



PONENCIA DEL CENTRO PARA UNA NUEVA ECONOMÍA
ANTE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ENERGÉTICOS Y RECURSOS DE AGUA
SENADO DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
SOBRE EL P. DEL S. 882

Sergio M. Marxuach Colón
Director de Política Pública
Centro para una Nueva Economía
6 de febrero de 2014

Buenos días, Honorable Senador Ramón Luis Nieves, Presidente de la Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua del Senado del Estado Libre Asociado 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 mediante la cual nos cita a comparecer a estas vistas públicas para discutir el Proyecto de Administración radicado como el Proyecto del Senado Número 882 (“P. del S. 882”) con el objetivo de establecer la Ley de la Comisión de Energía y Telecomunicaciones. Agradecemos la oportunidad que nos brinda para participar en el análisis de este importante asunto.

Introducción

El P. del S. 882 surge del creciente reclamo público para la creación de un ente externo que fiscalice a la Autoridad de Energía Eléctrica y que regule la industria eléctrica en la isla. De hecho, el Senado de Puerto Rico tiene ante su consideración el P. del S. 837, radicado por el Presidente de este cuerpo, Honorable Eduardo Bhatia, y en la Cámara de Representantes se ha radicado el P. de la C. 1457 para lograr objetivos similares. A nosotros en el Centro para una Nueva Economía nos alienta que una idea que comenzamos a plantear hace ocho años y que hemos ido madurando a través del tiempo haya cobrado vuelo y esté siendo discutida con seriedad y profundidad en los espacios de política pública de la Legislatura y el Poder Ejecutivo¹.

El momento para esto no puede ser más oportuno. Los reclamos para la creación de una junta reguladora externa a la Autoridad se han hecho más urgentes con la reciente degradación del crédito de Puerto Rico. No hay duda que la comunidad de inversionistas ahora mirará aún más de cerca la frágil situación financiera y operacional de la Autoridad de Energía Eléctrica. Un regulador externo que supervise la Autoridad de Energía Eléctrica puede asegurar que la agencia reduzca sus costos y conduzca su operación con mayor eficiencia a largo plazo, en lugar de simplemente aumentar continuamente las tarifas para poder cumplir con el servicio de su deuda. A la vez, una junta reguladora permitirá que Puerto Rico pueda encaminar un proceso de planificación de largo plazo – algo que la

¹Center for a New Economy, “Rethinking the Governance of State-Owned Enterprises in Puerto Rico”, 2012.

Autoridad ha sido incapaz de hacer hasta el momento – y ampliar nuestro abanico de opciones futuras.

La propuesta de Administración

Aunque estamos conscientes de que es urgente establecer una junta o comisión reguladora para la industria eléctrica, entendemos que es necesario plantear nuestras serias preocupaciones con la propuesta que hace el Poder Ejecutivo y que está plasmada en el P. del S. 882.

En primer lugar, la complejidad del sistema eléctrico requiere la atención de un ente regulador que tenga el conocimiento y los recursos necesarios para poder llevar a cabo su misión. La tarea de supervisar y fiscalizar a la industria eléctrica requiere de un organismo especializado que pueda dedicarse a ella a tiempo completo. Más aún, el Dr. Efraín O’Neill, profesor en el Recinto de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico, entre otros miembros de ese honorable claustro, ha abogado por una junta reglamentadora con jurisdicción exclusiva sobre el sector energético.² Es por estas razones que no apoyamos la idea de incluir el área de energía al mandato de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones, y abogamos por la creación una Junta Reguladora específicamente dedicada a la energía y la electricidad.

Segundo, nos parece que el mandato que se le otorga a la Comisión en relación a las tarifas eléctricas y la resolución de disputas es terriblemente débil. Nos llama la atención que ni siquiera se le otorga a la Comisión la capacidad para dirigir el proceso de revisión y establecimiento de tarifas. La Autoridad de Energía Eléctrica seguirá determinando sus tarifas como hasta ahora, y solo vendrá obligada a radicar las mismas ante la Comisión. Peor aún, la legislación propuesta penaliza a las personas que quieran presentar alguna querrela o que quieran impugnar alguno de los procedimientos de la Autoridad, ya que le impone al querellante un requisito de prestar una fianza sin un tope o límite fijo. Lejos de fortalecer las protecciones a los consumidores y a los productores independientes, la legislación parece dirigida a desalentar las querellas y limitar el acceso a los ciudadanos. Solo añade una capa burocrática que tememos sea inoperante e inefectiva.

² El Dr. O’Neill es actualmente el Asesor de Asuntos Energéticos del Gobernador de Puerto Rico.

En esa misma dirección, nos preocupa sobremanera el artículo 16 del proyecto propuesto por la administración. El mismo estipula que si cualquier proceso ante la Comisión pudiera evitar que la Autoridad pueda cumplir con los términos acordados con los bonistas, la Comisión ordenará la imposición de un cargo adicional a la tarifa para cumplir con el mismo. Este artículo, según está redactado, le otorga demasiada discreción a la Autoridad para aumentar las tarifas según esta lo considere necesario.

Tercero: el proyecto no le otorga a la Comisión ni las funciones medulares para que pueda fiscalizar a la Autoridad ni aquellas para estructurar el mercado eléctrico. La Comisión, según el proyecto, establecerá las normas de la política energética y las reglas que regirán el proceso de trasbordo, pero dejará en manos de la Autoridad de Energía Eléctrica la implementación de ambas cosas: la Autoridad seguirá otorgando los contratos de los productores de energía y seguirá decidiendo cual de estos puede conectarse a la red. Al igual que con la tarifas, la Comisión interviene en el proceso solamente si alguien se querrela contra la Autoridad.

Y esto nos lleva a un cuarto punto. Nos parece que el proyecto tiene un problema filosófico irreconciliable. El P. del S. 882 no parece crear ni una Comisión Reguladora ni Fiscalizadora ni Supervisora, sino un lánguido foro adjudicativo donde los consumidores y productores podremos presentar querellas contra la Autoridad. En resumen, carece de garras para hacer cumplir su normativa.

Más aún, el proyecto no logra darle verdadera independencia a la Comisión que propone crear. El artículo 21 establece que la Comisión tendrá adscrita una Oficina Estatal de Política Pública Energética que a su vez tendrá a su cargo el establecimiento de la política pública del gobierno y asesorará al gobernador en esos aspectos. Esto contraviene uno de los preceptos más importantes que entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo identifica como esenciales para un organismo regulador del sistema eléctrico: el deslinde de las funciones estatales de hacer política pública, operar componentes del sistema, y regular o fiscalizar los mismos.

En resumen, tenemos que concluir que la Comisión Reguladora que crea el P. del S. 882 es deficiente y se queda corta de muchos de los parámetros trazados por los organismos internacionales para este tipo de entidad.

Lecciones importantes

Es importante destacar que al discutir la creación de una Junta o Comisión Reguladora, Puerto Rico se embarca en una ruta que ya ha sido recorrida por decenas de países del mundo. Todos los países desarrollados y al menos la mitad de los países en desarrollo cuentan con algún ente regulador del sistema eléctrico.

La existencia de un regulador independiente y debidamente apoderado es de hecho, el elemento más importante que identifica el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (EBRD) en la elaboración de un marco regulatorio coherente y predecible que sirva para fomentar mercados competitivos y un ambiente saludable de inversión³.

Sin embargo, es necesario que la entidad regulatoria sea independiente y robusta, que tenga los recursos necesarios y la debida autoridad legal para fiscalizar ya sea un monopolio público – como en el caso de Puerto Rico – o un mercado abierto a la competencia, como se ha hecho en muchas partes del mundo. Un ente regulador endeble, con un mandato limitado, y recursos escasos puede ser una receta para el fracaso.

Esto fue lo que determinó el Banco Inter-Americano de Desarrollo cuando estudió en 2007 los procesos de cambio en la industria eléctrica en una variedad de países en América Latina⁴. Entre otros hallazgos, el BID encontró que muchos de los países habían fallado en crear un marco regulatorio robusto, con un regulador que contara con personal capacitado técnicamente, con recursos suficientes, y verdadera independencia del poder ejecutivo. El resultado fue que muchas de las entidades regulatorias no pudieron ejercer efectivamente la misión que se les había encomendado por ley.

³ EBRD, “Regulating the Power Sector”, <http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit082/pdf>

⁴ Jaime Millán, Banco Interamericano de Desarrollo, “*Market or State? Three Decades of reform in the Latin American Electric Power Industry*”, 2007, <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html=67628>

En aquellos países donde existían corporaciones públicas en el sector eléctrico, continuó la interferencia política en las corporaciones estatales, no se implantaron normas adecuadas de gobernanza, y se mantuvieron niveles inadecuados de facturación y medición, con altos niveles de fraude. El resultado en esos casos fue mayor ineficiencia, más corrupción e interferencia política. En aquellos países donde se abrió el mercado a competencia sin que el marco regulatorio fuera robusto, se produjeron fusiones y adquisiciones de parte de los jugadores privados más fuertes y muchos de los mercados terminaron con una alta concentración de un solo ente privado. El resultado fue que cambiaron los monopolios públicos por monopolios privados.

Esta experiencia nos lleva a resaltar 3 importantes lecciones para Puerto Rico:

1. **Es preciso asegurar que el ente regulador sea independiente y robusto**, con los poderes y los recursos técnicos y financieros para reglamentar el mercado.
2. En el caso de que se mantenga la **participación pública en el sector eléctrico**, como es el caso de Puerto Rico, es importante **limitar la intervención del gobierno y del proceso político** en las decisiones de producción y operación.
3. En el caso en que se decida abrir **eventualmente el sector a competencia**, hay que **asegurar el marco regulatorio y ajustar el nivel de competencia al tamaño del mercado**.

Teniendo estas importantes lecciones en mente, el Centro para una Nueva Economía le comisionó un estudio al *Regulatory Assistance Project*, una organización sin fines de lucro destacada en Vermont especializada en los aspectos regulatorios y técnicos de la industria eléctrica. El RAP está compuesto por expertos que han trabajado como reguladores y que tienen vasta experiencia. Han desarrollado proyectos alrededor del mundo: en EEUU, Europa, China, India, Brasil y Sur África, entre otros. Tienen experiencia en desarrollar políticas públicas para los sistemas eléctricos que promueven la eficiencia, confiabilidad, equidad y protección ambiental.

El CNE ha estado trabajando con RAP para identificar las mejores prácticas que se han desarrollado en el mundo en términos de marcos regulatorios y ofrecer recomendaciones fundamentadas en un análisis empírico para identificar cual es el marco regulatorio adecuado para Puerto Rico.

A esos efectos, estamos sometiendo a esta honorable Comisión el análisis que realizamos junto a este grupo de expertos y que recoge los poderes fundamentales que debe tener la Comisión Reguladora que se cree para supervisar el mercado eléctrico.⁵

Entre los poderes que identificamos como esenciales están:

1. Desarrollar y establecer las tarifas eléctricas tanto a nivel mayorista como al detal;
2. Desarrollar las reglas y las políticas que rijan sobre los jugadores del sistema eléctrico, tanto los públicos (la AEE), como los privados (las empresas que le venden electricidad a la AEE);
3. Desarrollar estándares para la calidad y confiabilidad del servicio, y para la interconexión al sistema;
4. Autoridad para realizar la planificación del sector, reduciendo los costos totales de acuerdo a la política pública;
5. Crear y hacer valer reglas para proteger al consumidor;
6. Iniciar procedimientos e investigaciones relacionados con cualquier aspecto del servicio;
7. Autoridad para adjudicar disputas;
8. Desarrollar y supervisar las reglas del mercado, si se decide hacer reformas para liberalizar el sistema;
9. La capacidad de desarrollar reglas internas que aseguren que su propio funcionamiento sea transparente, eficiente y equitativo; y
10. La capacidad para poder acudir a los tribunales y foros administrativos, legislativos, federales o estatales en cualquier asunto bajo su jurisdicción.

Un regulador robusto e independiente es crucial para asegurar el interés público frente a un ente tan opaco y arbitrario como la Autoridad de Energía Eléctrica y para asegurarle a Puerto Rico todo un abanico de opciones futuras: desde integrar nuevos productores de energía al sistema de la

⁵ Regulatory Assistance Project y Centro para una Nueva Economía, “*The Role of a Power Sector Regulator to Strengthen Sector Performance in Puerto Rico*”, 2014.

Autoridad de Energía Eléctrica, como se hace al momento, hasta abrir ciertas áreas a competencia.

Es crucial que ese cuerpo regulador tenga autoridad estatutaria real para supervisar y regular a la Autoridad de Energía Eléctrica y todo el sector eléctrico. De lo contrario, la reforma será meramente cosmética, y prevalecerán la inercia y el estatus quo.

La importancia de crear una Comisión Reguladora verdaderamente robusta e independiente no puede subestimarse. Un sistema eléctrico eficiente, transparente y accesible es esencial para la recuperación económica de Puerto Rico, algo que a su vez resulta imprescindible para la estabilidad fiscal de nuestro gobierno.

Respetuosamente sometido,

/s/ SERGIO M. MARXUACH
Director de Política Pública
Centro para una Nueva Economía
6 de febrero de 2014