

MEMORANDUM DE PROPUESTA AL COMITE DE DONANTES

COLOMBIA

RESUMEN EJECUTIVO

NOMBRE DEL PROYECTO: Fortalecimiento de la Comisión de Regulación Energética

NÚMERO DEL PROYECTO: TC 93-07-05-1

BENEFICIARIO: República de Colombia

ORGANISMO EJECUTOR: Comisión de Regulación Energética (CRE)

MONTO DEL PROYECTO: US\$1.627.000 (FOMIN)
US\$ 150.000 (CRE)
US\$1.777.000 (TOTAL)

PLAZO DE EJECUCION: 18 meses

PLAZO DESEMBOLSOS: 24 meses

FACILIDAD DEL FOMIN: Cooperación Técnica (Facilidad I)

MODALIDAD: Donación

OBJETIVO: Apoyar el proceso de instalación y las actividades iniciales de la CRE en el marco del programa de reformas del sector eléctrico, estableciendo las condiciones apropiadas para que la CRE pueda implementar las reformas estructurales previstas en las leyes Eléctrica y de Servicios Públicos Domiciliarios. La CRE será la principal institución reguladora de las actividades del sector energético en Colombia y tendrá un rol clave en la implantación de condiciones jurídicas y de un ambiente favorable para lograr una creciente participación de inversionistas privados en el sector.

DESCRIPCIÓN: El proyecto incluirá: (i) servicios de consultoría necesarios para el inicio de las actividades de la CRE; (ii) entrenamiento de su personal; y (iii) desarrollo del sistema de informaciones, adquisición de equipos y software necesarios al funcionamiento de la comisión.

CLASIFICACIÓN: El Comité del Medio Ambiente lo clasificó como perteneciente a la Categoría II.

EQUIPO DE PROYECTO: Cintia Guimaraes (OP3/OD8), Jefe; Jaime Sujoy (PRA/ENE); Luis Del Cerro (PRA/ENE); Marcelo G. Antinori (PRE/MIF); Michael Woscoboinik (LEG) y Jairo Salgado (FCO).

I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS

- 1.1 El 1 de noviembre de 1993 el Comité de Donantes declaró a Colombia elegible para obtener todas las modalidades de financiamiento enmarcadas en el FOMIN.

II. PROYECTO

A. Antecedentes

1. Programa de reformas en la economía colombiana

- 2.1 El programa de modernización económica iniciado por el Gobierno de Colombia en los últimos años tiene entre sus principales objetivos liberalizar el comercio exterior, acelerar las reformas en el sector público y ampliar la participación del sector privado en la economía.
- 2.2 La redefinición del rol del Estado en la economía llevó a un programa de reformas que busca incrementar la productividad del sector público, asegurar una oferta adecuada de servicios públicos y eliminar elementos institucionales y estructurales que restringían las fuerzas competitivas de mercado o la eficiencia económica.

2. Programa de reestructuración del sector eléctrico

- 2.3 El Gobierno de Colombia está implantando un programa de reestructuración del sector eléctrico con los siguientes objetivos:
- a. concentrar la función del Estado en las tareas de regulación, planeación y control;
 - b. propiciar una apertura al sector privado para promover la competencia, mejorar la eficiencia y ampliar los capitales invertidos en el desarrollo del sector;
 - c. flexibilizar los planes de expansión eléctrica y asegurar la diversificación de la oferta energética;
 - d. establecer tarifas que reflejen el costo económico de prestación del servicio de electricidad y adoptar un esquema de subsidios directos y explícitos para los consumos básicos de los usuarios de menores ingresos; y
 - e. sanear financieramente a las empresas eléctricas estatales y transformarlas en sociedades por acciones y con mayor autonomía para mejorar el manejo empresarial.

- 2.4 Para alcanzar estos objetivos el gobierno viene adoptando medidas tales como progresivos ajustes de tarifas; la reestructuración de las empresas regionales y transferencia de activos al gobierno; la apertura al sector privado para la construcción y operación de proyectos de generación; la celebración de convenios de desempeño entre la Financiera Energética Nacional (FEN) y las empresas eléctricas; y la preparación de los aspectos instrumentales del nuevo marco regulatorio para el sector. Este último está contenido en los proyectos de Ley de Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios (PLSPD) y de Ley Eléctrica (PLE), los cuales fueron aprobados en primer debate por las respectivas comisiones de la cámara alta del Congreso y que el gobierno espera sean convertidos en leyes hasta junio de 1994.
- 2.5 Mediante facultades transitorias otorgadas por la nueva Constitución, el gobierno decretó en diciembre de 1992 (Decreto-ley 2119) y reglamentó en junio de 1993 (Decreto-ley 1253), un conjunto de medidas que anticipan algunos de los cambios previstos en las leyes actualmente en trámite en el Congreso, y que le permiten avanzar mientras se aprueban esos instrumentos legales. Las principales medidas incluyen la apertura a la participación privada y extranjera de las inversiones en las áreas de energía y minería, y la creación de la Comisión de Regulación Energética (CRE) para asumir las funciones de regulación de las actividades del sector minero-energético.
- 2.6 Una vez operando en plenitud, la CRE será la principal institución reguladora de las actividades del sector energético en Colombia, y en este sentido tendrá un rol clave en la implantación de condiciones jurídicas y de un ambiente favorable para lograr una creciente participación de inversionistas privados en el sector. La CRE se encuentra ya trabajando en esta tarea, y actualmente está coordinando los estudios relativos a la reglamentación del nuevo marco regulatorio e institucional.
3. Apoyo del BID y del BIRF al programa de reformas del sector eléctrico
- 2.7 El BID está apoyando la estrategia para la reestructuración del sector eléctrico a través del Programa de Apoyo Financiero al Sector Eléctrico (Préstamo 687/OC-CO), actualmente en ejecución, y cuyas condiciones el gobierno ha venido cumpliendo sustancialmente. También en el contexto del apoyo al sector, fue aprobado recientemente un préstamo para las Empresas Públicas de Medellín para la construcción de la Central Hidroeléctrica Porce II, proyecto previsto en el plan de expansión de la generación para fines de esta década.
- 2.8 Con la operación aquí propuesta se pretende dar continuidad al apoyo del BID a las reformas del sector. En una etapa posterior, se apoyaría el proceso de privatización en el sector eléctrico y la venta de activos incorporados al Estado durante el proceso de saneamiento financiero de las empresas.

- 2.9 El BIRF, por su parte, financió el trabajo de consultoría de la firma Coopers and Lybrand contratada por el gobierno para desarrollar varios aspectos de la restructuración del sector eléctrico y está preparando actualmente un proyecto de apoyo al sector eléctrico colombiano, el cual tendría cuatro componentes. El primer componente, el único con un monto ya definido de unos US\$15 millones, es una asistencia técnica destinada a los sectores de electricidad y gas, que busca promover la participación del sector privado, fortalecer las instituciones gubernamentales encargadas de ejecutar las reformas institucionales y del régimen de precios, y promover nuevas reglas para la protección ambiental y el uso racional de la energía. Esta cooperación técnica complementaría a la operación aquí propuesta. El segundo componente busca fortalecer la empresa única de transmisión que sería creada bajo el nuevo marco regulatorio, e incluiría el financiamiento de inversiones para la expansión del sistema de transmisión. El tercer componente consistiría en la utilización del ECO ("Enhancement Credit Operation"), con el fin de facilitar la participación de privados en el sector energético. Finalmente el cuarto componente consistiría en financiar un taller sobre la estrategia del sector de gas natural.

B. Objetivos

- 2.10 El objetivo de esta Cooperación Técnica consiste en apoyar el proceso de instalación y las actividades iniciales de la CRE, en el marco del programa de reformas del sector eléctrico. Se espera que este apoyo establezca las condiciones apropiadas para que la CRE pueda implementar las reformas estructurales previstas en las leyes Eléctrica y de Servicios Públicos Domiciliarios.

C. Actividades

- 2.11 El apoyo institucional a la CRE incluye tres componentes: (i) servicios de consultoría necesarios para el inicio de actividades de la Comisión, (ii) entrenamiento de su personal y (iii) desarrollo del sistema de informaciones, adquisición de equipos y software necesarios al funcionamiento de la Comisión.

1. Servicios de Consultoría

- 2.12 Los términos de referencia para la contratación de los consultores se detallan en el Anexo I (a disposición para consulta). Estos consultores apoyarían a la CRE en las siguientes áreas específicas:

a. Consultoría legal, institucional y financiera

- 2.13 La consolidación de la CRE y la puesta en marcha del marco regulatorio global, exige el desarrollo de las normas jurídicas generales contenidas en el Decreto de creación de la Comisión (Decreto-ley 2119/92), la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y la Ley Eléctrica, estas últimas una vez entren en vigencia. Se requiere igualmente el desarrollo legal de normas complementarias,

tales como la definición de "áreas exclusivas de servicio" y la formulación legal de un estatuto de usuarios de los servicios de electricidad y gas, el cual contendrá, además, las normas relativas a la calidad del servicio.

- 2.14 Con el fin de promover condiciones favorables a la competencia en generación y la comercialización de energía, la CRE considera necesario analizar, desde el punto de vista jurídico, esquemas para la reestructuración de las empresas del sector, particularmente aquellas con participación de la nación y proponer la legislación que sea necesaria para el efecto. Igualmente, se requiere de asesoría legal para el diseño de contratos de arrendamiento de activos de interconexión, con el fin de establecer los modelos contractuales generales que suscribirían las empresas.
- 2.15 La CRE debe consolidar su estructura organizativa y su capacidad institucional para el desarrollo eficaz de las tareas que le fueron encomendadas. En esta dirección, es preciso definir el Estatuto de la Comisión, el cual definirá los reglamentos generales, la normatividad y los procedimientos que regirán el funcionamiento de la Comisión.
- 2.16 La puesta en marcha del esquema propuesto de regulación de precios requiere el desarrollo de modelos para determinación de precios de referencia, simulaciones financieras adecuadas al ejercicio regulatorio y determinación de un plan general de precios y subsidios.
- 2.17 Para asistir a la CRE en estos distintos temas, se contratarán expertos en las áreas jurídica, comercial y financiera, los que trabajarán durante todo el período de ejecución del programa en estrecha colaboración con las autoridades y el equipo profesional de la CRE.

b. Calidad del servicio

- 2.18 Esta consultoría, a ser contratada por un periodo de 12 meses, apoyaría a la CRE y a las empresas del sector en el establecimiento de las normas que han de regular la calidad del servicio eléctrico en sus diferentes fases, lo que constituiría el soporte técnico para los trabajos de consultoría legal e institucional que se mencionan en el apartado anterior.
- 2.19 Se considera conveniente que para el tratamiento del tema se conformen grupos de trabajo con representantes de las empresas generadoras, transmisoras y distribuidoras, coordinados por personal de la CRE y, en su etapa de instalación, con la colaboración de los consultores. Estas comisiones deberían tener carácter permanente, para poder retroalimentar el sistema luego de que las normas se efectiven.
- 2.20 Los consultores deberán asimismo proponer criterios y métodos para establecer los parámetros con que se juzgará la calidad obtenida en

la prestación del servicio, incluyendo las magnitudes a medir, su periodicidad y la de los informes que se deban generar a consecuencia de las mismas.

- 2.21 La estandarización de la calidad del servicio permitirá a todos los participantes en el sistema eléctrico tener referencias claras respecto a sus derechos y obligaciones, facilitando a los generadores, transmisores y distribuidores la planificación de sus actividades, y dando a los usuarios una idea clara de los derechos que les asisten y de como pueden proceder en caso de incumplimiento de los mismos.

c. Funcionamiento del pool y reglas de operación del sistema

- 2.22 El objetivo de esta consultoría es dotar a la CRE con una asistencia altamente especializada por un periodo de 12 meses que, con una visión independiente, asegure la objetividad y adaptación de los modelos y normas a las reglas de funcionamiento del pool y operación del sistema. El pool de energía eléctrica será un sistema integrado de compra y venta de energía a ser creado para facilitar las transacciones y estimular la competencia entre los generadores.
- 2.23 La asistencia deberá centrarse, por un lado, en la mejora de los modelos existentes en algunos aspectos específicos y, por otro lado, deberá establecer los lineamientos para el desarrollo de las etapas posteriores (mediano y largo plazo) en cuanto a los algoritmos a ser usados, las metodologías, los equipos a utilizar, las interfases entre modelos, etc.
- 2.24 Si bien estas mejoras serán responsabilidad del Despacho de Cargas, actualmente manejado por la empresa nacional Interconexión Eléctrica, S. A. (ISA) y que en el futuro pasaría a manos de la empresa única de transmisión ISA (T), a ser creada a partir de ISA, es evidente que la CRE, en sus funciones de reguladora de las actividades del sector eléctrico, debe asegurarse que las reglas establecidas para el funcionamiento del pool sean correctamente interpretadas. Las simplificaciones, que necesariamente deban realizarse en los mismos, deben estar debidamente acotadas y conocidas por la Comisión Reguladora y comunicadas a todos los actores del pool a los efectos de evitar conflictos o prácticas desleales por parte de algunos de ellos que se encuentren mejor informados que otros o con mayor capacidad técnica para realizar especulaciones.

d. Transacciones económicas

- 2.25 Esta consultoría, que se extenderá por un periodo de 10 meses, tiene como objetivo prestar asistencia altamente especializada a la CRE en la definición e implementación de un sistema de transacciones económicas que retribuya adecuadamente a los inversionistas, se armonice con los objetivos de largo plazo, sea equitativo y transparente y evite al máximo la generación de conflictos.
- 2.26 Todas las operaciones producidas por el funcionamiento del pool, consecuencia de la toma de decisiones adoptadas sobre la base de una planificación previa, pero ajustadas en tiempo real, deben ser adecuadamente registradas, con precisión y evitando al máximo los conflictos dadas las grandes masas de dinero que pueden llegar a estar en disputa. El ente encargado de registrar y liquidar las transacciones económicas será ISA(T), sobre la base de normas establecidas por la CRE quien, a su vez deberá intervenir en caso de no dirimirse tales conflictos en el seno de la citada empresa de la red.
- 2.27 A partir del análisis del actual sistema de transacciones económicas y de las nuevas recomendaciones de Coopers & Lybrand deberán estudiarse las nuevas reglas de operación del pool y de liquidación de cuentas y convertir estos procedimientos en especificaciones funcionales del programa de liquidación y conciliación de cuentas.
- 2.28 La CRE ya ha constituido un grupo de trabajo con ISA para el diseño, programación, pruebas y documentación del programa de liquidación y ajuste de cuentas para los intercambios de energía y potencia en el Sistema Interconectado Nacional, y se considera conveniente contar con un servicio de consultoría que dirija tales tareas.
- 2.29 Dada la posibilidad que, con la aparición de nuevos actores y el avance de la competencia mayorista, surjan conflictos originados en los desvíos al despacho óptimo, es conveniente establecer mecanismos ágiles de tratamiento y resolución de aquellos conflictos que puedan producirse con mayor frecuencia.

e. Contabilidad empresarial

- 2.30 En general, la posibilidad de introducir la competencia en los servicios públicos de electricidad se basa fundamentalmente en la fragmentación de la cadena productiva de los mismos a través de una desintegración vertical, de manera que las partes que son monopolios naturales (transporte y distribución) sean separados de la parte que puede funcionar en competencia (generación).
- 2.31 En el caso colombiano, al igual que en otros, no se producirá tal fragmentación, ya que continuarán existiendo empresas verticalmente integradas. Sin embargo, tal situación puede resolverse en buena

parte con una separación de la contabilidad para diferenciar estrictamente cada proceso. Ello implica establecer y publicar las cuentas como si las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización se hicieran por parte de empresas independientes.

- 2.32 La tarea de la empresa consultora sería ayudar al diseño e implementación del sistema contable, trabajando con la CRE, FEN y las empresas del sector, principalmente en las siguientes actividades:
- a. Revisar los planes de cuenta y los sistemas de imputación existentes en las distintas empresas.
 - b. Analizar los requerimientos del sistema de transacciones económicas.
 - c. Proponer un plan de cuentas uniforme a ser aplicado por todas las empresas, dividido en: generación, transmisión, distribución y comercialización.
 - d. Proponer normas de imputación.
 - e. Proponer adecuados sistemas de auditoría.
 - f. Participar de la implementación del nuevo sistema de cuentas acompañando la CRE en las reuniones con las empresas del sector eléctrico.
- 2.33 Esta consultoria deberá ser finalizada dentro de los 12 meses después de iniciado el programa.
- f. Cargos por acceso a las redes
- 2.34 El objetivo de esta consultoría, la cual deberá extenderse por un periodo de 4 meses, es apoyar a la CRE en la definición de un sistema de normas de libre acceso a las redes y definición de peajes para los sistemas de transmisión regionales, complementario al sistema propuesto por la firma consultora Coopers & Lybrand para el sistema de transmisión nacional.
- 2.35 Es fundamental, para el correcto desempeño de un sistema como el que adoptó Colombia, que exista una independencia del sistema de transmisión del de generación evitando que los generadores se introduzcan en el monopolio del transporte y hagan uso de tal situación en detrimento de la competencia entre generadores.
- 2.36 Debe quedar claramente establecido para generadores, distribuidores y grandes usuarios cual es el sistema de peaje en cuanto a la asignación de los costos de capital y de operación y mantenimiento; el prorrateo de otros costos y las prioridades en caso de falla. Los precios de transporte para la potencia y la energía deben ser públicos, aceptados por las partes y no discriminatorios.

- 2.37 Asimismo, la remuneración del servicio debe ser diseñada de manera tal que asegure la asignación óptima de recursos no solo para el sistema existente sino también para la expansión del mismo, evitando la sobreinversión, los gastos innecesarios o la inadecuada calidad de servicio.

g. Sistemas de medición para las transacciones económicas

- 2.38 El objetivo de esta consultoría, la cual se extenderá por un periodo de 8 meses, es apoyar a la CRE en el análisis del actual sistema de mediciones y en la definición de las actividades necesarias para su adaptación a los desarrollos del mercado mayorista bajo las nuevas reglas de intercambio.
- 2.39 El desarrollo de las transacciones mayoristas requiere una infraestructura física de medición y captación de la información que responda a la organización física e institucional, así como a los principios regulatorios, del mercado mayorista. Actualmente ISA(T) cuenta con una infraestructura desarrollada que capta información en tiempo real desde 35 puntos de supervisión directa y centros de control empresario.
- 2.40 Sin embargo, los cambios introducidos y a introducir en la estructura institucional del sector requieren un análisis pormenorizado de las necesidades de información comercial, por parte de consultores altamente especializados definiendo claramente las fronteras entre empresas en las cuales se producen las transacciones.
- 2.41 Esta delimitación permite ubicar los equipos de medición respondiendo ajustadamente a los acuerdos a que se arribe en cuanto a la responsabilidad por el mantenimiento de las instalaciones y la responsabilidad por las pérdidas, la calidad del suministro y otros aspectos.

2. Entrenamiento de recursos humanos

- 2.42 El Gobierno de Colombia ha comenzado a designar parte del personal de la CRE, según la organización, jerarquías y rol de los funcionarios delineados por la consultora Coopers & Lybrand. Estas designaciones han recaído en profesionales de prestigio y amplia trayectoria en el sector eléctrico. No obstante, no existe en el país experiencia previa en materia de regulación de empresas de utilidad pública, por lo que es necesario proveer al personal de la CRE con un entrenamiento inicial importante, el que debe ser seguido por una política de adiestramiento y actualización profesional permanente. La presente cooperación técnica enfocaría la fase inicial de dicho programa, para lo cual se han previsto las siguientes actividades, cuyo detalle se presenta en el Anexo II (a disposición para consulta):

- a. Taller de trabajo sobre regulación energética: se realizaría en Colombia, dentro de los 5 meses después de iniciado el programa, con la presencia de autoridades mundiales en la materia, y beneficiaría a los integrantes de la CRE y a participantes del Ministerio de Minas y Energía, de la Unidad de Planeación Minero Energética, del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación, de la FEN y de las empresas eléctricas del sector.
 - b. Entrenamiento del personal de la CRE: El desarrollo del personal profesional de la CRE será apoyado mediante programas específicos de capacitación, incluyendo cursos de entrenamiento en Colombia, contratación de expertos para consultas y exposiciones en distintos temas regulatorios, y compra de material bibliográfico. Estas actividades serán realizadas dentro de los 16 meses después de iniciado el programa.
3. Sistemas de información y equipos de informática
- 2.43 El desarrollo de los sistemas de información de la Comisión de Regulación Energética (CRE) debe responder a los objetivos regulatorios de la misma, respetando los principios básicos de relevancia y oportunidad de la información. Las distintas áreas deberán desarrollar tareas individualmente y en conjunto que le permitan a la Comisión, por un lado, monitorear el cumplimiento de los objetivos regulatorios y, por otro, responder en tiempo y forma ante situaciones de conflicto.
 - 2.44 La presente cooperación técnica pretende dotar a la CRE de los elementos de informática requeridos para el adecuado cumplimiento de sus objetivos y tareas. Los mismos comprenderían equipamiento y software de base y desarrollo de un sistema de información que tendría las siguientes características:
 - a. Red de microcomputadoras con un servidor dedicado y topología radial.
 - b. Un total de 25 estaciones de trabajo con capacidad propia de procesamiento, almacenamiento e impresión.
 - c. Conexión a redes remotas vía modem y línea telefónica conmutada o por paquetes, mediante un microprocesador dedicado como servidor de comunicaciones.
 - d. Otros periféricos tales como: impresora laser, scanner y modem/fax internos.
 - 2.45 En el Anexo III (a disposición para consulta) se presentan las especificaciones y estimaciones de costos de los equipos y del software de base, el que incluye tanto los sistemas operativos como los utilitarios (planillas electrónicas, procesadores de textos y otros).

- 2.46 Por otra parte, para el desarrollo y mantenimiento de las diversas bases de datos requeridas para el cumplimiento de los objetivos de la CRE se necesitan análisis detallados de las estructuras de datos, de su frecuencia de renovación, el mantenimiento de los datos históricos, la captación en el origen y su transmisión a la CRE.
- 2.47 A fin de realizar el desarrollo integral de los sistemas básicos de la CRE, en el Anexo IV (a disposición para consulta) se detallan también los sistemas que serían contratados y que serían destinados a desarrollar aplicaciones específicas, no comprendidas dentro del software de base. También se incluyen los términos de referencia del consultor que asistirá a la CRE en el desarrollo de su sistema de información.
- 2.48 La compra de equipos y software y el desarrollo del sistema básico de datos de la CRE deberán ser concluidos dentro de los 14 meses después de iniciado el programa.

D. Costo y Financiamiento

- 2.49 El costo total del proyecto será de US\$1.777.000. La CRE deberá financiar US\$150.000 con recursos propios y se propone que el FOMIN contribuya con los US\$1.627.000 restantes. A continuación se presenta el presupuesto detallado del proyecto.

PRESUPUESTO DEL PROYECTO (US\$)

I. Servicios de consultoría necesarios para las actividades iniciales de la CRE	FOMIN	CRE	TOTAL US\$
a) Consultoría legal, institucional y financiera 1000 horas/18 meses	120.000	40.000	160.000
b) Calidad de servicios 12 meses/consultor + viajes y viáticos	52.000	3.000	55.000
c) Funcionamiento del "pool" y reglas de operación del sistema 24 meses/consultor + viajes y viáticos	245.000	6.000	251.000
d) Transacciones económicas 10 meses/consultor + viajes y viáticos	103.000	3.000	106.000
e) Contabilidad empresarial 800 horas + viajes y viáticos	226.000	3.000	229.000
f) Cargos por acceso a la red 4 meses/consultor	56.000	1.000	57.000
g) Sistemas de medición para las transacciones económicas 8 meses/consultor + viajes y viáticos	92.000	2.000	94.000
Subprograma I - Total	894.000	58.000	952.000
II. Entrenamiento de los Recursos Humanos			
a) Taller de trabajo sobre regulación energética 2 conferenciantes y 8 invitados especiales + viajes y viáticos	69.000	41.000	110.000
b) Entrenamiento "on the job" 36 meses/consultor + viajes y viáticos	225.000	5.000	230.000
Subprograma II - Total	294.000	46.000	340.000
III. Desarrollo e implantación del sistema de informaciones			
a) Hardware y Software	126.000	40.000	166.000
b) Desarrollo de los sistemas de información 3 técnicos/12 meses	150.000	6.000	156.000
Subprograma III - Total	276.000	46.000	322.000
IV. Costo de Administración	60.000	-	60.000
V. Imprevistos	103.000	-	103.000
COSTO TOTAL DEL PROYECTO	1.627.000	150.000	1.777.000

E. Administración y ejecución

- 2.50 La agencia ejecutora del proyecto será la CRE. La CRE empezó a funcionar en junio de 1993 con la reglamentación del Decreto-Ley 2119 de diciembre de 1992, que la creó. Participan en la comisión dos ministros del poder ejecutivo, el director del Departamento Nacional de Planeación y tres comisionados, los cuales ya fueron designados y están trabajando. Fueron también ya contratados 6 técnicos de tiempo completo de un total de 20 previstos. Con la aprobación de la ley Eléctrica se ampliarán los comisionados a tiempo completo a cinco personas.

- 2.51 Dado que al crearse la CRE se decidió no dotarla de una estructura administrativa propia y, en este sentido, que todos sus requerimientos administrativos y financieros pasarían necesariamente por una firma fiduciaria contratada, se identificó que para administrar ese programa sería necesario una firma que contrate los consultores, compre los equipos y software y efectúe los pagos requeridos durante la realización del proyecto. La CRE no podría financiar en el corto plazo los gastos de administración del proyecto ya que estos recursos no fueron incluidos en su presupuesto para 1994, se propone entonces que el FOMIN financie integralmente este rubro.

F. Desembolsos

- 2.52 El período de desembolso será de 24 meses. En vista de que se espera un desembolso elevado a corto plazo, el fondo rotatorio a ser establecido deberá comprender recursos equivalentes al 25% de la contribución del FOMIN.

G. Supervisión

- 2.53 La CRE deberá preparar y presentar al Banco informes de progreso a cada seis meses después de iniciado el programa, para que se pueda llevar a cabo un adecuado seguimiento del proyecto. Los informes deberán contener: (i) el avance del proceso de reestructuración del sector eléctrico, (ii) el avance de las actividades previstas en el programa, y las medidas adoptadas por la CRE a partir de las mismas, (iii) un sumario de las recomendaciones de los consultores financiados con recursos del FOMIN, y iv) si la CRE estima necesarias modificaciones en los subprogramas, deberá proponerlas en el informe semestral; estas propuestas podrán incluir tanto la reubicación de recursos entre partidas presupuestarias como cambios en los plazos fijados. El FOMIN analizará estas propuestas y ajustará el programa si considerar conveniente.
- 2.54 Dentro de los 6 meses después de concluida la implantación del programa la CRE deberá presentar un informe final con un sumario de las principales actividades desarrolladas en el programa, las recomendaciones hechas por los consultores contratados y las acciones tomadas por la Comisión a partir de los trabajos financiados por el programa.

H. Viabilidad y riesgos

- 2.55 El Programa se inscribe dentro de un conjunto de acciones de apoyo al proceso de reformas en el sector eléctrico colombiano, y específicamente beneficiaría al principal organismo regulador en este sector, encargado de funciones esenciales como la fijación de tarifas a usuarios finales y las reglas de intercambio de energía al mayoreo, el establecimiento de las bases para el mercado de generación, y de las reglas para el uso de las redes de transmisión. El adecuado funcionamiento de la CRE constituye en este sentido una condición indispensable para profundizar el proceso de participación privada en el sector eléctrico, en el marco del proceso de reestructuración de este sector.

- 2.56 Los principales riesgos de la operación están relacionados con (i) la efectiva autonomía que logre la CRE para desarrollar sus actividades, (ii) la separación de las funciones normativas de las de control, que quedarían a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD (por crearse), y (iii) la continuidad del proceso de reformas en el sector.
- 2.57 En el primer caso, la integración en la CRE de Ministros del Poder Ejecutivo y de expertos a tiempo completo crea condiciones para eventuales interferencias políticas en los asuntos técnicos que la CRE debe tratar. El Proyecto de Ley Eléctrica (PLE) no corregiría esta situación, aunque elevaría el número de Consejeros de carácter técnico de tres a cinco. Para limitar este riesgo, es necesario asegurar la solidez técnica de la Comisión para que esta gane la confianza de los actores del sistema eléctrico con base en su solvencia profesional e imparcialidad. En este sentido cabe destacar que los miembros de tiempo completo ya designados para integrar la CRE, poseen alta calificación para desempeñar el cargo con idoneidad.
- 2.58 En el segundo caso, debe tenerse en cuenta que la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos y Domiciliarios (SSPD) es un mandato constitucional y por lo tanto ineludible, por lo que deberán encontrarse mecanismos claros de separación de funciones y responsabilidades entre tal organismo y la CRE, de forma de evitar superposiciones y conflictos institucionales. Este riesgo podría limitarse por tratarse la SSPD de un organismo por crear, y en la medida en que el gobierno logre una adecuada definición de sus competencias y organización, así como una buena coordinación con la CRE.
- 2.59 En el tercer caso existe el riesgo de la discontinuidad de las iniciativas para reformar el marco regulatorio e institucional del sector eléctrico debido a factores políticos, lo cual impediría avanzar hacia una mayor eficiencia operativa y profundizar el saneamiento económico y financiero en curso. En este sentido, el gobierno continúa las gestiones para la sanción de la nueva legislación, la cual debería ser aprobada hasta junio de 1994, y simultáneamente está adelantando la preparación de la reglamentación correspondiente. Por su parte el Banco contribuirá mediante este programa al fortalecimiento de la CRE, institución encargada de la implantación del nuevo marco regulatorio, y analizaría en el futuro cercano apoyar acciones concretas de privatización, también con recursos del FOMIN.

III. CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE PROYECTOS

- A. Criterios generales de elegibilidad de proyectos
- 3.1 El financiamiento destinado a apoyar el proceso de instalación de la Comisión de Regulación Energética en el marco del programa de reformas del Gobierno de Colombia, es plenamente compatible con el objetivo general del FOMIN, que consiste en incrementar la inversión y lograr la expansión del sector privado para acelerar el crecimiento y el desarrollo económico y social del país. La implementación del programa en Colombia, por otra parte, podría facilitar y fomentar el establecimiento de marcos legales para la inversión privada en los sectores eléctricos de otros países de la región.
- B. Criterios de la Facilidad de Asistencia Técnica en cuanto a elegibilidad de proyectos
- 3.2 La propuesta es plenamente compatible con los criterios de financiamiento a título gratuito enmarcada en la Facilidad de Cooperación Técnica previsto en el Artículo 3 de la Sección 2 del Convenio del FOMIN. Este establece, entre otros criterios, que pueden otorgarse donaciones a gobiernos para financiar la prestación de servicios de asesoramiento a agencias de regulación con el objetivo de eliminar impedimentos regulatorios a las inversiones privadas y crear un entorno más propicio para estas inversiones, así como para financiar servicios de asesoramiento relativos al diseño y a la ejecución de programas de privatización.

IV. COMPATIBILIDAD CON EL PROGRAMA DEL BANCO PARA EL PAIS

- 4.1 La estrategia del Banco para Colombia busca apoyar el Programa de Modernización a través de préstamos sectoriales y de inversión. En el sector eléctrico el Banco otorga una importancia particular a la reorganización del sector y a la implementación de reformas estructurales y financieras. Estas reformas incluyen la redefinición del marco institucional y regulatorio, el establecimiento de tarifas que estén en línea con los costos económicos de la electricidad para cada grupo usuario, la consolidación y reestructuración de las empresas existentes, y una mayor participación del sector privado.
- 4.2 Dado que la presente operación busca fortalecer a la CRE, que será la principal institución reguladora del sector eléctrico, responsable de implementar las modificaciones ya aprobadas y previstas para el sector, se considera que esta operación se enmarca adecuadamente dentro de la estrategia del Banco en Colombia.

V. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS DEL FOMIN

A. Modalidad de financiamiento

- 5.1 Se prevé que el programa se financie mediante una donación ya que el mismo facilitaría el incremento de la inversión privada en el sector energético en Colombia (Artículo 3 sección 5a(i) del Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones).

B. Asignación de recursos del FOMIN

- 5.2 La asignación de recursos del FOMIN para este proyecto se justifica ya que el consolida el apoyo del Banco a la reestructuración del sector eléctrico en Colombia y que el fortalecimiento de la Comisión de Regulación Energética puede tener efectos positivos de difusión de esta experiencia para otros países de la región, en especial en lo referente a la reglamentación de aspectos vinculados a la incorporación de inversionistas privados en el sector. No se aplica ninguna restricción a la asignación de recursos del FOMIN a Colombia ni al proyecto específico de que se trata.

VI. EVALUACION

- 6.1 La evaluación del programa será hecha a través de los informes parciales y del informe final previstos. En acuerdo con el ejecutor y beneficiario del programa no se consideró necesaria una evaluación ex-post ya que el informe final de la operación incluiría los elementos necesarios para evaluar sus resultados.

RESUMEN DEL PROGRAMA

MIF - FACILIDAD I - COLOMBIA: FORTALECIMIENTO DE LA COMISIÓN DE REGULACION ENERGÉTICA		
Objetivo General: Establecer las condiciones adecuadas para una ampliación de la inversión privada en proyectos del sector eléctrico.		
Objetivo específico: Apoyar el proceso de instalación y las actividades iniciales de la Comisión de Regulación Energética.		
Subprogramas	Actividades en cada subprograma	Resultados esperados y cronograma
I. Apoyo técnico a la instalación y a las actividades iniciales de la CRE.	Contratación de expertos en las áreas jurídica, comercial y financiera para apoyar el desarrollo e implantación del nuevo marco legal del sector y de las nuevas reglas sobre competencia y comercialización de energía, preparar el Estatuto de la CRE y desarrollar instrumentos para la determinación de precios de referencia y la realización de simulaciones financieras.	Normas reglamentarias del nuevo marco legal del sector a ser elaboradas dentro de 18 meses. Reglas y procedimientos para el funcionamiento de la CRE a ser implementadas en 12 meses. Modelos financieros y para la determinación de precios y subsidios a ser concluidos dentro de 18 meses.
	Contratación de servicios de consultoría para apoyar a la CRE en el establecimiento de criterios y normas para la regulación de la calidad de los servicios.	Normas sobre calidad de servicio técnico y comercial a ser concluidas dentro de 13 meses.
	Contratación de consultores para apoyar la CRE en la revisión de las reglas de funcionamiento del pool y de operación del sistema.	Propuestas de modificaciones a los modelos y reglas de operación del sistema a ser finalizadas dentro de los 13 meses después de haber iniciado el Programa.
	Contratación de consultores para apoyar a la CRE en la implementación del sistema de transacciones económicas.	Nuevo sistema de liquidación de cuentas para los intercambios de energía y potencia del sistema interconectado nacional a ser finalizado dentro de 12 meses.
	Contratación de una firma consultora para apoyar a la CRE en la definición e implantación de un plan uniforme de cuentas y de normas para contabilidad de las empresas.	Plan de cuentas uniforme a ser aplicado por las empresas deberá ser concluido dentro de los 12 meses después de iniciado el programa.
	Contratación de un consultor para asesorar a la CRE en la puesta en marcha del sistema de cargos por uso de las redes de transmisión.	Sistema de cargos por uso de las líneas de transmisión y de servicios complementarios a ser finalizado dentro de los 5 meses después de haber iniciado el Programa.
	Contratación de un consultor para perfeccionamiento del sistema de medición de soporte a las transacciones económicas.	Propuesta para ampliación y desarrollo del sistema de medición para transacciones a nivel mayorista a ser concluida dentro de 10 meses después de haber iniciado el Programa.

II. Entrenamiento de los Recursos Humanos	Realización de un taller de trabajo sobre regulación energética organizado por la CRE, con participación de los organismos y empresas del sector.	Difusión de nuevos métodos y experiencias recientes en materia de regulación energética a ser concluida dentro de los 5 meses después de haber iniciado el Programa.
	Contratación de consultores para el entrenamiento "on the job" del personal de la CRE.	Entrenamiento para aplicación de las nuevas normas y reglas del sector a ser finalizado dentro de los 18 meses después de iniciado el Programa.
III. Desarrollo e implantación del sistema de informaciones	Compra de hardware y software para la CRE.	Hardware y software operativos para funcionamiento de la CRE a ser comprados y implantados dentro de los 14 meses después de iniciado el Programa.
	Contratación de consultores para desarrollar e implementar el sistema de informaciones de la CRE.	Sistema de informaciones de la CRE a ser implantado dentro de los 14 meses después de iniciado el Programa.

[illegible]

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA EL PROGRAMA DE
FORTALECIMIENTO DE LA COMISION DE REGULACION ENERGETICA

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con la República de Colombia y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución del memorándum de proyecto a que se refiere el documento MIF/AT- sobre cooperación técnica para el programa de fortalecimiento de la Comisión de Regulación Energética.

2. Destinar para fines de esta resolución hasta la suma de US\$1.627.000, o su equivalente, con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.