



Resumen de la ponencia del Centro para una Nueva Economía sobre el P. del S. 837

Por: Sergio M. Marxuach

Introducción

Sin un servicio de energía eléctrica de alta calidad, confiable y a un costo razonable, va a ser muy difícil, por no decir imposible, promover el desarrollo económico de Puerto Rico de manera sostenible y a largo plazo. Para lograr ese objetivo es necesario re-estructurar a fondo la Autoridad de Energía de Eléctrica, la cual funciona como un monopolio auto-reglamentado desde 1941 y también controla y reglamenta el mercado eléctrico en Puerto Rico.

De entrada, es necesario reconocer que la AEE no puede seguir operando como hasta ahora y que tampoco es factible, o deseable, privatizarla o “romperla en mil pedazos” como sugieren algunos.

De un lado, el modelo económico y operacional de la AEE ha llegado a su límite. La situación financiera de la AEE es sumamente frágil. De acuerdo con los estados financieros auditados de la AEE al 30 de junio de 2012, sus obligaciones excedían sus activos por \$515.7 millones; y ha reportado pérdidas de \$346 millones; \$272 millones; y \$129.7 millones durante los años fiscales 2012, 2011, y 2010, respectivamente.

Por otro lado, la AEE no se puede vender o privatizar precisamente porque está al borde de la insolvencia. El precio que estaría dispuesto a pagar un comprador potencial sería muy probablemente menor a la deuda acumulada de la AEE, cuyo principal actualmente excede los \$9,000 millones. Si le sumamos el interés al principal, la deuda a largo plazo de la AEE excede los \$15,000 millones.

Todo esto apunta a que la AEE va a tener que cambiar la manera en que opera si es que ésta va a sobrevivir.

Análisis del Problema

El Centro para una Nueva Economía lleva analizando este asunto, proponiendo soluciones, y abogando para que el gobierno de Puerto Rico tome acción desde el 2005. Uno de los problemas fundamentales de la AEE, y uno de los obstáculos principales al cambio, es que la Junta de Gobierno de la AEE, además de gobernar la corporación, también reglamenta el mercado de electricidad en Puerto Rico. Esto resulta en un claro conflicto de intereses ya que la AEE es juez y parte en la determinación de todos los términos y condiciones de quienes buscan conectarse al sistema.

En segundo lugar, nadie ejerce en la AEE los poderes que en una compañía privada ejercerían los accionistas, que en este caso somos todos los residentes de Puerto Rico. Esta situación ha permitido que diversos grupos de interés, tales como los suplidores, los partidos políticos, los beneficiarios de subsidios, las uniones, los bonistas, los banqueros, y las personas con conexiones políticas se organicen para extraer beneficios de la AEE a costa del resto del pueblo de Puerto Rico.

Los economistas denominan este comportamiento como “cacería de rentas” o “rent seeking” en inglés. Este fenómeno dificulta el cambio en la estructura de la AEE ya que cada uno de los grupos que se benefician del status quo están bien organizados y tienen un interés fuerte en proteger sus beneficios mientras los consumidores están desorganizados y los costos de actuar colectivamente exceden el beneficio individual que recibiría cada uno. El problema de fondo, entonces, no es uno tecnológico o meramente financiero, sino uno mucho más complicado de economía política, específicamente de balancear los intereses de quienes se benefician del sistema existente y de quienes se ven afectados adversamente por éste.

Por tanto, la AEE necesita que un ente externo le imponga disciplina y que controle la conducta depredadora de los grupos de interés internos y externos a la corporación que se benefician de la situación actual. De lo contrario podemos esperar que la AEE continúe utilizando plantas obsoletas; cobrando tarifas excesivamente altas; repartiendo contratos a diestra y siniestra; y negándose arbitrariamente a conectar al sistema a productores más eficientes.

Finalmente, la junta regulatoria también es necesaria porque la AEE constituye lo que el economista Albert O. Hirschman catalogó como un “monopolio vago” (*lazy monopolist*). La teoría económica tradicionalmente se ha enfocado en el monopolista que utiliza su poder en el mercado para explotar al consumidor y maximizar su ganancia a través de restricciones de la producción. Pero Hirschman, sin embargo, señalaba que

But what if we have to worry, not only about the profit-maximizing exertions and exactions of the monopolist, but about his proneness to inefficiency, decay, and flabbiness? This may be, in the end the more frequent danger: the monopolist sets a high price for his product not to amass super-profits, but because he is unable to keep his costs down; or, more typically, he allows the quality of the product or service he sells to deteriorate without gaining any pecuniary advantage in the process...as a result one can define an important and too little noticed type of monopoly-tyranny: a limited type, an oppression of the weak by the incompetent and an exploitation of the poor by the lazy which is the more durable and stifling as it is both *unambitious and escapable*.¹

Esta opresión de los débiles por los incompetentes y de los pobres por los vagos lleva a los consumidores más exigentes, aquellos más sensitivos a la calidad de los productos o servicios que compran a salirse del sistema, en la terminología de Hirschman. Esta salida tiene un efecto adverso ya que permite al monopolista vago continuar operando tranquilamente en la comodidad de su mediocridad. Es por esto que enfatizamos que

¹ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Harvard University Press: Cambridge, 1970), pp. 57-59, [italics in the original].

además de regular el mercado de electricidad, la junta reguladora a ser creada debe también proveer un foro efectivo para que los consumidores puedan ejercer su voz y resolver sus querellas contra la AEE.

El Cambio que se Necesita

El cambio estructural de la AEE tiene que ser bien pensado, estratégico, y seguir una secuencia lógica. Recomendamos en primer lugar, que el gobierno de Puerto Rico establezca una política pública mediante la cual defina cómo va a ejercer sus poderes como accionista y dueño de la AEE. Esta política pública debe como mínimo:

1. Definir los objetivos económicos y sociales del gobierno como accionista de la AEE;
2. Delinear los requisitos mínimos operacionales y de eficiencia para la AEE;
3. Sentar la política pública con respecto a la remuneración de la alta gerencia y el personal clave de la AEE; y
4. Establecer las reglas que gobernarán la relación entre la junta de directores de la AEE, la gerencia, y el estado como accionista.

Segundo, hay que reestructurar la Junta de Gobierno de la AEE para separar las funciones de la gobernanza corporativa de las funciones de la regulación del mercado eléctrico en Puerto Rico. La Junta de Gobierno de la AEE se encargaría de ejecutar y llevar a cabo las funciones típicas de una junta de directores en cualquier corporación. Por ejemplo, formular, darle seguimiento, y revisar la estrategia corporativa para lograr los objetivos establecidos por el estado; establecer los indicadores apropiados de desempeño corporativo e identificar, manejar y mitigar, hasta donde sea posible, los riesgos operacionales que enfrenta la AEE; y evaluar el desempeño de la gerencia corporativa, entre otras funciones similares.

Recomendamos también que se reestructure la composición de la Junta de Gobierno de la AEE para que un tercio de sus miembros sean representantes del estado, un tercio sean representantes de los trabajadores de la AEE, y un tercio sean representantes del sector privado.

Tercero, establecer una Junta Reglamentadora Independiente. Esta Junta Reglamentadora ejercería las siguientes funciones, entre otras:

1. Regular el mercado de electricidad en Puerto Rico;
2. Asegurar que las tarifas sean justas y razonables;
3. Velar por la calidad y confiabilidad del servicio;
4. Incentivar la planificación a largo plazo a través de un plan integrado de recursos;
5. Promover la integración de tecnologías nuevas al menor costo posible para satisfacer la demanda de electricidad a largo plazo;
6. Aprobar la inversión de capital a largo plazo; fomentar la integración de productores de energía renovable;

7. Promover la implantación de medidas de eficiencia energética y de reducción de demanda, que usualmente son las soluciones de menor costo para reducir las tarifas;
8. Proveer un foro efectivo con un abogado del consumidor para atender los reclamos de los clientes; y
9. Reducir la “huella” ambiental de la AEE y las emisiones de gases invernadero.

Objeciones Usuales

Los opositores a la creación de una junta reglamentadora usualmente recurren a tres argumentos en su contra: (1) el alegado menoscabo de los derechos contractuales de los bonistas; (2) la posible degradación del crédito de la AEE; y (3) que cualquier junta reglamentadora estaría sujeta a ser capturada por la AEE o por algún grupo de interés especial. Procedemos a analizar cada uno a continuación.

El primer argumento es uno débil, en nuestra opinión, ya que la junta reglamentadora tendría que considerar el servicio de la deuda de la AEE como uno de los costos fijos de la AEE al momento de diseñar las tarifas que la AEE le cobraría a sus clientes. Por lo tanto, nunca ocurriría un menoscabo de las obligaciones contractuales con los bonistas.

Más aún, este argumento se basa en una concepción errada de los derechos de los bonistas. Ninguna corporación, sea pública o privada, se administra exclusiva o primariamente para el beneficio de sus acreedores, un grupo que incluye a los bonistas. Obviamente, pagar lo que se le debe a los acreedores constituye una parte integral de la buena administración de cualquier negocio, pero para satisfacer esa obligación es suficiente cumplir con lo que se ha prometido. Dicho de otra manera, a los bonistas no hay que pagarles de más ni de menos, sino simplemente lo que se les prometió.

Segundo, algunas personas argumentan que la creación de una junta reglamentadora resultaría en una degradación automática de los bonos de la AEE. Esta aseveración no tiene mucho sentido ya que es en el mejor interés de los bonistas que la AEE sea más eficiente y sostenible a largo plazo. De hecho, se podría argumentar que la frágil situación actual de la AEE significa un riesgo mayor para los bonistas que la creación de una junta reglamentadora independiente.

Finalmente, el tercer argumento en contra es que cualquier junta reglamentadora podría ser capturada por la AEE o por algún grupo de interés especial. En el caso de Puerto Rico el problema es que, como hemos señalado anteriormente, la AEE ya se encuentra capturada por varios grupos de interés que se han organizado para extraer beneficios de la AEE a costa del resto del pueblo de Puerto Rico. El establecimiento de una junta reguladora independiente con los recursos humanos, legales, y financieros adecuados, abriría el sistema eléctrico; corregiría sesgos en la política pública a favor de grupos particulares; y reduciría las ineficiencias generadas por la intervención de esos grupos.

Conclusión

En resumen, cualquier reestructuración de la AEE y del sistema eléctrico de Puerto Rico debe cumplir con los siguientes criterios básicos:

- Equidad tarifaria: que la AEE facture por lo que consumimos sin esconder otros cargos en la factura y que las tarifas sean justas y razonables.
- Eficiencia: la AEE tiene que reducir sus pérdidas financieras y el robo de energía, así como aumentar la confiabilidad del servicio.
- Gobernanza Corporativa: que la AEE no se vele ella misma, que no tenga el poder de obstaculizar a sus competidores, y que los consumidores cuenten con un foro adecuado para presentar sus reclamos.

El P. del S. 837 constituye un esfuerzo serio para lograr esos objetivos. Sin embargo, el texto del proyecto de ley se puede mejorar y tenemos la esperanza que la Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua considerarán con detenimiento las recomendaciones generales que hemos hecho, así como las sugerencias específicas que estaremos sometiendo en un futuro cercano.