



PONENCIA DEL CENTRO PARA UNA NUEVA ECONOMÍA
ANTE LA COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS DE ENERGÍA
SENADO DE PUERTO RICO
SOBRE EL P. DEL S. 860

Sergio M. Marxuach Colón
Director de Política Pública
Centro para una Nueva Economía
4 de abril de 2018

Buenos días, Honorable Senador Lawrence Seilhamer Rodríguez, Presidente de la Comisión Especial de Asuntos de Energía del Senado de Puerto Rico, Honorables Senadores miembros de esta Comisión, y a todo el público que nos acompaña en el día de hoy.

Hemos recibido su carta del 15 de marzo de 2018, mediante la cual nos cita a comparecer a estas vistas públicas para discutir el Proyecto del Senado Número 860 (“P. del S. 860”), ante su consideración para crear la Ley para Transformar el Sistema Eléctrico de Puerto Rico y para otros fines relacionados. Le agradecemos la oportunidad que nos brinda para participar en el análisis y discusión de esta importante medida de política pública.

Introducción

La administración del gobernador Ricardo Rosselló anunció recientemente su intención de privatizar la Autoridad de Energía Eléctrica (la “AEE”). Concurrimos con el gobernador en que ha llegado la hora de tomar medidas drásticas en el caso de la AEE, pues ésta ha demostrado ser incapaz de reformarse ella misma y ha sido inmune a los esfuerzos de diversas administraciones para modernizar y mejorar sus operaciones.

Esto se debe, en gran medida, a que la política partidista se ha imbricado en la cultura administrativa y gerencial de la AEE; de la misma forma que un virus maligno invade una célula y captura sus mecanismos de control para reproducirse hasta que la célula infectada explota. En el caso de la AEE podemos estipular que ese momento llegó con la petición para el ajuste de sus deudas bajo el Título III de la *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act of 2016* (“PROMESA”).¹

Además, la AEE es una organización que nos ha mentido por décadas; que por años ha incumplido voluntaria y temerariamente con leyes y reglamentos ambientales tanto de Puerto Rico como federales; que tradicionalmente ha operado con poca transparencia y menos rendición de cuentas; que ha sido y continúa siendo un foco de corrupción política y gubernamental; y ha constituido un peso muerto sobre la economía del país con sus altas y arbitrarias tarifas y servicio poco confiable.

¹ 48 U.S.C. §§ 2101-2241.

Para ser justos, no siempre fue así. La AEE fue creada hace más de setenta años con la misión de llevar energía eléctrica a cada rincón de la isla y el consenso es que ejecutó esa misión con excelencia. El problema es que al cumplir esa misión la AEE quedó a la deriva, sin una misión, objetivos o metas claras. Esto es algo que eventualmente les sucede a todas las organizaciones, públicas o privadas, con o sin fines de lucro. Tan es así que este fenómeno se estudia en las facultades de administración de empresas.

Como hemos expresado en otras ocasiones, en el caso de la AEE el problema es que ésta se convirtió en lo que el economista Albert O. Hirschman catalogó como un “monopolista 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*.²

“*La opresión de los débiles por los incompetentes y de los pobres por los vagos.*”

No creo que exista una manera más sucinta y certera de describir el desempeño de la AEE después del huracán María. Esta dinámica opresiva 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:

² 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].

...to persist in his comfortable mediocrity. This applies for example, to the small city or “ghetto” stores which lose their quality-conscious patrons to better stores elsewhere, as well as to sluggish electric power utilities in developing countries whose more demanding customers will decide at some point that they can no longer afford the periodic breakdowns and will move out or install their own independent power supply.³

En Puerto Rico hemos visto como los consumidores más exigentes cada día buscan salirse o desconectarse del sistema de la AEE.⁴ La salida de estos consumidores, a su vez, permite a la AEE continuar operando tranquilamente en la comodidad de su mediocridad.

Además, el modelo de hacer negocios de las compañías de generación eléctrica, incluyendo a la AEE, tradicionalmente conocido como “build and grow”, basado en (1) la construcción de plantas generatrices cada vez más grandes, eficientes, y utilizando combustibles fósiles baratos y (2) en un aumento continuo en el consumo de electricidad, comenzó a fallar en la década de los años 70 debido a limitaciones en la eficiencia alcanzable en la generación de electricidad, el aumento en el precio de los combustibles fósiles, nueva reglamentación ambiental, la reducción en la demanda de electricidad y la entrada de tecnologías nuevas de generación utilizando fuentes renovables.⁵ Simplemente, el mundo cambió hace 45 años pero la AEE siguió haciendo las cosas como siempre las había hecho.

Dado todo lo anterior, por tanto, es necesario reconocer de entrada que la AEE sencillamente no puede seguir operando como hasta ahora.

Habiendo dicho eso, sin embargo, creemos que es importante analizar el contexto político-económico en el que opera la AEE; estudiar cuidadosamente las diversas opciones que existen para transformar el sistema; eliminar discrepancias entre el P. del S. 860 y el borrador de Plan Fiscal propuesto por la AAFAF a la Junta de Control Fiscal (la “Junta de Control”)

³ *Id.*, p. 59.

⁴ Es importante señalar aquí que este fenómeno se ha dado en Puerto Rico no sólo con respecto a la AEE sino también en el campo de la educación, la salud, y hasta la seguridad pública, todo en detrimento de la democracia puertorriqueña. Ver Dr. Francisco A. Catalá Oliveras, *Recursos Extraviados: lecciones de Hirschman para el desarrollo de Puerto Rico*, Lección Magistral, Universidad de Puerto Rico en Cayey, 10 de septiembre de 2013.

⁵ Gretchen Bakke, *The Grid: The Fraying Wires Between Americans and Our Energy Future*, (Bloomsbury: New York, 2017), pp. 72-93.

para la AEE, y enmendar el P. del S. 860 para aclarar el rol de la Comisión Reglamentadora de Energía en Puerto Rico, antes de iniciar cualquier transformación profunda de la AEE.

Contexto

En primer lugar, es necesario precisar que 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. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, “rent seeking is defined as the pursuit of uncompensated value from other economic agents, in contrast with profit-seeking, where entities seek to create value through mutually beneficial economic activity.”⁶

⁶ International Monetary Fund, *Building Institutions*, World Economic Outlook 2005, p. 126.

Más aún, de acuerdo con Paul Teske, profesor en la Universidad de Colorado:

Rent seeking is a complex phenomenon, especially where multiple interest groups, each with different organization costs, interests, and power, interact with each other. The usual result is that, like vectors in a physics model, the interest group pressure will act on politicians from different directions and with differential force.⁷

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.

En una democracia es difícil eliminar las causas de la cacería de rentas, pero es posible limitar sus efectos a través de la legislación y la reglamentación. De hecho, controlar el poder de estos diversos grupos de interés, o facciones como los llamaba James Madison, es una de las funciones principales del gobierno moderno. De acuerdo con Madison:

A faction consists of a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community...A landed interest, a manufacturing interest, a mercantile interest, a moneyed interest, with many lesser interests, grow up of necessity in civilized nations, and divide them into different classes, actuated by different sentiments and views...The regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation...⁸

Por tanto, cualquier ley para la transformación del sistema eléctrico de Puerto Rico necesita tomar en cuenta la conducta depredadora de los grupos de

⁷ Paul Teske, *Regulation in the States*, (Brookings Institution Press: Washington, DC, 2004), p. 38.

⁸ James Madison, The Federalist No. 10, *The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*, 22 November 1787.

interés internos y externos a la AEE que se benefician de la situación actual y *proveer mecanismos para limitarla o eliminarla*. Si el proceso se limita a transferir una compañía corrupta del sector público a un grupo de corruptos del sector privado no habremos logrado absolutamente nada.

Se Deben Considerar Todas las Opciones

Segundo, existen varias modalidades de privatización. Por ejemplo, entre otros modelos para la AEE podemos mencionar: (1) mantenerla como una corporación pública, pero con un operador privado; (2) reestructurarla como una empresa de capital mixto, con participación del gobierno y del sector privado; (3) convertirla en una o más cooperativas de producción de energía; (4) mantenerla solamente como la operadora de la red de transmisión y distribución y vender la parte de generación de energía; o (5) privatizarla en su totalidad.

Sin embargo, el señor gobernador ya anunció un proceso mediante el cual se venderán los activos de generación de la AEE y el gobierno mantendría la titularidad del sistema de transmisión y distribución, pero la operación del mismo se cedería a un concesionario por un periodo de tiempo fijo. Este es el modelo que se describe en detalle en el borrador del Plan Fiscal para la AEE.⁹ Pero no se nos ha explicado porqué y cómo se seleccionó este modelo y qué ventajas tiene sobre otras modalidades.

Por otro lado, el P. del S. 860 no se limita a este tipo de transacción, lo que consideramos prudente y necesario para llevar cabo una transformación exitosa de la AEE. Por eso nos preocupa la especificidad con que se describe el proceso de transformación de la AEE en el borrador de Plan Fiscal de la AEE. La impresión es que, independientemente de lo que se establezca por legislación, este proceso es meramente una formalidad y que las decisiones de fondo ya han sido tomadas por los poderes que son, lo que sería un defecto fatal, ya que dicho proceso no contaría con el apoyo del pueblo y no producirá los resultados deseados.

⁹ Puerto Rico Electric Power Authority, *Amended and Restated Fiscal Plan – Draft Submission*, March 21, 2018, pp. 81-110.

La experiencia internacional nos indica que la transparencia y la apertura son importantes para que un proceso de privatización logre sus objetivos. Por tanto, recomendamos enmendar el P. del S. 860 para dejar claro (1) que se deberán considerar y evaluar todas las opciones factibles para la transformación del sistema eléctrico de Puerto Rico y (2) para establecer que cualquier transacción para la transformación del sistema energético de Puerto Rico se regirá por lo dispuesto en la Ley para Transformar el Sistema Eléctrico de Puerto Rico y que el Plan Fiscal elaborado para la AEE deberá ajustarse a las disposiciones de esta ley y no al revés.

Además, es relevante señalar que varios economistas han estudiado los procesos de privatización y reforma de los sistemas de electricidad en una diversidad de contextos y países, y se ha llegado a una especie de consenso sobre cual es la secuencia óptima a seguir para lograr los mejores resultados. Por ejemplo, de acuerdo con varios estudios llevados a cabo por Yin-Fang Zhang, David Parker y Colin Kirkpatrick, la secuencia óptima de un proceso de reforma del sector eléctrico parece ser la siguiente:

1. Primero, establecer un marco reglamentario moderno, transparente, y robusto para gobernar el sector energético.
2. Segundo, liberalizar el mercado para permitir la entrada controlada de otros productores y entidades interesadas en proveer servicios energéticos.
3. Finalmente, la privatización de los activos gubernamentales a través de procesos transparentes, competitivos, y debidamente estructurados.¹⁰

De acuerdo con los investigadores, existe una correlación positiva y significativa entre esta secuencia para transformar el sector eléctrico y mejoras en el desempeño económico de las empresas generadoras, aumentos en la productividad del sector, y la utilización eficiente de la capacidad generatriz.

¹⁰ Yin-Fang Zhang, David Parker, and Colin Kirkpatrick, *Competition, Regulation, and Privatization of Electricity Generation in Developing Countries: Does the Sequencing of Reforms Matter?*, Center on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, United Kingdom, 28 September 2004; and Yin-Fang Zhang, David Parker, and Colin Kirkpatrick, *Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition, and Regulation*, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 33, No. 2, April 2008, pages 159–178. See also, David M. Newberry, *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, (MIT Press: Cambridge, MA, 2001).

Todos estos factores redundan eventualmente en tarifas más bajas para los consumidores. Respetuosamente recomendamos que los autores del P. del S. 860 tomen en consideración estos hallazgos.

Rol de la Comisión Reglamentadora de Energía de Puerto Rico

Tercero, en el 2014 abogamos a favor de la creación de una comisión reglamentadora exclusivamente para el sector eléctrico que ejercería las siguientes funciones, entre otras: reglamentar el mercado de electricidad en Puerto Rico; asegurar que las tarifas sean justas y razonables; velar por la calidad y confiabilidad del servicio eléctrico; incentivar la planificación a largo plazo a través de un plan integrado de recursos; promover la integración de tecnologías nuevas al menor costo posible para satisfacer la demanda de electricidad a largo plazo; aprobar la inversión de capital a largo plazo; fomentar la integración de productores de energía renovable; 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; proveer un foro efectivo con un abogado del consumidor para atender los reclamos de los clientes; y reducir la “huella” ambiental de la AEE y sus emisiones de gases invernadero.

La Comisión fue creada por la ley 57 del 2014. En su corta existencia la Comisión de Energía de Puerto Rico, trabajando con poco presupuesto y recursos humanos limitados, ha obtenido importantes victorias para mantener a la AEE en línea. Por ejemplo, logró que la AEE preparara y adoptara el primer verdadero plan integrado de recursos para planificar a largo plazo el sistema eléctrico de Puerto Rico y también logró reducir significativamente el aumento en la tarifa que los bonistas exigían como condición para reestructurar la deuda de la AEE. En resumen, Puerto Rico ya cuenta con una Comisión Reglamentadora desde el 2014 y la diatriba en contra de ésta que se encuentra en la página 60 del borrador de Plan Fiscal de la AEE me hace pensar que la Comisión ha cumplido con su misión a cabalidad.

Desafortunadamente, del P. del S. 860 contiene varias cláusulas que limitan o diluyen la autoridad de la Comisión Reglamentadora de Energía en el contexto de la transformación de la AEE.

Por ejemplo, la Sección 6(c); la Sección 8 en su totalidad, la Sección 11 y la Sección 12 del P. del S. 860 limitan los poderes de la Comisión para (1) reglamentar las tarifas y cargos que podrá cobrar una entidad contratante; (2) exigir a la parte contratante el cumplimiento con cualquier proceso, requisito, aprobación, o revisión por parte de la Comisión de Energía de Puerto Rico; y (3) exigir el cumplimiento de cualquier entidad contratante con las disposiciones de cualquier Plan Integrado de Recursos o Plan de ALIVIO Energético.

De la misma manera se elimina la aplicabilidad de cualquier reglamento promulgado por la Comisión a las Transacciones de la AEE (según definidas en el P. del S. 860) y se elimina el requisito de que cualquier contrato otorgado con respecto a alguna Transacción de la AEE sea evaluado, aprobado o endosado por la Comisión de Energía.

La implementación de esas limitaciones sería un grave error de política pública.

Y en palabras del Inspector General Interino del Departamento de Seguridad Interna (“DHS”) en una vista pública reciente en el Congreso de Estados Unidos, constituye “una receta para el desastre”.¹¹ Creo que lo último que deseamos en Puerto Rico después de tanto sufrimiento causado por la lentitud en re-energizar la isla, es provocar otro desastre en el sistema eléctrico causado por reglamentación inadecuada y el funcionamiento deficiente de nuestras instituciones políticas. Les recuerdo la crisis energética en California en el año 2000-2001 causada por un marco regulatorio deficiente que fue aprovechado por Enron para aumentar las tarifas astronómicamente y que resultó en apagones selectivos a través del estado debido a errores humanos, no a eventos de la naturaleza. Es su deber como legisladores debidamente electos por el pueblo de Puerto Rico evitar que eventos similares ocurran en Puerto Rico en un futuro cercano.

Por tanto, la reglamentación adecuada del mercado es esencial para obtener los resultados deseados en términos de modernizar nuestro sistema eléctrico, incorporar la generación con fuentes renovables y reducir el costo por kilovatio-hora.

¹¹ U.S. Congress, House Committee on Homeland Security, Public Hearing on Preparedness, Response, and Rebuilding, Lessons from the 2017 Disasters, 115th Congress, 2nd Session, March 15, 2018.

Sin embargo, el gobierno de Puerto Rico y su equipo de asesores parecen partir de la premisa que la estructura de mercado que proponen crear es una de competencia perfecta y que la mano invisible se encargará de reducir la factura mensual. Nada más lejos de la realidad, no estamos en el mundo de microeconomía 101.

La estructura de mercado que ha propuesto el gobernador es una bifurcada y compleja: de un lado tendremos tres o cuatro productores grandes de electricidad, lo que los economistas llaman un *oligopolio*; y del otro tendremos un solo comprador, la compañía que administre el sistema de transmisión y distribución, un *monopsonio* en la jerga de la microeconomía.

En la ausencia de reglamentación efectiva, esta situación se presta para todo tipo de interacciones estratégicas, legales e ilegales, entre los participantes del mercado. Los generadores de electricidad, por ejemplo, podrían enviar señales de precios a los otros productores para limitar la competencia; sobornar al operador de la red para que le otorgue preferencia a una compañía sobre otra, aún cuando ésta no sea el productor de más bajo costo; o pagarle al concesionario para que les haga la vida imposible a sus competidores para conectarse a la red de transmisión y distribución. Por otro lado, el operador de la red podría extorsionar a los generadores para darle preferencia en la conexión al sistema.

Para evitar que los participantes en el mercado ejerzan poder indebido sobre los precios y el mercado energético, es necesario que la Comisión Reglamentadora cuente con los recursos y el peritaje necesario para diseñar e implementar los incentivos correctos con miras a que los precios que pague el consumidor sean los más bajos posibles.

Recomendaciones

Por todo lo anterior respetuosamente recomendamos que el P. del S. 860 sea enmendado para que se implemente el siguiente proceso:

- Primero, la Comisión Reglamentadora de Energía para Puerto Rico, trabajando en conjunto con la AEE, debe actualizar el Plan Integrado de Recursos del 2016 de manera que se tome en consideración los

eventos meteorológicos del 2017 y se establezcan metas y objetivos con respecto a la capacidad de generación necesaria, la estructura tarifaria y de precios a cobrarse a los consumidores, los estándares para reconstruir la red transmisión y distribución, y la incorporación de energía renovable a la red, entre otros objetivos importantes.

- Segundo, partiendo del Plan Integrado de Recursos, determinar la modalidad de privatización y la estructura de mercado óptima para lograr las metas y objetivos establecidos en ese Plan.
- Tercero, la Comisión Reglamentadora deberá establecer unos lineamientos (“guidelines”) para gobernar el proceso de transformación. Entre éstos se deben incluir las cualificaciones que se le exigirán a las compañías que deseen participar del proceso. Aquí es importante prestar atención a la reputación corporativa del licitador, su situación financiera, el desempeño que ha tenido en otras jurisdicciones, y sí ha tenido problemas legales por incumplimiento de contrato o señalamientos de corrupción en otros lugares, entre otros factores.
- Cuarto, la Comisión Reglamentadora deberá establecer claramente los criterios que se utilizarán para otorgar los contratos. Entre otros criterios, es importante enfocarse en la capacidad tecnológica de la firma, la experiencia del equipo gerencial, los costos estimados de producción y la solidez financiera para hacer las inversiones de capital requeridas. Sí los contratos son otorgados a compañías sin la experiencia y los recursos adecuados el resultado será el fracaso total del proceso de privatización.
- Quinto, una vez se establezcan: los parámetros técnicos, a través del Plan Integrado de Recursos; la estructura de mercado óptima para Puerto Rico; las cualificaciones que se le exigirán a las compañías que participen en el proceso; y los criterios para la otorgación de los contratos; entonces la Autoridad para las Alianzas Público Privadas de Puerto Rico procederá a negociar los contratos pertinentes para implementar la transformación del sistema eléctrico de Puerto Rico.
- Sexto, la Comisión de Energía de Puerto Rico deberá emitir un certificado de cumplimiento como condición precedente al cierre de cualquier contrato o transacción. Este proceso es común en los Estados

Unidos en los procesos de compra-venta de entidades altamente reglamentadas, por ejemplo, instituciones financieras, compañías de telecomunicaciones, o compañías de radio y televisión. El propósito de este requisito es que la Comisión de Energía certifique que la transacción negociada cumple con los criterios previamente establecidos.

- Finalmente, se comenzaría con el proceso de implementación de la nueva estructura del mercado eléctrico en Puerto Rico.

Conclusión

En resumen, la reforma del sistema energético de Puerto Rico tiene que ser bien pensada, estratégica, y seguir una secuencia lógica, más aún cuando la AEE enfrenta simultáneamente los retos de la reconstrucción del sistema eléctrico después del Huracán María, la reestructuración de su deuda bajo el procedimiento del Título III de PROMESA, una baja sustancial en la demanda por sus servicios, y la posible privatización, total o parcial, del sistema eléctrico que ha sido administrado y operado como un monopolio por más de setenta años.

El P. del S. 860 constituye un buen primer paso y un esfuerzo serio para lograr esos objetivos y enfrentar esos retos. Sin embargo, el texto del proyecto de ley se puede mejorar y tenemos la esperanza que usted y la honorable Comisión Especial de Asuntos de Energía de Senado de Puerto Rico considerarán con detenimiento las recomendaciones y sugerencias que incluimos en este memorial.

Nuevamente, agradecemos la oportunidad para participar en este debate y quedamos a su disposición para contestar cualquier pregunta que usted o los miembros de la honorable Comisión puedan tener con respecto a este importante asunto.

Respetuosamente sometido,

Sergio M. Marxuach Colón

Director de Política Pública

Centro para una Nueva Economía