como referencia el mecanismo actual se incorporan elementos que viabilizarán la ejecución del programa para lo cual se describen las etapas a seguir con sus diferentes acciones y elementos.

2.1. Diseño

Las empresas de distribución en base a la reglamentación para el programa FERUM emitida por el Consejo Nacional de Electricidad -CONELEC, proceden a coordinar con los diferentes organismos seccionales pudiendo ser municipios o juntas parroquiales, la identificación de zonas que no poseen cobertura eléctrica y otras que requieren ser mejoradas para considerar su inclusión dentro del programa FERUM.

Se realiza una inspección a las zonas identificadas por las empresas de distribución o a las identificadas por los organismos seccionales definiéndose las que entran en la etapa de diseño.

Se procede a la realización de los diseños ya sea con personal de la empresa o la contratación de profesionales.

Cada diseño de acuerdo a los requerimientos del CONELEC contendrá al menos una memoria descriptiva, red existente, red proyectada, volúmenes de obra, listado de materiales y presupuesto.

Una vez efectuados los diseños de los proyectos, se remitirán al CONELEC los mismos adjuntando el formulario de consolidación, donde constan los parámetros que identifican a cada uno, mostrando su relación costo beneficio y su beneficio social.

En base a los parámetros de cobertura, beneficio social, relación: costo por beneficiario, en ese orden se aprobarán los proyectos que serán dados a conocer a las empresas distribuidoras.

2.2. Priorización

Con la información de los proyectos calificados y el valor de asignación del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Finanzas para el programa FERUM del año correspondiente, el CONELEC prioriza los proyectos y da a conocer cuales son los aprobados para su ejecución, definiendo la cuota que le corresponde a cada empresa de distribución.

La priorización de proyectos y su valor deberá considerar un factor en base al porcentaje de ejecución real del programa del año inmediatamente anterior, de esta manera se añade la incidencia de “capacidad real de ejecución” que posee cada distribuidora, teniendo como ventaja mayor certeza en la ejecución total del programa.

Tabla 1: Factor de Ajuste para priorización de proyectos

% de Ejecución programa año anterior	Factor de de Ajuste
100 – 91	1
90 – 81	0.9
80 – 71	0.8
70 – 0	0.7

2.3. Construcción y Control

Con la notificación de proyectos aprobados por parte del CONELEC, cada empresa distribuidora definirá el mecanismo para su construcción pudiendo ser: 1) Compra de materiales y contratación de servicios de dirección técnica y mano de obra para la construcción; o, 2) contratación bajo la modalidad llave en mano.

En el caso de adoptar el mecanismo de compra de materiales y contratación de servicios de dirección técnica y mano de obra para la construcción, se estructuran los procesos para comprar los materiales por medio del portal de compras públicas con el mecanismo de subasta inversa electrónica, mientras que la contratación de los servicios de mano de obra para la construcción pueden ser afrontados mediante los mecanismos de menor cuantía, cotización y licitación.

Si se adopta la modalidad llave en mano, la contratación tendrá que realizarse a través del portal de compras públicas bajo el mecanismo de contratación de obras.

En el mecanismo de compra de materiales y contratación de servicios de mano de obra para la construcción; se realizarán los seguimientos y control de los procesos de materiales pudiendo contener

las etapas de adjudicación, firma del contrato, seguimiento de entregas (en caso de entregas parciales), conclusión de plazo y liquidación de contrato. En el caso del contrato de servicios de mano de obra para la construcción el avance contendrá las etapas de avance físico, esto es estacamiento, parada de postes, vestido de postes, tendido de conductor, energización del proyecto y liquidación del proyecto.

En el mecanismo de llave en mano, se realizará el seguimiento de avance físico de la obra al menos de las etapas de estacamiento, parada de postes, vestido de postes, tendido de conductor, energización del proyecto y liquidación del proyecto.

Los seguimientos se reportarán en forma mensual vía on line al CONELEC, y este reporte sirve como punto de partida para las asignaciones de dinero a través del fideicomiso que se activa con esta información

2.4. Asignación de Recursos

La asignación de dinero se aborda más adelante de manera especial, proponiendo su realización a través de un fideicomiso.

El mecanismo garantizará se realice oportunamente la transferencia de recursos económicos a las empresas de distribución de manera que no se paralice la ejecución del programa en cualquiera de sus etapas.

2.5. Liquidación

Al concluir la construcción física de cada proyecto, se procederá a realizar la documentación correspondiente en cada caso, con la finalidad de liquidar contablemente el mismo.

Para la liquidación contable se justificarán todos los valores inmersos en la ejecución del proyecto incluyendo el diseño del mismo. Parte importante es la contrastación de lo realmente ejecutado con los diseños realizados en sus características eléctricas como son cantidad de red de medio y bajo voltaje, número de transformadores y otros, puesto que la metodología del CONELEC para el reconocimiento del valor económico final considera los mismos.

Del reporte final y consolidado de liquidación de proyectos se establece el valor a favor o en contra para cada distribuidora con lo cual se cierra el programa FERUM del año en referencia.

En el caso de que el programa FERUM no haya sido liquidado al 100%, y su ejecución pase a otro período, los valores comprometidos serán tomados

en cuenta de manera que el Ministerio de Finanzas garantice la asignación de éstos durante el siguiente ejercicio económico, sin embargo al no acabar la ejecución de períodos anteriores la asignación para el año de operación contendrá el factor de ajuste de la Tabla 1.

3. ESQUEMA DE FIDEICOMISO

A partir de la expedición del Mandato Constituyente No. 15, se dejó sin efecto el cobro del diez por ciento (10%) adicional para la categoría comercial e industrial por consumo eléctrico establecido en el artículo 62 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, no obstante de aquello y en la misma norma jurídica, se establece que el Estado Ecuatoriano financiará con recursos del Presupuesto General del Estado la ejecución de los proyectos previstos en el Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal – FERUM, por tal motivo y a partir de la expedición de ese Mandato y la extinción de la vida jurídica del Fondo de Solidaridad, el Ministerio de Finanzas de acuerdo a los mecanismos existentes, entrega al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, los recursos necesarios, de conformidad con los planes de inversión aprobados, a fin de destinarlos a las Empresas de Distribución para su correspondiente administración de recursos para la ejecución de los proyectos.

Debido a este cambio en el origen y en el manejo de recursos para los proyectos FERUM, se identifican los siguientes aspectos relevantes inherentes a estos cambios:

- a) Establecer fuentes de financiamiento alternativas para el Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal de manera que se pueda impulsar la productividad de los clientes industriales y comerciales.
- b) Optimización de la disponibilidad y egreso de recursos económicos para la ejecución eficiente y oportuna de los diferentes proyectos.
- c) El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable es el Organismo Administrador del FERUM quien debe manejar los recursos de manera independiente ya que los fondos destinados a la ejecución es para obras específicas.

En este contexto, y en concordancia con lo señalado en el Reglamento para la Administración del Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal artículo 1, surge como posibilidad de una forma de administrar este Fondo, la implementación de un mecanismo de

fiducia sin perjuicio de velar por la seguridad en el manejo de estos recursos.

El mecanismo de fiducia que se propone es de un Fideicomiso de Administración, en el cual el Constituyente aporta bienes o derechos a un Fideicomiso Mercantil con el objeto de que la Fiduciaria realice únicamente aquellas actividades de administración o gestión determinadas en el respectivo contrato de fideicomiso.

Como una característica principal del Fideicomiso propuesto, es que se lo constituya exclusivamente para la administración, gestión y control de los recursos excluyendo a la Fiduciaria de realizar o controlar aspectos administrativos que no sean los establecidos en las disposiciones del contrato de Fideicomiso Mercantil.

Este Fideicomiso actuará bajo la siguiente estructura:

FIDEICOMISO DE ADMINISTRACIÓN

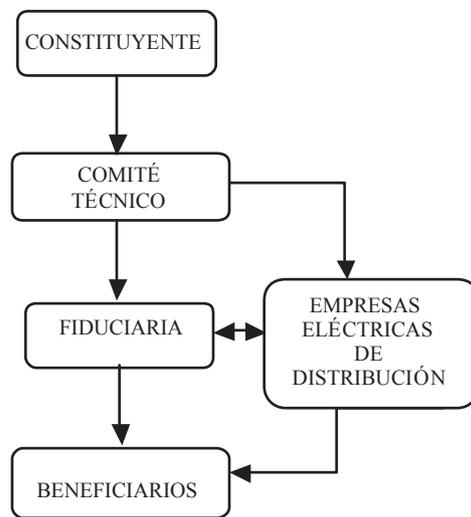


Figura 1: Esquema de Fideicomiso FERUM

CONSTITUYENTE: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable

COMITÉ TÉCNICO: Estará constituido por representantes del Consejo Nacional de Electricidad (Organismo de Coordinación Técnica), Empresas Eléctricas de Distribución, Ministerio de Finanzas y Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (Organismo Administrador) quien actuará como Presidente. Este Comité tendrá como funciones dirigir, controlar y autorizar el manejo de los recursos destinados para la ejecución de los proyectos, así como la administración y el cumplimiento del Fideicomiso suscrito.

LA FIDUCIARIA: Es una compañía administradora de fondos y fideicomisos, y se encarga del fiel cumplimiento de las finalidades establecidas al momento de la constitución del contrato de fideicomiso.

BENEFICIARIOS: Personas que habitan en los sectores rurales; y, quienes residan en las zonas marginales de los centros parroquiales y cantonales dentro del área de concesión de cada empresa eléctrica de distribución.

El Fideicomiso entre sus competencias tendrá:

- Velar porque se cumplan los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios estipulados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Garantizar que los recursos provenientes del Ministerio de Finanzas para los proyectos FERUM, se destinen específicamente para la puesta en marcha y ejecución de estos proyectos.
- Gestionar en forma programada, los ingresos y gastos correspondientes a los proyectos FERUM de conformidad con lo estipulado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

FUNCIONES DE LOS ACTORES DEL FIDEICOMISO

CONSTITUYENTE:

1. Suscripción del contrato de Fideicomiso y designación del Comité Técnico como mandante del mismo.
2. Transferir el 100% de lo asignado por el Ministerio de Finanzas al Fideicomiso.
3. Realizar acciones y gestiones para ejecutar con éxito el programa, de manera que permita garantizar el flujo de caja necesario para el pago por materiales, servicios y mano de obra contratada.
4. Seguimiento de los indicadores de gestión de las distribuidoras necesarios para garantizar el flujo de caja previsto.

COMITÉ TÉCNICO:

1. Establecimiento de las bases para el concurso de adjudicación del contrato del Fideicomiso.

2. Establecimiento de los lineamientos del contrato del Fideicomiso.
3. Mandante del Fideicomiso.
4. Seguimiento de los indicadores de gestión del avance FERUM para garantizar el flujo de caja previsto.
5. Preparación de las bases para el concurso de adjudicación del contrato de fideicomiso.
6. Elaboración del contrato de fideicomiso.
7. Soporte para requerimientos técnicos del Constituyente.

LA FIDUCIARIA:

1. Cumplir y hacer cumplir con el contrato de fideicomiso e instrucciones del mandante.
2. Garantizar el uso de los recursos y el flujo de caja para los pagos conforme lo establecido en el contrato.
3. Informar al Comité Técnico de manera periódica sobre su gestión.

BENEFICIARIOS:

1. Recibir el servicio eléctrico por medio de una red nueva o a través de la mejora en la infraestructura eléctrica. Se comprometen al pago por el consumo eléctrico cada mes.

ASIGNACIONES A LAS DISTRIBUIDORAS

La Fiduciaria deberá entregar a las Distribuidoras los valores de asignaciones FERUM bajo el siguiente mecanismo:

- La Comisión Técnica llevará control de las asignaciones realizadas por el Ministerio de Finanzas y, valores comprometidos y avance de construcción de proyectos FERUM de cada una de las Empresas Eléctricas Distribución e informará al MEER y a la Fiduciaria.
- La Fiduciaria contrastará estos valores con los de referencia establecidos por el Comité Técnico al momento de la suscripción del contrato de Fideicomiso. Los valores de referencia serán determinados sobre la base de planes de valores económicos comprometidos en el portal de compras públicas y avance físico de los proyectos.

- Sobre la base de esta información la Fiduciaria transferirá los recursos a la Distribuidora bajo una regla que bien podría ser la siguiente:

$$\$Dist=(\%_de_avance_real) \times Valor_total_del_programa$$

(El porcentaje de avance real contiene la incidencia de los montos comprometidos en el portal de compras públicas).

VENTAJAS DEL ESQUEMA

- Permite centralizar los procesos de asignaciones FERUM de los Distribuidores, generando eficiencia en el proceso.
- Permite considerar la medición de la gestión de las Distribuidoras en la ejecución del programa.
- Genera confianza en el Gobierno Central y aumenta la posibilidad de éxito del programa.
- Permite tener control del programa, compatible la política global del Gobierno en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La ejecución exitosa del programa FERUM depende en gran medida de la asignación oportuna de los recursos económicos.
- No se considera la información de proyectos y programas no concluidos en un período para la asignación de recursos del próximo programa.
- El esquema permitirá el mejor aprovechamiento de los recursos asignados para un período asegurando el éxito en su ejecución.
- Se recomienda considerar el mecanismo de fideicomiso para la asignación de recursos económicos pues se muestra que viabilizará la ejecución del programa FERUM.
- Incorporar un factor de ajuste para la priorización y distribución de recursos económicos, que considere la capacidad de ejecución real de cada distribuidora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008) “Constitución del Ecuador” Montecristi, Ecuador.
- [2] ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008) “Mandato Constituyente No. 15” Quito, Ecuador.

[3] REGISTRO OFICIAL No. 48 (2009), “Ley Orgánica de Empresas Públicas” Quito, Ecuador.

[4] REGISTRO OFICIAL No. 395 (2008), “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, Quito – Ecuador.

[5] REGISTRO OFICIAL No. 230 (2010), “Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública” Quito, Ecuador.

[6] REGISTRO OFICIAL No. 306 (2010), “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”, Quito, Ecuador.

[7] CONELEC. “Reglamento para la Administración del Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal”, Quito, Ecuador.



Mónica Vaca G.- Nace en Quito en Noviembre de 1979, Ingeniera Eléctrica-EPN 2003. Desempeñó sus funciones en la EMAAPQ en la Asesoría en Hidroelectricidad y en el área de Liquidación y Facturación de la Dirección de Transacciones Comerciales de CENACE, y desde noviembre 2009 desempeña el cargo de Administradora en el área financiera de la misma dirección. Abogacía UTPL 2010. Egresada de la Maestría de Administración de Negocios del Sector Eléctrico-EPN. Actualmente se encuentra cursando la especialización en Contratación Pública y Modernización del Estado en la Universidad Simón Bolívar de la ciudad de Quito.



Luis Marcial D.- Nació en Ambato Tungurahua en 1980. Recibió su título de Ingeniero Eléctrico en la Escuela Politécnica Nacional en Quito - Ecuador en 2003. Obtuvo el título de Magíster en Gestión Empresarial en la Universidad Autónoma Regional de Los Andes en el 2009. Actualmente se desempeña como Director de Planificación en la Empresa Eléctrica Ambato Regional Centro Norte S.A.