

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA

MINISTERIO DE ENERGÍA Y RECURSOS
NATURALES NO RENOVABLES



Síntesis del proceso de fortalecimiento de capacidades para el diseño de políticas públicas

Programa de Capacitación en Diseño de
Políticas Públicas para el Sector Eléctrico
con la incorporación de Cambio Climático



sembramos
Futuro



EL
GOBIERNO
DE TODOS

Ministerio del Ambiente y Agua de Ecuador

Subsecretaría de Cambio Climático

Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables

Subsecretaría de Generación y Transmisión de Energía Eléctrica

Consortio para el Desarrollo Sostenible
de la Ecoregión Andina CONDESAN

Proyecto Adaptación a los Impactos del Cambio
Climático en Recursos Hídricos en los Andes AICCA

Revisión:

Equipo técnico proyecto AICCA
Dirección Nacional de Adaptación,
Subsecretaría de Cambio Climático, MAAE

Corrección de estilo, diseño y diagramación:

Eugenia Martínez
Hugo Vallejo

Fotografía:

CELEC EP

Fecha de publicación:

Septiembre, 2020

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo del "Proyecto Adaptación a los Impactos del Cambio Climático en Recursos Hídricos de los Andes - AICCA". El proyecto es financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF), implementado por el banco de desarrollo de América Latina (CAF) y ejecutado por el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (CONDESAN).

© Ministerio del Ambiente y Agua Ecuador, 2020
Calle Madrid 1159 y Andalucía
Quito, Ecuador
www.ambiente.gob.ec/

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA

MINISTERIO DE ENERGÍA Y RECURSOS
NATURALES NO RENOVABLES





Foto: CELEC EP, Hidroagoyán

Introducción

El Proyecto de Adaptación a los Impactos del Cambio Climático en Recursos Hídricos en los Andes (AICCA) es una iniciativa regional que se implementa en Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia.

El proyecto AICCA es financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés), con el banco de desarrollo de América Latina (CAF) como agencia implementadora, el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN) como agencia ejecutora y el Ministerio de Ambiente y Agua en el caso de Ecuador, como autoridad ambiental y punto focal

ante el GEF. El Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables forma parte del Comité Directivo del proyecto.

Esta iniciativa en Ecuador contribuye a la gestión de la adaptación al cambio climático del subsector hidroeléctrico, integrando el manejo ecosistémico y de la biodiversidad como pilares de la sostenibilidad energética con la finalidad de contribuir a la producción de energía eficiente del país y aportar a su desarrollo sostenible, por medio de intervenciones estratégicas de adaptación en las cuencas de los ríos Victoria (Napo) y Machángara (Azúay y Cañar).

Componentes del proyecto



Generación e intercambio de conocimiento, transferencia de tecnología y fortalecimiento institucional.



Incorporación de consideraciones de cambio climático en políticas, estrategias y programas.

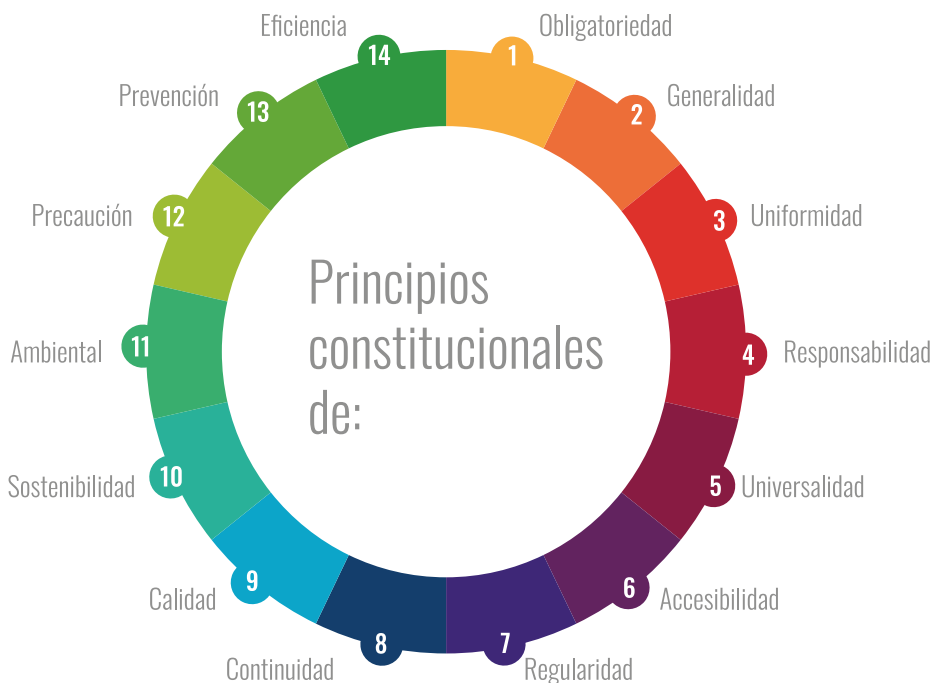


Diseño e implementación de medidas de adaptación.

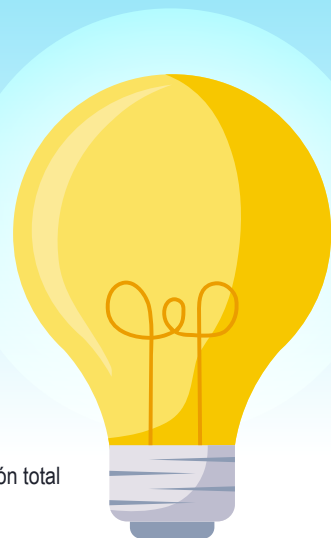
Diseño de políticas públicas para el sector eléctrico

Una política pública se define como el conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado provee soluciones específicas a problemas catalogados de interés público. Las políticas permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar los objetivos planteados en su agenda política (CEPAL, 2011).

El sector eléctrico del Ecuador se encuentra regido por la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE) promulgada el 16 de enero del 2015, la cual tiene por objetivo garantizar que el servicio público de energía eléctrica cumpla los principios constitucionales de:



En el marco de esta política, se desarrolla el Plan Maestro de Electricidad, el cual es un instrumento de planificación que tiene una temporalidad de 10 años e identifica información sobre los proyectos ejecutados en el sector, así como las fuentes de generación de electricidad. Para el año 2019, el total de energía eléctrica producida en el Ecuador fue de 32.308,69 GWh, el cual se distribuye de la siguiente manera¹:



- 78,13%** ➡ El componente de energía eléctrica renovable
- 21,87%** ➡ No renovable
- 76,34%** ➡ El aporte de energía hidroeléctrica a la producción total

Las fuentes renovables en el país representaron

78,13%



1. La información respecto a la producción total de electricidad y a su distribución corresponden con el documento preliminar "Estadística Anual y Multianual del Sector Eléctrico Ecuatoriano 2019", publicado por ex ARCONEL actual ARCERNR.



El cambio climático se presenta como un desafío para el sector, dado que la variabilidad futura del clima incrementará la probabilidad de presenciar escenarios de escasez de agua por procesos prolongados de sequía en algunas zonas, lo cual afectaría directamente la producción de energía hidroeléctrica. Por otro lado, la presencia de lluvias con mayor intensidad constituye también un problema para el sector, pues el exceso abrupto de agua, además de provocar deslaves y posibles daños en la infraestructura, puede en ocasiones obligar a detener la generación por acarreo de sedimentos y los riesgos que esto representa.

La probabilidad de ocurrencia de estos eventos, con mayor intensidad y frecuencia, plantean tomar decisiones sobre la capacidad de almacenamiento de los embalses o sobre la necesidad de plantear nuevos diseños para los embalses y para las futuras plantas¹, como criterio adicional a preservar y mantener la calidad de los ecosistemas circundantes.

El PME contempla la necesidad de implementar acciones tendientes a la adaptación al cambio climático en sus proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, a través del desarrollo de proyectos de manejo integral de las cuencas y micro cuencas hidrográficas aportantes².

En estos hechos, radica la importancia de que el proceso de diseño e implementación de políticas del sector eléctrico, se encuentre alineado a las políticas de cambio climático y tome en cuenta acciones de adaptación en su gestión y se promueva con esto iniciativas de coordinación intersectorial. **En este documento, se presenta un breve resumen del programa de capacitación en Diseño de Políticas Públicas**, el cual se presenta como un enfoque práctico y se centra en realizar una adecuada elección y combinación de instrumentos de política que son esenciales para la correcta puesta en marcha de una política pública.



1. Para mayor referencia ver Manual sobre cambio climático e Hidroenergía:
<https://condesan.org/recursos/manual-entrenamiento-cambio-climatico-e-hidroenergia/>
 2. PME 2018- 2027, Plan Maestro de Electricidad 2018 - 2027, MERNNR, p. 339

Datos generales del programa de capacitación en diseño de políticas públicas:



Nombre del curso: Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico



Ministerios promotores de la Iniciativa:

Ministerio del Ambiente y Agua y Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables



Socio implementador del curso: Organización Latinoamericana de Energía OLADE



Número de instructores/as: 4

- Dr. Guillaume Fontaine Profesor Investigador de FLACSO Ecuador experto en políticas públicas.
- Dra. María de los Ángeles Barrionuevo, Profesora de la PUCE/Facultad de Economía y de la Escuela Politécnica Nacional (EPN)/Ingeniería Ambiental experta en Cambio Climático.
- Dr. José Luis Fuentes, Profesor de la UDLA/Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y PUCE/Facultad de Economía. Experto en políticas energéticas.
- Ing. Marcelo Neira, Experto en el Sector Eléctrico, ha tenido una amplia trayectoria en el sector ocupando importantes cargos en diferentes instituciones.



Número de participantes: 40



Instituciones participantes: MERNNR, MAE, ARCONEL, CENACE, CELEC, SENAGUA



Número de módulos: 3 cada uno de ellos de 4 sesiones



Número de horas de instrucción: 94 horas presenciales

Módulos

1

Módulo

Formulación

Se analizó la complejidad del diseño de políticas públicas como un proceso que va desde la inclusión de objetivos específicos en la agenda política de un gobierno a la producción de resultados de la política. Se identificaron cuáles son los problemas de política pública que afectan al sector eléctrico, para sobre esa base convertir los problemas en objetivos y medios de acción e identificar los ajustes institucionales que se deben hacer para una exitosa implementación de la política, así como la sinergia o complementariedad que se tiene con otras agendas sectoriales como la agenda de cambio climático y la de transición energética, y cómo estas aportan hacia la formulación de una política eléctrica nueva.

2

Módulo

Implementación

Se estudió cuáles son y cómo operan los cuatro tipos de instrumentos que deben conformar una política pública; **a)** información (sistemas de información y estadísticas disponibles), **b)** regulación (identificación y análisis de normativa), **c)** financiamiento (mecanismos de financiamiento o ahorro) y **d)** organización (actores involucrados), y cómo estos determinan el estilo de implementación a través de la coordinación intersectorial y de las interacciones políticas (entre el poder ejecutivo y el legislativo, por un lado, y entre los actores estatales y no estatales, por el otro).

3

Módulo

Evaluación

Se estudió cómo utilizar el marco analítico del diseño de políticas, para realizar una evaluación continua de los procesos y garantizar así la consecución de los resultados esperados. Se presentaron dos grandes tipos de evaluación de políticas públicas: evaluación de impactos y evaluación de procesos.

Metodología del diseño de Políticas Públicas



1. El Diseño de políticas públicas

Análisis de problemas de la política sectorial y construcción de objetivos.



2. Los Instrumentos de Políticas Públicas

Identificación de soluciones en función de necesidades de la sociedad, los ecosistemas y las capacidades del Estado.



3. La Evaluación de las políticas públicas

Método de evaluación de resultados y procesos que permita ajuste continuo.



Resultados esperados a mediano plazo del proceso de fortalecimiento de capacidades

01

Desarrollar destrezas necesarias para adecuar la gestión técnica y operativa de la generación, la transmisión y la distribución de energía eléctrica.

02

Facilitar un marco analítico y herramientas básicas para coadyuvar de manera eficiente al proceso de diseño de políticas públicas, entendiéndolo como un proceso continuo.

03

Inclusión de acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.

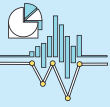
04

Visualizar el proceso de diseño de políticas como un instrumento práctico de ayuda a la toma de decisión y al monitoreo de la política por los actores estatales y no estatales.



Contenido y proceso de diseño de políticas públicas en 10 pasos

Etapa	Actividad	Objetivo	Preguntas guías
PASO 1 	Puesta en agenda: actividad de transformación de los problemas sociales en problemas de política pública y en objetivos estratégicos	Identificar los problemas de política	¿Cuáles son los problemas sociales que atañen a nuestro sector? ¿En qué medida nos incumbe la resolución de estos problemas?
PASO 2 		Jerarquizar los problemas de política	Cuál es el orden de prioridad de los problemas identificados en el paso 1? Cómo se relacionan con cada área estratégica de nuestra política pública?
PASO 3 		Definir los objetivos de la política	¿Cómo se relacionan estos problemas entre sí? ¿Qué tiempo se requiere para solucionarlos?
PASO 4 	Formulación: actividad de definición de los medios para alcanzar estos objetivos, en términos de actores, recursos y procedimientos	Elaborar los escenarios de la política	¿Qué resultados esperamos lograr? ¿Qué existe ya en la política sectorial en relación a los objetivos estratégicos? ¿Qué tiene que cambiar en la nueva política?
PASO 5 		Definir los instrumentos de la política	¿Cuáles son los instrumentos a nuestra disposición para atender las prioridades de nuestra política? ¿Cómo optimizar estos instrumentos existentes? ¿Qué capacidad tenemos de innovar?

Etapa	Actividad	Objetivo	Preguntas guías
PASO 6 	Coordinación Inter-sectorial: actividad por la cual el diseño institucional permite articular la política con las demás políticas del gobierno	Definir los procedimientos e instrumentos de coordinación intersectorial	¿Con qué áreas de políticas se relaciona nuestra política? ¿Qué sinergias existen ya con estas políticas públicas? ¿Qué potencial conflictos podemos identificar con estas políticas? ¿Qué ajustes institucionales cabe realizar para coordinar con otros ministerios?
PASO 7 	Interacciones Políticas: actividad que lleva a anticipar o resolver conflictos sociales relacionados con nuestra política	Definir los procedimientos e instrumentos de las interacciones políticas	¿Quiénes son los principales aliados/adversarios en la consecución de nuestros objetivos de política? ¿Cuál es el rol de los gobiernos locales en la implementación de nuestra política? ¿Cómo podemos mejorar nuestra incidencia en el poder legislativo?
PASO 8 	Evaluación: actividad en la cual podemos observar el grado de alcance de los objetivos establecidos inicialmente y evaluar la efectividad de la política.	Elaborar los indicadores de resultados de la política	¿Cómo medimos el éxito/fracaso de nuestra política? ¿Cuál es el umbral de éxito/fracaso? ¿Quién es responsable de evaluar estos resultados?
PASO 9 		Evaluar la consistencia del mix de instrumentos	¿Cuál es el mecanismo causal que produjo los resultados observados en el paso 8? ¿Cómo funcionó el mix de instrumentos en cada entidad del diseño de política?
PASO 10 	Puesta en agenda o formulación	Revisar los objetivos o ajustar la formulación de la política	¿Cómo sacar provecho de lo que aprendimos en el diseño de nuestra política?



Resumen de las 5 actividades propuestas que llevarían de la teorización a la operacionalización de la propuesta política

El diseño de una política pública, es un proceso causal que inicia con la puesta en agenda de un tema específico a través de la adopción de objetivos, los cuales derivarán en la producción de resultados, pasando por la selección de los medios de acción (formulación), la coordinación con las agencias de otras áreas políticas (coordinación intersectorial) y la negociación con los actores involucrados en las políticas pero fuera del gobierno, como el poder legislativo, los gobiernos locales y la sociedad civil (interacciones políticas) (Fontaine G. 27).



Resultados de los trabajos grupales interinstitucionales.

A través de la conformación de grupos de trabajo se indentificaron los principales problemas de sector eléctrico, que a su vez se transformaron en 6 objetivos estratégicos:

- 1** OBJETIVO Garantizar el abastecimiento de energía con fuentes renovables
- 2** OBJETIVO Asegurar la sostenibilidad del sector eléctrico
- 3** OBJETIVO Proteger las infraestructuras contra los efectos del cambio climático
- 4** OBJETIVO Contribuir a mitigar los efectos del cambio climático desde el sector eléctrico
- 5** OBJETIVO Coordinar la política eléctrica con la política de desarrollo del país
- 6** OBJETIVO Coordinar la política eléctrica con la política energética del país

Al finalizar el curso, la mayoría de participantes coincidieron en que el objetivo más prioritario a trabajar para el sector eléctrico es el **Objetivo 2**, orientado a asegurar la sostenibilidad del mismo considerando aspectos técnicos, tecnológicos y financieros. Sin embargo, muchos también coincidieron en la importancia de trabajar en el **Objetivo 5** para que el sector esté alineado con la política de desarrollo del país, pues las actuales condiciones del Ecuador, marcarán un rumbo distinto en los sistemas productivos y comerciales encaminado a promover mayor competitividad de la economía, situación a la cual el sector eléctrico debe alinearse preservando los estándares de sostenibilidad y acogiendo el reto de incorporar aspectos de cambio climático en su gestión y operación.

Mensajes

A continuación los y las participantes del taller compartieron su criterio sobre:

1. Aspectos clave a tomar en cuenta durante el proceso de diseño de políticas públicas



El diseño de políticas públicas constituye un proceso complejo que requiere tomar en cuenta aspectos detallados sobre los recursos de información, regulación, financiamiento y organización; y sus interrelaciones. La política pública debe ser formulada, implementada y evaluada en un proceso de mejoramiento continuo. Se debe realizar el seguimiento y evaluación de todo el ciclo de producción de la electricidad, desde la generación hasta la recaudación, pago de inversiones y expansión del sector aplicando criterios de sostenibilidad.

Los procesos de articulación intersectorial y el análisis de las interacciones políticas para la formulación de políticas públicas deben ser un trabajo técnico, estratégico y político. Las políticas deben tener carácter transversal y ser estructuradas de forma participativa.



Una política debe ser socialmente aceptable y económicamente viable. Es importante implementar mecanismos para evaluar su eficiencia y cumplimiento, o de ser el caso realizar los ajustes que se requieran.

El compartir experiencias e incorporar el enfoque de diferentes sectores y actores en un proceso de diseño de políticas, permite generar una visión más integral, lo cual a su vez conlleva a generar soluciones que abarcan un espectro más holístico en el ámbito de las competencias del sector eléctrico, promoviendo el desarrollo óptimo del país, la sociedad y en armonía con el medio ambiente.





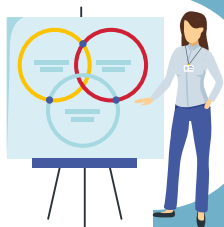
Foto: Central Hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair

2. Aspectos clave acerca de la organización del curso

Contar con la presencia de profesionales de distintas disciplinas le dio un valor agregado a la capacitación, ya que esto permitió conocer criterios y visiones diferentes desde distintos sectores como son: agua, ambiente y electricidad.



Uno de los aspectos positivos del curso fue que estuvo dividido en tres módulos: formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas; se partió de aspectos teóricos y se los puso en práctica a través de la aplicación de los 10 pasos para diseño de políticas para cada uno de los 6 objetivos estratégicos identificados como sobresalientes para el sector eléctrico ecuatoriano. Además, la forma en la que los instructores impartieron las clases, así como la orientación que se le dio al curso con un enfoque de cambio climático fue útil y acertado.



Fue importante identificar que una política abarca mucho más que los temas técnicos o legales que su principal función es crearla en base a compromisos y objetivos sociales. Es importante que se llegue a acuerdos en el sector eléctrico sobre aspectos de distribución y que se priorice la obra pública del sector de manera estratégica considerando los avances tecnológicos considerando calidad y cobertura.



3. Aspectos clave respecto a la importancia de generar una política pública con un enfoque de cambio climático para el sector eléctrico



El cambio climático es un tema real, en Ecuador no se lo visibiliza de una manera más amplia. Resulta prioritario abordarlo, pues en el corto y mediano plazo se podrán evidenciar problemas producto de este fenómeno, es necesario proteger la infraestructura eléctrica frente a potenciales afectaciones.

Considerar el tema de cambio climático en la política del sector eléctrico es fundamental, desde cumplir con los compromisos asumidos a través de la ratificación de convenios internacionales, hasta cuidar y mantener un ambiente sostenible en favor de los ciudadanos y del sector.



La importancia de incluir el enfoque de cambio climático radica en que las afectaciones negativas que cause este fenómeno, probablemente impacte a todos los sectores productivos y a la sociedad en general, provocando perjuicios en la sostenibilidad, calidad y estilo de vida.

La meta es orientar un desarrollo sostenible desde el sector eléctrico que permita generar energía desde fuentes renovables, promover la sustitución de combustibles fósiles en otros sectores de consumo de manera gradual y fomentar el uso consciente de energía a nivel de usuarios.







@Ambiente_Ec



@RecNaturalesEC



@AmbienteEc



@RecNaturalesEC



@ambienteec



ambienteec



@recursosnorenovables

Dirección: Calle Madrid 1159 y Andalucía

Código postal: 170525 / Quito - Ecuador

Teléfono: 593-2 398-7600