

---

PONENCIA DEL CENTRO PARA UNA NUEVA ECONOMÍA  
ANTE LA COMISIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO, PLANIFICACIÓN,  
TELECOMUNICACIONES, ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS Y ENERGÍA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES DE PUERTO RICO  
VISTA PÚBLICA SOBRE LA R. DE LA C. 136

---

Sergio M. Marxuach Colón  
Director de Política Pública  
Centro para una Nueva Economía  
12 de abril de 2021

Buenos días, Honorable Representante Luis Raúl Torres Cruz, Presidente de la Comisión de Desarrollo Económico, Planificación, Telecomunicaciones, Alianzas Público Privadas Y Energía de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, Honorables Representantes miembros de esta Comisión y a todo el público que nos acompaña en el día de hoy.

Hemos recibido su carta del 23 de marzo de 2021, mediante la cual nos invita a comparecer a estas vistas públicas para discutir la Resolución de la Cámara Número 136 (“R. de la C. 136”), ante su consideración para “realizar una investigación exhaustiva entorno al contrato de la Autoridad de Energía Eléctrica con LUMA Energy para operar, administrar, reparar y restaurar la red de la corporación pública” 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

Nos encontramos en una coyuntura difícil respecto al futuro del sistema eléctrico de Puerto Rico. De un lado, tenemos a la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (“AEE”), una corporación pública quebrada y con graves problemas de administración y ejecución. Sus fallos operacionales después del huracán María probablemente le costaron la vida a cientos de puertorriqueños. No es una exageración concluir que existe un consenso sobre la necesidad de transformar radicalmente las operaciones de la AEE.

Sin embargo, la solución que ha propuesto el gobierno de Puerto Rico, en la forma de un acuerdo de operación y mantenimiento con LUMA Energy, tiene deficiencias severas que detallamos extensamente en un informe que publicamos en agosto de 2020. Puerto Rico, entonces, se encuentra atrapado entre el objeto inamovible de la AEE y la aparente fuerza imparable de LUMA Energy.

Desafortunadamente, el debate público sobre esta transacción ha sido uno sesgado y en algunas ocasiones destemplado; dividiendo a la sociedad puertorriqueña en dos campos, uno a favor del contrato y otro en contra. Nosotros en el CNE creemos que el problema que enfrentamos es uno extremadamente complicado que no se resuelve con soluciones binarias o simplistas “a favor” o “en contra” de LUMA. La realidad objetiva es que la AEE es un desastre en todos los sentidos de la palabra y el acuerdo con LUMA Energy es deficiente. **Ambas cosas son ciertas.** Les toca a ustedes, los oficiales electos por el pueblo de Puerto Rico, determinar como proteger

el bien común en medio de esta compleja situación, que repetimos no se presta a soluciones sencillas.

En aras de ayudar a la Asamblea Legislativa en esta difícil tarea, explicamos en esta ponencia las razones por las cuales la AEE terminó quebrada, exponemos algunas de las deficiencias principales del acuerdo con Luma Energy y ofrecemos algunas recomendaciones sobre como atenderlas. Esperamos que nuestro trabajo de análisis les sea útil en su proceso de tomar decisiones sobre este asunto.

## ¿CÓMO LLEGAMOS AQUÍ?

Durante más de dos décadas, empresarios, líderes comunitarios, organizaciones no-gubernamentales, organizaciones que representan al sector privado y consumidores en general han abogado por una transformación profunda de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (“AEE”). El servicio provisto por esa empresa estatal no es confiable y es altamente costoso. Su flota de generación es vieja y depende desproporcionadamente de combustibles fósiles, principalmente combustible búnker y diésel.

Además, la AEE es una organización que le ha mentido al pueblo 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; y ha constituido un peso muerto sobre la economía del país con sus altas y arbitrarias tarifas. La red de transmisión y distribución, por su parte, ha estado desatendida durante años y sufrió daños generalizados como resultado de los huracanes Irma y María en 2017.

Por otra parte, la AEE tradicionalmente ha sido una fuente de corrupción pública y privada en la isla. El nombramiento para puestos de alta dirección depende más de la política partidista que del mérito personal. Las decisiones técnicas y de gestión, a su vez, estuvieron subordinadas durante años a intereses políticos de corto plazo.

La AEE sobrevivió en gran medida posponiendo gastos de capital, retrasando el pago a los proveedores, utilizando trucos contables que disfrazaron su verdadera condición financiera y tomando prestados miles de millones a tasas relativamente bajas y exentas de impuestos en los mercados de bonos municipales de Estados Unidos, aún estando al borde de la insolvencia. Que todas estas maniobras arteras terminaran finalmente en una declaración de quiebra no debe sorprendernos. Sin embargo, todavía es difícil pensar en otros monopolios que hayan logrado quebrar, con la excepción, quizás, de las empresas estatales de la antigua Unión Soviética.

Para ser justos, no siempre fue así. La AEE fue creada hace casi ochenta 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 a fondo 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 de bienes o servicios. 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*.<sup>1</sup>

*“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:

...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.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 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].

<sup>2</sup> *Id.*, p. 59.

En Puerto Rico hemos visto como los consumidores más exigentes cada día buscan salirse o desconectarse del sistema de la AEE.<sup>3</sup> 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 centralizadas 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.<sup>4</sup> Simplemente, el mundo cambió hace casi 50 años pero la AEE siguió haciendo las cosas como siempre las había hecho.

Por todo lo anterior, la conclusión ineludible es que la AEE simplemente no puede seguir operando como lo ha hecho hasta ahora. Coincidimos con el gobierno de Puerto Rico, así como con varias otras organizaciones, en que ha llegado el momento de tomar acciones drásticas con respecto a la AEE, ya que ha demostrado ser incapaz de reformarse y ha sido inmune a los esfuerzos de varias administraciones para modernizar y mejorar sus operaciones.

Dicho esto, sin embargo, creemos que es imperativo analizar cuidadosamente el contexto político-económico en el que ha operado la AEE y estudiar detenidamente la transacción propuesta para transformar el sistema eléctrico de Puerto Rico.

## CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO

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

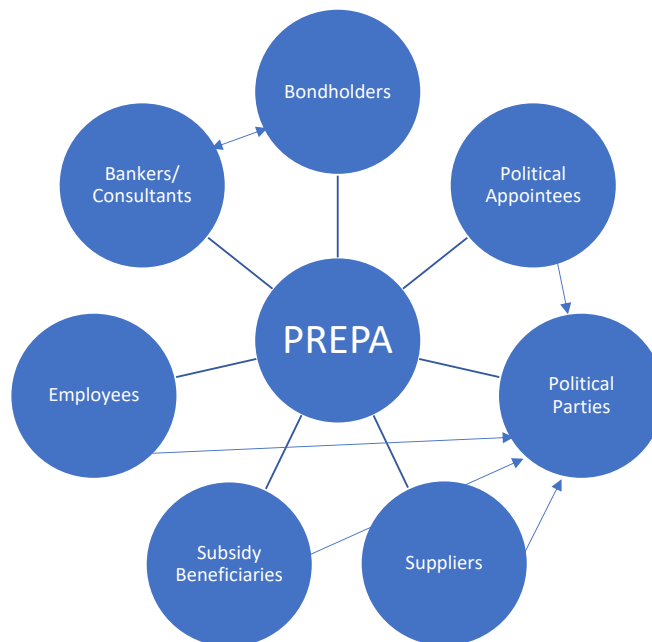
---

<sup>3</sup> Es importante señalar 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.

<sup>4</sup> Gretchen Bakke, *The Grid: The Fraying Wires Between Americans and Our Energy Future*, (Bloomsbury: New York, 2017), pp. 72-93.

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, “la cacería de rentas se define como la búsqueda de valor no compensado de otros agentes económicos, en contraste con la búsqueda de ganancias, donde las entidades buscan crear valor a través de una actividad económica mutuamente beneficiosa.”<sup>5</sup>



Fuente: Análisis de CNE

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.<sup>6</sup>

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

<sup>5</sup> International Monetary Fund, *Building Institutions*, World Economic Outlook 2005, p. 126: “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.”

<sup>6</sup> Paul Teske, *Regulation in the States*, (Brookings Institution Press: Washington, DC, 2004), p. 38.

los costos de actuar colectivamente exceden el beneficio individual que recibiría cada uno.

La implicación lógica de este análisis es que la AEE quebró debido a la lenta pero constante extracción de rentas por parte de estos grupos bien organizados, que gradualmente succionaron el alma de la corporación estatal. Es por eso que nos cuesta entender cómo las organizaciones e individuos que siendo excluidos del círculo sagrado de los beneficiarios de este esquema legalmente sancionado, pero no obstante moralmente corrupto, continúan abogando en contra de la transformación profunda de la AEE.

La cacería de rentas también explica por qué la AEE quebró de la forma en que lo hacen la mayoría de las otras empresas: esto es, “gradualmente, y luego de repente”.<sup>7</sup> Para la AEE ese momento llegó en julio de 2017 cuando la Junta de Supervisión y Administración Fiscal de Puerto Rico (“JSAF”), actuando como agente del gobierno de Puerto Rico, “con el interés de asegurar la futura sostenibilidad financiera de la AEE... presentó una petición voluntaria en el nombre de la AEE para la protección bajo el Título III de PROMESA en el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos”.<sup>8</sup>

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, cualquier transacción para la transformación del sistema eléctrico de Puerto Rico necesita tomar en cuenta la conducta depredadora de los grupos de interés internos y externos a la AEE que se benefician de la situación actual y *proveer mecanismos para limitarla o eliminarla*.

**Si el proceso de privatización actualmente favorecido se limita simplemente a transferir los activos o la operación de una empresa corrupta en el sector público a un grupo de inversionistas en el sector privado, sin interrumpir o desmantelar la red de cacería de rentas que hemos descrito anteriormente, entonces no habremos logrado absolutamente nada.**

---

<sup>7</sup> Ernest Hemingway, *The Sun Also Rises*, (Charles Scribner's Sons: New York, 1926).

<sup>8</sup> 2020 Fiscal Plan for the Puerto Rico Electric Authority, certificado por la Junta de Supervisión y Administración Fiscal para Puerto Rico, 29 de junio de 2020, p. 72.

Dicho de otra manera, la privatización, por sí sola, **no resolverá los problemas de energía eléctrica de Puerto Rico**, si lo único que hace es sustituir un grupo de cazadores de rentas por otro.

## EL CONTRATO ENTRE LA AEE Y LUMA ENERGY

El 22 de junio de 2020, la Autoridad de Energía Eléctrica (“AEE”) y la Autoridad para las Alianzas Público-Privadas de Puerto Rico (“AP3” o “Administrador”) formalizaron un acuerdo para la Operación y Mantenimiento (Acuerdo de “O&M”) del Sistema de Transmisión y Distribución de la AEE (“Sistema de T&D”) con LUMA Energy, LLC, (“ManagementCo”) y LUMA Energy Servco, LLC (“ServCo”, y junto con ManagementCo, el “Operador”).<sup>9</sup>

El Operador es, a su vez, un consorcio formado por ATCO Ltd., una empresa canadiense operadora de sistemas eléctricos, y Quanta Services, Inc., un proveedor de “soluciones de infraestructura” para la industria de energía eléctrica con sede en Texas.

En agosto de 2020 CNE publicó un informe extenso que analiza aspectos importantes de esta transacción y ofrece recomendaciones puntuales para mejorarla. Dicho informe ha sido sometido a la Comisión para incluirlo en el récord legislativo.

El Acuerdo de O&M otorga al Operador el derecho de operar y administrar el Sistema de T&D de la AEE durante quince años, mientras la AEE mantiene la titularidad de dicho sistema. En consideración por la administración del Sistema de T&D el Operador tiene derecho a recibir un Cargo por Servicio que consiste en:

(1) Una Tarifa Fija anual que comienza en \$70 millones en el año 1 y aumenta a \$105 millones para cada uno de los años 4 al 15; y

(2) Una Tarifa de Incentivo que se paga si el Operador cumple con ciertos indicadores de rendimiento y desempeño. Esta Tarifa de Incentivo comienza en \$13

---

<sup>9</sup> Para ser claros, según el Informe del Comité P3: “El Operador está formado por ServCo y ManagementCo. ManagementCo está formado por el personal directivo del Operador. ServCo es una empresa de servicios subsidiaria de ManagementCo. ManagementCo no es responsable de proporcionar los Servicios de O&M, pero es responsable de proporcionar los Servicios en el Periodo de Transición Inicial”. ServCo es responsable de proporcionar los Servicios de O&M, incluyendo el empleo de la fuerza laboral que proporcionará los Servicios de O&M, y es responsable por la operación del Sistema de T&D”.



millones en el año 1 y aumenta hasta \$20 millones para cada uno de los años 4 al 15.

En ambos casos, los montos pagaderos a cuenta de la Tarifa Fija y la Tarifa de Incentivo, si alguno, se ajustarán anualmente por la tasa de inflación. El acuerdo también incluye un “Período de Transición Inicial” y un “Período de Transición Final” para los cuales las tarifas son diferentes al Cargo por Servicio indicado anteriormente.

## **ANÁLISIS**

En términos generales, nos preocupa que el gobierno de Puerto Rico aparenta carecer de la capacidad necesaria para negociar y gestionar con éxito este tipo de proceso complejo de múltiples niveles y varias dimensiones de implementación que se entrecruzan y se refuerzan entre sí.

Además, resulta aparente de nuestro análisis del Acuerdo de O&M que el mismo no asigna de manera equitativa los riesgos entre las partes. En nuestra opinión, el gobierno de Puerto Rico necesita desarrollar una mayor capacidad para establecer claramente los objetivos de política pública que se quieren lograr y para negociar exitosamente este tipo de acuerdo, si se desea continuar con la política de alianzas público-privadas en el futuro.

A continuación, resumimos algunos aspectos específicos del Acuerdo de O&M que nos generan preocupación y las recomendaciones de CNE sobre cómo abordarlos.

## **MÉTRICAS DE DESEMPEÑO**

El Operador, para cobrar la Tarifa de Incentivo anual, tiene que cumplir o exceder con ciertas métricas de desempeño, según se establece en el Anejo IX del Acuerdo de O&M. El Anejo X, a su vez, establece la metodología para el cálculo del monto de la Tarifa de Incentivo adeudado, si alguno. La preocupación aquí es que un número significativo de parámetros de referencia no se han determinado y están sujetos a negociaciones entre las partes.

En términos sencillos, el problema es, como lo expresó nuestro amigo Roy Torbert del Rocky Mountain Institute, que “en casi todos los parámetros de referencia [LUMA] tiene que superar el desempeño anterior de la AEE”, pero esa es realmente

una vara muy baja ya que la AEE “tiene una historia muy mala manejando datos con consistencia”, sin mencionar un largo historial de desempeño deficiente.<sup>10</sup>

Este es un tema clave para determinar el éxito o el fracaso de la transacción. Entendemos que puede ser necesario establecer parámetros de referencia contra el desempeño anterior de la AEE durante los años iniciales del período del contrato, ya que el Sistema de T&D necesita una inversión significativa para funcionar de acuerdo con estándares razonables. Pero en algún momento, las métricas de referencia para medir el desempeño de LUMA deberían compararse con empresas de servicios públicos similares en los Estados Unidos.

**Riesgo/Preocupación:** El pago de la Tarifa de Incentivo depende de que el Operador logre ciertos objetivos de desempeño que al momento de firmar el Acuerdo de O&M no se habían determinado. Usar el desempeño anterior de la AEE para medir el progreso podría establecer un estándar demasiado bajo para justificar la transacción.

**Recomendación:** Las métricas de rendimiento deben desarrollarse en consulta con el NEPR y la P3A utilizando las mejores prácticas y métricas de desempeño de empresas de servicios públicos en una situación similar. Tenemos entendido que este proceso se está llevando a cabo entre el NEPR y LUMA.

## CÁLCULO Y AUDITORÍA DE LOS AHORROS

El Informe del Comité P3 establece que el valor presente de la Tarifa Fija y la Tarifa de Incentivo durante el plazo de 15 años del Acuerdo de O&M es de aproximadamente \$1,350 millones. Esto significa que entrar en el Acuerdo de O&M sería racional, desde una perspectiva puramente financiera, si y solamente si, el valor presente de los ahorros futuros que generará el Operador excede \$1,350 millones.

De acuerdo con la presentación de la Autoridad de P3 cuando se anunció la transacción, se prevé que los ahorros anuales alcancen los \$288 millones para el quinto año de vigencia del Acuerdo de O&M, en comparación con una tarifa anual de \$138 millones, para un ahorro neto de \$150 millones.

De manera similar, el Exhibit B del Informe del Comité P3: *Advantages of Third-Party T&D Operator of the Puerto Rico T&D System*, establece un análisis de ahorros similar realizado por FTI Consulting. FTI hizo un estimado de ahorro de

---

<sup>10</sup> Robert Walton, “PREPA CEO sees bright future for embattled utility, but funding, grid mod challenges remain”, *Utility Dive*, July 20, 2020.

acuerdo con dos escenarios. Primero, asumen “una reducción del 10% en los costos operativos base (costos no variables como costos laborales y gastos de mantenimiento) debido a nuevos métodos de trabajo y prácticas de gestión mejoradas implementadas por el Operador de T&D”, que estiman generarán \$117 millones en ahorros.

Y, en segundo lugar, presentan “un escenario de mayor eficiencia [que] evalúa el impacto de una reducción en la cantidad de combustible y energía comprada requerida debido a mejoras en las operaciones que conducen a reducir las pérdidas en las líneas”, y que estiman generará \$177 millones en ahorros.<sup>11</sup>

Ambos escenarios se quedan cortos del análisis completo de costo/beneficio que nos gustaría ver, pero a primera vista parecería que el Acuerdo de O&M, si se ejecuta de acuerdo con sus términos, se pagaría solo. **El problema es que la AEE es notoria por sobrestimar los ahorros de varios esfuerzos de reforma emprendidos en el pasado.**

**Riesgo/Preocupación:** La proyección de la reducción de costos que generará el Operador podría estar significativamente sobreestimada.

**Recomendación:** La P3A debe contratar una firma de auditoría independiente para realizar auditorías anuales y realizar un seguimiento de las reducciones de costos supuestamente generadas por el Operador. También se debe permitir que el NEPR revise y analice esos hallazgos. El Acuerdo de O&M debe ajustarse según sea necesario si el Operador no logra cumplir con las reducciones de costos requeridas.

## TRANSACCIONES ENTRE GRIDCO Y GENCO

Una de las condiciones previas a la Fecha de Inicio del Servicio de LUMA es que esté vigente un plan final para la reorganización de la AEE. Esta reorganización consiste en dividir la AEE en dos compañías operacionales: (1) GridCo, que retendrá la propiedad del Sistema T&D, y (2) GenCo, que retendrá la propiedad de los activos de generación de la AEE hasta que sean retirados o eliminados.<sup>12</sup>

Entonces el Acuerdo de O&M requiere que GridCo y GenCo otorguen un acuerdo de compra y operación de energía (el “GridCo-GenCo PPOA”), con el Operador actuando como agente de GridCo, proveyendo para el reembolso de gastos, la

---

<sup>11</sup> Exhibit B to the P3 Committee Report, *Advantages of Third-Party T&D Operator of the Puerto Rico T&D System*, p. 101-102.

<sup>12</sup> Acuerdo de O&M, Sección 4.5(q).

transmisión y distribución de energía y otros servicios relacionados con la generación, y la compraventa de energía y electricidad producida por los activos de generación de la AEE, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el Exhibit H del Acuerdo de O&M.

Ahora, la noción de que dos subsidiarias de la AEE entrarán en un acuerdo de buena fe y en condiciones de plena competencia es francamente ingenua, por no decir completamente absurda, y en nuestra opinión, la Hoja de Términos establecida en el Exhibit H plantea algunas preocupaciones serias.

Primero, según los términos propuestos para el GridCo-GenCo PPOA, GenCo será responsable de adquirir combustible para las unidades de generación de GenCo, pero será GridCo quien “pagará todas las compras de combustible después de que GenCo certifique la recepción y la calidad, y autorice el pago.” Además, de conformidad con la Sección 2.5 del Exhibit H del Acuerdo de O&M, **“GridCo no tendrá la obligación de verificar ninguna factura enviada por GenCo”**. El hecho de no exigir siquiera una cantidad mínima de debida diligencia por parte de GridCo antes de pagar cualquier factura, **incluidas las facturas de combustible**, nos desconcierta, dado el historial nefasto de las prácticas de adquisición de combustible y equipo por parte de la AEE.<sup>13</sup>

En segundo lugar, los términos y condiciones del PPOA propuesto regirán las compras por GridCo de la energía generada por GenCo. Y mientras la Sección 3.1 del Exhibit H establece que “si el costo de la Energía de las Instalaciones de Generación se vuelve más costoso en forma incremental que otras fuentes disponibles a GridCo, la producción de las Instalaciones de Generación se reducirá a cero, si GridCo así lo solicita ...”, el concepto de “costos” es muy fluido en el mundo energético.

De hecho, los reguladores de la electricidad en todo el mundo dedican la mayor parte de su tiempo a discutir y definir qué “costos” pueden o deben incluirse en las tarifas a ser cobradas a los consumidores. Por tanto, es importante que el PPOA final incluya una definición detallada de los “costos” atribuibles a la generación de electricidad para minimizar las tarifas al consumidor y evitar el subsidio cruzado de las ineficientes unidades de generación de GenCo por parte de GridCo.

---

<sup>13</sup> Ver, Beatriz de la Torre, “AEE pasa con fichas”, *El Vocero*, 21 de marzo de 2013; “Nebuloso financiamiento de ‘mareducto””, *El Vocero*, 23 de mayo de 2013; y “Denuncian ‘chanchullo’ en AEE”, *El Vocero*, 22 de julio de 2013; y Mary Williams Walsh, “At Puerto Rico’s Power Company, A Recipe for Toxic Air, and Debt”, *New York Times*, February 15, 2016; y “In Scandal at Puerto Rico Utility, Ex-Fuel Buyer Insists He Took No Bribes”, *New York Times*, March 2, 2016.

Finalmente, el Operador debe celebrar un acuerdo para proporcionar ciertos servicios a GenCo (el “Acuerdo de Servicios Compartidos de GenCo”) de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el Anejo VI del Acuerdo de O&M. Según el Anejo VI, “GenCo pagará una tarifa de servicio compartido (sin margen de beneficio) que se determinará en y de acuerdo con la metodología de asignación del Acuerdo de Servicios Compartidos”. Nuevamente, el término “costo” no está definido y presumiblemente depende de las partes determinar de alguna manera que los montos cobrados por GridCo por los servicios prestados a GenCo son “sin margen de beneficio ni ganancia”.

**Riesgo/Preocupación:** El Acuerdo de O&M requiere la ejecución de varios otros acuerdos que constituyen transacciones entre partes relacionadas y que podrían brindar oportunidades para la cacería de rentas o malversación de fondos por parte del Operador o de la AEE.

**Recomendaciones:** Con respecto al PPOA entre GridCo y GenCo, recomendamos que (1) el acuerdo esté sujeto a un escrutinio minucioso, revisión y aprobación previa por parte del NEPR y (2) que se requiera que GridCo ejerza la debida diligencia razonable y prudente antes de pagar cualquier factura presentada por GenCo. Con respecto al Acuerdo de Servicios Compartidos de GenCo y cualquier otra transacción o acuerdo entre partes relacionadas que no estén expresamente cubiertos por los términos y condiciones del Acuerdo de O&M, recomendamos que se presenten al NEPR para su aprobación previa, teniendo en cuenta el impacto en las tarifas, así como las mejores prácticas de esta industria a nivel mundial y cualquier otro parámetro apropiado.

## MEJORAS DE CAPITAL POR EL OPERADOR O SUS AFILIADAS

El Operador no tiene la obligación de realizar mejoras de capital al Sistema T&D de Puerto Rico. Sin embargo, el Operador tiene la opción, de conformidad con la Sección 5.5(d) del Acuerdo de O&M, de proponer al NEPR mejoras de capital que serían propiedad del Operador. El NEPR, a su vez, evaluará cualquier propuesta de este tipo en “función de sus méritos” y permitirá que el Operador “obtenga una tasa de rendimiento razonable sobre la misma, consistente con los rendimientos permitidos por las empresas que operan en el negocio de transmisión y distribución de electricidad de los Estados Unidos en actividades similares.”

De hecho, parece que al menos uno de los socios de LUMA, Quanta Services, Inc. (“Quanta”), cree que hay oportunidades significativas para realizar esas inversiones.

Según el comunicado de prensa de Quanta que anunció la transacción el 22 de junio:

Quanta believes there is opportunity for it to compete for work associated with Puerto Rico's electric T&D system modernization efforts that are separate from its ownership interest in LUMA. Puerto Rico's electric T&D system is at a critical juncture after the destruction caused by Hurricanes Maria and Irma. As a result, the government of Puerto Rico, through the P3 and in collaboration with PREPA, have embarked on a plan to rebuild, modernize, harden and “green” its power grid, a majority of which is expected to be funded by U.S. federal disaster relief agencies and managed by LUMA. The P3 estimates that more than \$18 billion of electric T&D capital investment could be required through 2028 for this initiative.<sup>14</sup>

Si bien el Acuerdo de O&M obliga al NEPR a revisar estas transacciones, creemos que las transacciones entre partes relacionadas son particularmente vulnerables a la cacería de rentas y deberían estar sujetas a una revisión adicional por parte de P3A como Administrador del Acuerdo de O&M.

**Riesgo/Preocupación:** La participación directa del Operador, o cualquiera de sus afiliadas, en licitaciones de mejoras de capital sería una transacción entre partes relacionadas y dichas transacciones son propensas a generar oportunidades de cacería de rentas.

**Recomendaciones:** Primero, el NEPR debe desarrollar un proceso administrativo especial para llevar a cabo un escrutinio estricto de cualquier transacción de este tipo. En segundo lugar, esas transacciones también deben estar sujetas a revisión y aprobación por parte de la P3A, como Administrador del Acuerdo de O&M.

## COORDINACIÓN CON OTRAS REFORMAS

A la fecha de esta ponencia, hay al menos cinco procesos en curso que afectarán las operaciones de la AEE en el futuro cercano:

- Primero, el NEPR ha revisado y aprobado un Plan Integrado de Recursos (“PIR”) para la AEE que, al menos en teoría, debería guiar las operaciones de la empresa de servicios públicos durante los próximos veinte años.

---

<sup>14</sup> Quanta Services, Inc., *Quanta Services and ATCO-Led Consortium Selected by the Puerto Rico Public-Private Partnership Authority for the Operation and Maintenance of Puerto Rico's Electric Power Transmission and Distribution System*, June 22, 2020.

- En segundo lugar, la JSAF ya ha certificado un Plan Fiscal para la AEE, que debe servir como base para un Plan de Ajuste (“POA”) para reestructurar todas sus obligaciones con sus acreedores.
- Tercero, la JSAF ha negociado un Acuerdo de Apoyo a la Reestructuración de la Deuda de la AEE con un subconjunto de los acreedores de la AEE, pero ese proceso se ha detenido al menos en el corto plazo, debido al impacto de la pandemia de Covid-19 en la economía de Puerto Rico.
- Cuarto, la AEE, con la asistencia del Departamento de Energía federal (“DOE”), ha preparado un plan para modernizar y descentralizar la red de transmisión y distribución en Puerto Rico, como parte de un esfuerzo mayor para reconstruir el sistema eléctrico.
- Finalmente, la AEE y varias otras entidades han otorgado el Acuerdo de O&M, para la operación y administración del sistema de transmisión y distribución durante los próximos quince años, que hemos analizado en esta ponencia.

Esta es una agenda ambiciosa para cualquier compañía eléctrica, pero especialmente desafiante en el caso de la AEE, que tiene un largo historial de intentos fallidos de cambio estratégico. La JSAF parece reconocer esta situación al afirmar que “para ejecutar exitosamente el Plan Fiscal y asegurar el progreso hacia la transformación, la AEE debe manejar de manera efectiva varias contingencias y riesgos”.<sup>15</sup>

En teoría, todos los procesos descritos anteriormente deberían seguir una secuencia lógica basada en el Plan Integrado de Recursos a largo plazo. Sin embargo, la AEE ha decidido seguir adelante con algunas “decisiones predeterminadas” con respecto a nuevas inversiones de capital (por ejemplo, la terminal de gas para las unidades 5 y 6 de San Juan) fuera del contexto de del PIR aprobado. Además, la AEE le ha presentado a FEMA un Plan de Mejoras de Infraestructura (“PMI”) para la inversión de aproximadamente \$10,000 millones de fondos federales que aparenta estar en conflicto con el PIR y con el Acuerdo de O&M, ya que ambos planes cuentan con la misma asignación de fondos federales para modernizar el sistema de transmisión y distribución de Puerto Rico.

Esto es motivo de preocupación ya que parece que no hay coordinación entre la implementación del PIR y ciertas acciones que la AEE está tomando, aparentemente por su cuenta. Esta situación es particularmente preocupante dada la capacidad

---

<sup>15</sup> *2020 Fiscal Plan for the Puerto Rico Electric Authority*, as certified by the Financial Management and Oversight Board for Puerto Rico on June 29, 2020, p. 10.

limitada del gobierno de Puerto Rico para gestionar y ejecutar procesos complicados.

En resumen, nos parece que estas iniciativas se desarrollan en vías paralelas y no existe una coordinación real entre las entidades a cargo de velar por todas las piezas que están en movimiento, lo que potencialmente podría llevar al fracaso del intento de modernización y transformación del sistema de electricidad de Puerto Rico. En nuestra opinión todas estas iniciativas deben ser coordinadas desde y por el NEPR, ya que es la única agencia gubernamental con la autoridad legal y jurisdicción para supervisar el sistema eléctrico de Puerto Rico en su conjunto.

**Riesgo/Preocupación:** La falta de coordinación entre las múltiples acciones necesarias para modernizar el sistema eléctrico de Puerto Rico podría conducir a una falla catastrófica de todo el proceso de transformación.

**Recomendaciones:** Los procesos de transformación de la AEE deben ser coordinados por el NEPR de conformidad con el Plan Integrado de Recursos debidamente adoptado. El NEPR debe ejercer su autoridad legal para obligar a la AEE a cumplir con este requisito.

Con respecto al NEPR, recomendamos que se restablezca su posición legal y sus poderes como un regulador verdaderamente independiente. Mas allá de las preferencias ideológicas de las partes interesadas en este proceso, lo cierto es que un regulador fuerte e independiente será la clave para la ejecución exitosa del proceso de transformación de la AEE. Además, tanto la Asamblea Legislativa como la JSAF deben asegurarse de que el NEPR cuente con todos los recursos humanos y presupuestarios adecuados para ejecutar eficazmente su misión.

## CONCLUSIÓN

*We are not here to curse the darkness, but to light the candle that can guide us through that darkness...*

—Senator John F. Kennedy, July 15, 1960

Debería ser obvio para cualquier observador objetivo de la economía puertorriqueña que la AEE no puede continuar operando como está constituida actualmente. Los costos económicos, ambientales, financieros y sociales son insostenibles, dada la situación actual de Puerto Rico. Por lo tanto, la transformación de la AEE es imperativa para el futuro desarrollo económico de la isla.



El Acuerdo de O&M es un primer paso en esta transformación, pero está lejos de ser perfecto. Hemos resaltado algunas fallas críticas en el Acuerdo de O&M y propuesto recomendaciones específicas para abordarlas. Por tanto, en nuestra opinión, el curso de acción más prudente en este momento es renegociar el Acuerdo de O&M con LUMA para asignar y equilibrar mejor los riesgos entre las partes. Si se llega a la conclusión de que los defectos del Acuerdo de O&M no se pueden remediar, entonces se debe considerar la cancelación del mismo y comenzar un proceso nuevo para mejorar y transformar el sistema de transmisión y distribución eléctrica de Puerto Rico.

Nuevamente, agradecemos la oportunidad para participar en este importante debate público. El análisis crítico por parte de los ciudadanos, representantes del sector privado y entidades no-gubernamentales de las acciones que propone un gobierno es esencial para el ejercicio saludable de la democracia. Parafraseando al entonces Senador John F. Kennedy, no venimos con ánimo de maldecir la oscuridad, aunque algunos la prefieran para esconder sus acciones, sino a encender una luz que nos guíe a través de esa oscuridad.

Quedamos a su disposición para contestar cualquier pregunta que usted o los miembros de la honorable Comisión de Desarrollo Económico, Planificación, Telecomunicaciones, Alianzas Público Privadas y Energía puedan tener con respecto a este importante asunto.

Respetuosamente sometido,

[Sergio M. Marxuach Colón](#)  
Director de Política Pública  
Centro para una Nueva Economía