



Análisis de la Sostenibilidad del Sector Eléctrico



República Dominicana

Febrero del 2003

Presentado por

Advanced Engineering Associates International (AEAI)

1666 K Street, NW, Suite 620

Washington, DC 20006

Teléfono: 202-416-6614

Fax: 202-955-9082

aeai@aeai.net



(AEAI)

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	6
A. INTRODUCCIÓN. RESUMEN DE CONCLUSIONES.	6
B. CONCLUSIONES FÁCTICAS Y AMENAZAS CLAVE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS GESTIONES DE REFORMA	8
1. ASUNTOS ESTRUCTURALES Y DE ORGANIZACIÓN	8
2. OPERACIÓN DEL MERCADO	10
3. COBROS Y VIABILIDAD FINANCIERA DE LAS COMPAÑÍAS	11
C. ESTRATEGIAS RECOMENDADAS PARA SUPERAR LAS AMENAZAS A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS REFORMAS	12
1. RECOMENDACIONES ESTRUCTURALES Y DE ORGANIZACIÓN	12
2. OPERACIÓN DEL MERCADO	14
3. COBROS Y VIABILIDAD FINANCIERA DE LAS COMPAÑÍAS	15
4. ENMIENDAS AL REGLAMENTO	17
1. INSTITUCIONES, INCENTIVOS Y LA ECONOMÍA POLÍTICA SOBRE LA REFORMA AL SECTOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA	20
1.1 LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA	20
1.2 LAS REFORMAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	20
1.3. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SECTOR ELÉCTRICO	24
1.3.1 COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA	24
1.3.2 LA SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD	26
1.3.3 EL ORGANISMO COORDINADOR	27
1.3.4 CORPORACIÓN DOMINICANA DE EMPRESAS ELÉCTRICAS ESTATALES (CDEEE)	28
1.3.5 ESTABLECIMIENTO DE TARIFAS Y PROCESOS REGULADORES	29
1.3.5.1 ESTABLECIMIENTO DE TARIFAS	29
1.3.5.2 EMISIÓN DE REGULACIONES Y DE ESTÁNDARES TÉCNICOS DE LA SIE	30
1.3.5.3 IMPOSICIÓN DE PENALIDADES	31
1.3.5.4 ENMIENDAS AL REGLAMENTO (REGLAMENTO, ART. 517)	31
1.3.6 JURISDICCIÓN Y PROCESO DE APELACIÓN	31
1.3.7 COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (FONDO PATRIMONIAL) (FONPER)	31

1.4	PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO	31
		33
	1.4.1 GENERACIÓN CAPITALIZADA	34
	1.4.2 DISTRIBUCIÓN CAPITALIZADA	34
	1.4.3. GENERACIÓN DEL SECTOR PRIVADO	34
1.5	OPERACIÓN Y ESTRUCTURA DEL MERCADO	34
1.6	TARIFAS REGULADAS	36
2.	RESULTADOS Y AMENAZAS A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS REFORMAS	37
2.1	CONDUCTA Y OPERACIÓN DE INSTITUCIONES OFICIALES	37
		37
2.1.1	LA PERSONALIZACIÓN DEL PODER	40
2.1.2	PROCESOS Y RELACIONES INSTITUCIONALES	41
2.1.3	PREVISIBILIDAD INSTITUCIONAL	42
2.1.4	INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO	43
2.1.4.1	INFORMACIÓN PÚBLICA Y CONOCIMIENTO	43
2.1.4.2	INFORMACIÓN PARA LOS PARTICIPANTES EN EL MERCADO	44
2.1.4.3	CANALES PARA LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN	44
2.1.4.4	HERRAMIENTAS PARA LA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN	46
2.2	INSTITUCIONES OFICIALES, PROCEDIMIENTOS Y OPERACIONES	46
		46
2.2.1	LA COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA EL MANTENIMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR DE ELECTRICIDAD (EL CONSEJO SUPERVISOR)	47
2.2.2	LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (LA CNE)	47
2.2.3	SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD (SIE)	48
2.2.3.1	SUPERINTENDENTE Y COMISIONADOS	48
2.2.3.2	INDEPENDENCIA DEL REGULADOR	49
2.2.3.3	MODO DE OPERACIÓN	50
2.2.3.4	PAPEL/PERCEPCIÓN DEL PAPEL	51
2.2.3.5	FINANCIAMIENTO DE LA SIE	52
2.2.3.6	CAPACIDAD DEL PERSONAL DE SIE	53
2.2.3.7	PROCESO Y PROCEDIMIENTO	53
2.2.3.8	JURISDICCIÓN Y PROCESO DE APELACIÓN	54
2.2.3.9	EMISIÓN DE RESOLUCIONES	54
2.2.3.10	REVISIÓN DE CONTRATOS	56
2.2.3.11	INSTITUCIONES QUE OPERAN BAJO LA SIE	57
		57
2.2.4	ORGANISMO COORDINADOR	60

2.3 INSTITUCIONES OFICIALES QUE APOYAN PROGRAMAS ESPECIFICOS DEL SECTOR	63
2.3.1 PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE APAGONES (PRA)	63
2.3.2 PROGRAMA CONTRA EL FRAUDE (PAEF)	65
2.3.3 PROGRAMA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL (PNER)	68
2.3.4 PACTO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO	68
2.4 SINDICATOS DE TRABAJADORES	69
2.5 INSTITUCIONES DEL GOBIERNO QUE AFECTAN AL SECTOR DE ELECTRICIDAD	69
2.6 LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)	69
2.7 GABINETE SOCIAL	69
2.8 CORPORACIÓN DOMINICANA DE EMPRESAS ELÉCTRICAS ESTATALES (CDEEE)	70
2.9 LAS COMPAÑÍAS CAPITALIZADAS	70
2.10 MERCADO MAYORISTA: ANÁLISIS Y DESAFÍOS	72
	74
2.10.1 INCENTIVOS PARA LA INVERSIÓN EN GENERACIÓN	
2.10.2 PRECIOS DEL MERCADO SPOT Y GRADO DE COMPETENCIA	74
2.10.3 SERVICIOS AUXILIARES	75
2.10.4 PARTICIPACIÓN DEL USUARIO NO REGULADO	77
2.10.5 RESTRICCIONES AL SUMINISTRO	77
2.10.6 DIVERSIFICACIÓN DEL COMBUSTIBLE Y SEGURIDAD ENERGÉTICA	78
2.10.7 DESAFÍOS PARA EL FUTURO	80
	81
2.11 SERVICIO DE TRANSMISIÓN	84
2.12 SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	
	85
2.12.1 INGRESOS AL POR MENOR	
2.12.2 PEAJES DE TRANSMISIÓN	87
2.12.3 PRECIOS DE ENERGÍA AL POR MAYOR	94
	95
3. RECOMENDACIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS REFORMAS DEL SECTOR	99
3.1 ARQUITECTURA DEL SECTOR	99
3.1.1 SUPERINTENDENCIA	
3.1.2 COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (CNE)	99
3.1.3 ORGANISMO COORDINADOR	102
	103

3.2 REFORMA GENERAL DEL SECTOR	104
3.2.1 DESARROLLO, PUBLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO PARA LA REFORMA DEL SECTOR	104
3.2.2 ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO DE TRABAJO PARA LA REFORMA DEL SECTOR	104
3.2.3 DEFINIR PAPELES Y RESPONSABILIDADES FUTUROS DE LAS INSTITUCIONES PARA CADA MANDATO INSTITUCIONAL, Y METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN	105
3.2.4 PROTECCIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL CONSUMIDOR	106
3.2.5 MEJORAR LA INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PÚBLICO	107
3.2.6 DESARROLLAR MECANISMOS MÁS FUERTES DE COMPROMISO PARA EL PAGO DE CUENTAS DE ELECTRICIDAD DEL GOBIERNO	108
3.2.7 CONTRATOS DE DESEMPEÑO	109
3.2.8 MODIFICAR LAS REGLAMENTACIONES ACTUALES DE CALIDAD PARA EL ALUMBRADO PÚBLICO	109
3.2.9. EL GOBIERNO DEBE IMPLEMENTAR MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA REDUCIR EL RIESGO DE CAMBIO DE MONEDA EXTRANJERA Y LOS RIESGOS DE VOLATILIDAD DEL PRECIO DEL COMBUSTIBLE	110
3.2.10. EL GOBIERNO DEBE REMEDIAR LA FACTURACIÓN INCORRECTA DE LAS COMPAÑÍAS DE DISTRIBUCIÓN	111
3.3 PROGRAMAS RELACIONADOS DEL GOBIERNO	111
3.3.1 UNIDAD CONTRA FRAUDE (PAEF)	
3.3.2 PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE APAGONES (PRA)	111
3.3.3 PROGRAMA NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y DE ENERGÍA RENOVABLE	113
3.4 EL MERCADO MAYORISTA	
3.4.1 IMPLEMENTAR EL SISTEMA DE INFORMACIÓN COMERCIAL	113
3.4.2 DESARROLLO DE MECANISMOS ADICIONALES PARA LA INVERSIÓN PRIVADA EN INSTALACIONES HIDROELÉCTRICAS	114
3.4.3 ESTABLECER Y PUBLICITAR UN PROCEDIMIENTO PARA CALCULAR EL VALOR DEL AGUA PARA EFECTOS DE DESPACHO	114
3.4.4 MODIFICAR O PERIÓDICAMENTE REVISAR EL TOPE DEL PRECIO DEL MERCADO SPOT	115
3.4.5 AUMENTAR LA TRANSPARENCIA DE COBROS PARA LOS SERVICIOS AUXILIARES	115
3.4.6 SEGUIR EL MANDATO DE LA LEY DE JULIO DEL 2001 EN BAJAR EL UMBRAL DE ACCESO AL MERCADO Y RESCINDIR LA ORDEN SIE-15-2001	115
3.4.7 AUMENTAR EL SEGUIMIENTO DE LA SIE EN LA INTEGRACIÓN VERTICAL	115
3.4.8 AJUSTAR LOS PEAJES DE TRANSMISIÓN Y DESARROLLAR MECANISMOS EXPLÍCITOS PARA INVERSIÓN PRIVADA EN TRANSMISIÓN	115

3.4.9 RESOLVER EL CONFLICTO DE COGENTRIX	116
3.4.10 RETRASAR LA FUSIÓN HAINA-ITABO HASTA QUE SE CONCLUYA UN ESTUDIO EXHAUSTIVO DE LAS IMPLICACIONES COMPETITIVAS	116
3.4.11 ESTABLECER OBJETIVOS CLAROS Y AMBICIOSOS PARA LA REDUCCIÓN DE PÉRDIDAS TÉCNICAS EN LOS NIVELES DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN	117
ANEXO 1: EJEMPLOS DE ENTRENAMIENTO QUE SE PODRÍAN REALIZAR EN LOS PRÓXIMOS SEIS MESES	118
ANEXO 2: COMENTARIOS SOBRE EL INFORME PRESENTADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA, CARTA CON FECHA DEL 6 DE MARZO DEL 2003	119

RESUMEN EJECUTIVO

A. INTRODUCCIÓN. RESUMEN DE CONCLUSIONES.

Es impresionante el estado de las reformas del sector de electricidad en República Dominicana. Desde el año 1997, en lo que es un período de tiempo relativamente corto, una importante cantidad de cambios de naturaleza estructural, financiera y de políticas, se han implementado para apoyar las reformas del mercado. Durante esta primera emisión de reformas, el Gobierno ha formulado compromisos legales definidos, que abordan la organización y regulación del sector y la participación del sector privado. Muchos de los aspectos de la reestructuración son muy positivos. Las entidades principales necesarias para efectuar una reestructuración de éxito ya se encuentran establecidas y el sector se encuentra en una fase de transición o “segunda generación”. Esta transición se ha podido percibir a lo largo de todo el sector y está claro que de parte de los principales líderes políticos existe un consenso muy sólido para que dicha reestructuración sea exitosa. Se han tomado pasos muy positivos para abordar todos los asuntos y existe un impulso muy fuerte para que dichas reformas sean exitosas.

No obstante lo anterior, y como se puede ver reflejado dentro de la Sección 3 de este Informe, existe una serie de temas que el Gobierno necesita abordar para poder remediar las fallas del sector. Nuestras conclusiones muestran que existe una cantidad de “dificultades iniciales” en cuanto a la manera cómo opera el sector en la actualidad, y estos temas se encuentran en diferentes estratos y son, por veces, complejos. El establecimiento de operaciones más estables y predecibles en el sector no solo es cuestión de re-asignar las funciones comerciales por parte del gobierno al sector privado, sino que requiere de funciones comerciales legítimas como parte de las reformas. Ahora, cuando se implemente esta segunda generación de reformas, el gobierno deberá abordar estas “dificultades iniciales” de manera oportuna y estratégica para poder asegurar las reformas que ya están establecidas.

El gobierno necesita plantear sus objetivos de reforma de manera muy clara y complementar estos objetivos con la capacidad institucional necesaria para apoyar dichos objetivos. La sincronización es muy importante. Si la capacidad institucional no se desarrolla a tiempo y no mejora como para poder guiar las reformas, la administración del sector será reactiva (lo que ya está mostrando señales de ser así), en lugar de ser predecible. La administración reactiva del sector tiene como resultado que otros aspectos del sector se descuidan siempre que surge una crisis en particular. Además, la viabilidad financiera del sector, especialmente al nivel de la distribución, es crítica en cuanto a la sostenibilidad a largo plazo de las reformas y esto deberá ser abordado de manera oportuna.

El sector continúa siendo afectado por problemas serios, tales como el de la planta Cogentrix que se ha mantenido fuera de línea desde octubre del año 2002 debido a una disputa con el gobierno; los altos precios por un suministro eléctrico de mala calidad; la controversia alrededor de Unión Fenosa y su rendimiento dentro del contrato de administración; un cierto grado de cabildeo para la re-institucionalización del sector nuevamente bajo control del gobierno; demostraciones públicas ante el Congreso y en otras partes, debido a la mala calidad del servicio, y otros problemas más. Algunos de estos problemas han alcanzado tales niveles de gravedad que las agencias donantes podrían retener la asistencia financiera adicional, hasta que se vislumbre una resolución clara y evidente que la disponibilidad de asistencia financiera tendrá como resultado una sostenibilidad significativa del sector en el largo plazo. Existe alguna incertidumbre por parte de los inversionistas privados en cuanto a si será restablecida su confianza en el mercado. Mientras estos temas estén pendientes de resolución, existe incertidumbre de parte de la comunidad inversionista internacional para ver con buenos ojos la inversión en República Dominicana.

El Equipo y la Misión⁵

A finales del año 2002, el Gobierno solicitó la asistencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la evaluación de amenazas a la sostenibilidad de gestiones de reforma, con el propósito de proponer estrategias o acciones específicas, que asegurarían el éxito a largo plazo de dichas reformas. Se conformó un equipo de dos abogados, un ingeniero y un politólogo para realizar la evaluación de este sector. La evaluación se llevó a cabo durante los meses de Octubre 2002 a Enero del 2003.

Nuestra Misión era la de completar un análisis cualitativo y objetivo del sector para identificar aquellos aspectos de dicho sector que estaban trabajando bastante bien, además de identificar aquellos aspectos del sector que no estaban funcionando adecuadamente, ya sea por la manera como estaba estructurado el sector o por algún otro motivo y posteriormente, formular nuestras recomendaciones para mejorar la operación del sector y así mantener la sostenibilidad de las reformas. Se espera que dicha inspección pueda ayudarnos entre otras cosas, a entender mejor si el diseño estructural del sector debería ser modificado, si los mecanismos de gobernabilidad son satisfactorios, si existen los contrapesos adecuados, y algunos otros temas relacionados.

El Informe

Las conclusiones presentadas dentro de este Informe están basadas en lo siguiente: (i) informes y estudios anteriores preparados por entidades del sector, agencias donantes y las compañías, (ii) entrevistas semi-estructuradas realizadas en el país a personas y entidades claves del sector, y (iii) datos y otra información que se nos proporcionó de parte de diferentes entidades públicas y privadas, incluyendo aquellas que operan dentro del sector. Se realizaron dos visitas al país, durante un período de aproximadamente cuatro meses. El equipo se reunió con muchas organizaciones y compañías que operan en el sector, incluyendo entre otras, la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Superintendencia de Electricidad (SIE), el Organismo Coordinador (CO), las dos compañías capitalizadas de generación (Haina e Itabo), CDEEE (la sociedad de propiedad del estado para la transmisión e instalaciones hidroeléctricas), las tres compañías de distribución (EdeNorte, Edeste, y EdeSur), el Centro de Despacho, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras organizaciones.

Pese a que este Informe ha sido diseñado para ser más cualitativo que cuantitativo, también solicitamos datos de algunas compañías acerca de sus organizaciones, para conocer un poco más acerca de las operaciones de la compañía, su personal, organización y cobros.⁶ Nuestro Informe no tiene la intención de resolver cada uno de los temas que surgen debido a la limitación de tiempo y

⁵ -Simone Lawaetz, Analista de Programa en USAID (EGAT Bureau/Oficina de Energía) facilitó esta actividad y viajó con el equipo, estuvo presente durante las reuniones del equipo y le dio asistencia al Equipo durante el análisis de los temas. Firras Traish de AEAI, proporcionó la investigación, coordinación de actividades del equipo y recopilación del informe final.

⁶ Manifestamos que cualquier información proporcionada a nosotros de parte de las compañías y otras organizaciones, fue otorgada voluntariamente y que no tenemos poder para citar ni ningún otro tipo de poder tal como requerir declaraciones bajo juramento, normalmente asociadas con investigaciones formales. Tampoco es el objetivo de este proyecto realizar investigaciones formales de esa naturaleza. Manifestamos que otras organizaciones Gubernamentales tal como la Superintendencia están autorizadas y mejor dotadas de personal para realizar tales investigaciones. Por lo tanto, aún cuando consideramos que la información provista a nosotros es confiable, no podemos determinar con certeza la veracidad de dicha información o si hubo omisiones considerables de información relevante.

recursos pero podría llevar a evaluaciones subsiguientes más detalladas sobre temas más específicos y tópicos descubiertos a raíz de nuestra revisión. No se abordaron en detalle los impactos técnicos y sociales, sin embargo el Banco Mundial espera realizar una evaluación muy detallada sobre el impacto social durante el año 2003, que debería de complementar estas conclusiones.

Hemos separado nuestras conclusiones en tres secciones del Informe: La Sección 1 presenta una revisión actualizada del sector; la Sección 2 presenta nuestro análisis de las instituciones, las operaciones del mercado y del financiamiento del sector, y la Sección 3, presenta las recomendaciones de parte del Equipo, en relación con las conclusiones principales de la Sección 2. Dichas recomendaciones, aunque por veces son críticas, tienen la intención de ser útiles a todos los participantes del sector. Esperamos que las recomendaciones sean revisadas y evaluadas por todos los interesados y que se tomen aquellas medidas necesarias para implementar dichas recomendaciones, luego de una cuidadosa revisión respecto a su importancia y aplicabilidad.

B. CONCLUSIONES FÁCTICAS Y AMENAZAS CLAVE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS GESTIONES DE REFORMA

Basándonos en nuestra revisión, hemos realizado una serie de conclusiones fácticas, hemos identificado ciertas amenazas a la sostenibilidad de las gestiones de reforma y hemos formulado una serie de recomendaciones para poder superar esas amenazas. A continuación manifestamos un resumen de nuestras conclusiones principales, que pueden ser examinadas en mayor detalle en la Sección 2.

1. Asuntos Estructurales y de Organización

La organización básica del sector es muy sólida e incluye las instituciones clave que esperaríamos ver dentro de mercados actuales reestructurados. Encontramos que el sector es apoyado por instituciones permanentes así como instituciones temporales de carácter programático, cuyo objetivo es abordar temas específicos durante un período de tiempo limitado. Entre las principales instituciones permanentes se encuentran las siguientes:

- Comisión Nacional de Energía (CNE) que funge como una entidad de políticas y planificación, forma parte de la Rama Ejecutiva y se reporta ante el Presidente;
- La Superintendencia (SIE) es una organización reguladora independiente que se conforma de varios comisionados nombrados por el Presidente por períodos fijos, y es responsable de supervisar las operaciones del sector, asegurar la protección al consumidor y hacer cumplir las leyes;
- Un mercado spot basado en ofertas clasificadas por orden preferente, operado por un grupo u organización privada, en este caso el Organismo Coordinador (OC), que establece las normas y procedimientos de pagos y cobros para aquellos que participan en el mercado spot;
- Un Centro de Despacho que despacha la energía basándose en ofertas preferentes y contratos a largo plazo;
- Otras organizaciones gubernamentales y ministerios, tales como Secretaría de Estado de Finanzas, etc., que dan asesoría al gabinete presidencial sobre asuntos de políticas, electrificación rural y uso eficiente de la energía. Entre ellas se incluye la Comisión Presidencial para la Sostenibilidad de la Reforma del Sector Eléctrico, que es un ente asesor compuesto de cinco asesores de alto nivel incluyendo al Secretario de Estado de Finanzas, al Superintendente y al Director Ejecutivo de la CNE.

Las principales instituciones temporales relacionadas con el programa incluyen la Unidad del Programa Nacional de Apoyo a la Eliminación del Fraude Eléctrico (PAEF) y el Programa Nacional de Reducción de Apagones (PRA) y éstas han sido evaluadas detalladamente dentro de la Sección 2.

Fallas Institucionales

Pese a que todos los elementos arquitectónicos básicos se encuentran establecidos, el sector no está operando adecuadamente. Existen varios motivos del éxito limitado.

En algunos casos, esto se debe a las “dificultades iniciales” creadas por el proceso de aprendizaje de los participantes en el sector acerca de sus respectivos papeles y el modo en que dichos papeles se relacionan entre sí. Los participantes nos plantearon preguntas acerca de sus respectivos papeles y los límites jurisdiccionales de estas entidades. Como ejemplo, podría suceder que algunos de los participantes del sector no entendieron completamente el rol de la Superintendencia, versus el rol del Organismo Coordinador. Aún cuando el concepto básico de estas entidades parecería haberse entendido claramente, como por ejemplo que la SIE ejerce el papel regulador, hay una cierta confusión cuando se trata de temas concretos, por ejemplo quién tiene la autoridad para auditar los costos variables (SIE o CO), o quién debería abordar ciertos requerimientos técnicos en el sector, (SIE o CO).

De igual manera, las entidades en sí están aprendiendo acerca de los límites de su propia jurisdicción y este proceso de aprendizaje podría resultar en algún tipo de confusión entre ellos y los participantes del sector. Por ejemplo, la Superintendencia y la CNE, o la Superintendencia y el Organismo Coordinador, están en proceso de explorar sus límites jurisdiccionales y están aprendiendo cómo se deben de relacionar entre sí. En particular, con relación a la CNE y a la SIE, existen ciertas disposiciones legales descritas dentro de la Sección 2 que definen límites jurisdiccionales a nuestro juicio inapropiados.

El concepto de independencia de la Superintendencia es uno de los puntos más críticos en la reforma del sector. Suponemos que este concepto de independencia no ha sido claramente entendido por todos los involucrados en el sector. Aunque la SIE es independiente, la independencia no descarta, por ejemplo, que el Superintendente pueda colaborar con otras agencias del Gobierno, por decir, para compartir puntos de vista sobre políticas en general, en debates acerca de asuntos del sector, debatiendo posibles iniciativas que la SIE u otros podrían asumir, etc. El concepto de independencia surge cuando la SIE tiene un asunto pendiente que atender y debe de tomar alguna decisión al respecto, en otras palabras, después de que la SIE comienza a preparar una resolución, o inicia una investigación, o recibe una solicitud. *La SIE deberá ser cuidadosa de evitar--y el público y otras agencias gubernamentales no deberán intentar-- comunicación privada alguna sobre asuntos pendientes ante la Superintendencia.*

Además, la total falta de información para los participantes y los clientes que se encuentran en el mercado crea una situación ambigua en cuanto al entendimiento de los papeles y límites exactos para otras instituciones del sector. Agregado a esto, la participación del gobierno en el sector sigue siendo significativa, como formulador de políticas, accionista, aplicador de la ley, participante en el mercado, proveedor de subsidios, y consumidor, y estos papeles, que muchas veces tienen objetivos que discrepan, crean gran confusión cuando el gobierno habla o actúa.

En otros casos, algunos de los actores del sector se encuentran usando métodos viejos y conocidos que saben que obtienen resultados y por lo tanto evitan usar los procedimientos nuevos, legalmente establecidos. Por ejemplo, escuchamos una cantidad de anécdotas acerca de la independencia de la Superintendencia y cómo algunos actores en el sector obvian el proceso formal

de apelaciones, buscando resultados a niveles políticos más altos, como por ejemplo el gabinete presidencial. También hemos oído que algunas entidades políticas, entre las que se incluye el gabinete presidencial, podrían tratar de influir en el proceso de toma de decisiones de la Superintendencia, acerca de asuntos pendientes o asuntos sobre los que ya se habían tomado algunas decisiones. El hecho de que circulen estos rumores, *ya sea en base a hechos reales o a impresiones creadas*, tiende a exagerar el problema, porque si los actores del sector creen que *otras personas* están llevando estas presiones a cabo con éxito, no existe ningún motivo por el que *ellos* no lo deban hacer también. Parecería que las Normas de Procedimiento para la SIE y CNE no están claramente definidas o no han sido bien entendidas por el sector. Mejorar la transparencia de estos procedimientos y educar al sector acerca de estas Normas, sería una manera de promover el uso de las mismas.

En algunos casos, existen problemas con la jurisdicción actual y con la asignación de funciones dentro de la estructura arquitectónica del sector, así como en la manera que las entidades implementan su jurisdicción, lo que podría inhibir el funcionamiento adecuado de cada una de esas entidades. Por ejemplo, el Organismo Coordinador aún no ha emitido sus normas, o más específicamente, los términos del acuerdo al que acceden los miembros cuando forman parte del OC. La falta de términos y condiciones claras para los miembros y para la operación del mercado podría afectar el rendimiento de esta importante entidad de manera adversa. Este tipo de problemáticas se encuentran detalladas dentro de la Sección 2.

Se necesita aclarar el propósito y papel de la Comisión Presidencial para la Sostenibilidad de las Reformas de Electricidad, que funciona como un consejo asesor ante el Presidente. Aunque a escala mundial se utilizan grupos asesores similares, la conformación de estos grupos por lo general es más independiente y no incluye directores institucionales. En esta instancia, nosotros hacemos un llamado de atención relativo a que esta Comisión podría llegar a ser más que un ente asesor para el Presidente y podría llegar a sustituir los papeles asignados a la CNE, SIE y posiblemente a otras instituciones. Una tal evolución de esta Comisión sería perjudicial para que la estructura institucional requerida del sector pueda operar de manera transparente y predecible.

Con relación a los dos programas temporales, el Programa de Apoyo a la Eliminación del Fraude Eléctrico (PAEF) y el Programa Nacional de Reducción de Apagones (PRA), consideramos que estos son programas de transición muy útiles y creativos, sin embargo en su forma actual no deberían de formar parte del escenario institucional permanente dentro del cual opera el sector.

2. Operación del Mercado

Las operaciones del mercado continúan sujetas a importantes limitaciones, a pesar de que existe un consenso general de que el OC se está desempeñando muy bien y es responsable de muchos de los éxitos del mercado. Estos son algunos de los resultados del estudio de las operaciones del mercado en lo que respecta a la sostenibilidad de las reformas:

- *las compañías de distribución se dedican a la reducción de la carga en vecindarios que no pagan para poder reducir las bajas tasas de cobro;*
- *las compañías de generación desconectan sus plantas aún cuando han sido clasificadas para despachar, debido al temor de falta de pago; es poco probable que dicha conducta sea una gestión para manipular los precios al contado;*
- *las necesidades del sistema de transmisión, y el potencial hidroeléctrico del país, pueden estar siendo limitadas por la prohibición legal de propiedad privada en estos*

sectores;

- *existen puntos de vista contradictorios, principalmente entre el gobierno, las compañías y las agencias donantes, en cuanto a la capacidad del sistema de transmisión para manejar el despacho completo de toda la generación;*
- *las pérdidas técnicas de la red de transmisión son elevadas para un sistema de esta magnitud y necesitan ser reducidas a través de inversiones y mejoras;*
- *las limitaciones de transmisión existen primordialmente entre el corredor norte/sur, lo que se hace obvio cuando las unidades de generación del norte están fuera de línea;*
- *existen quejas de que el sistema de transmisión no puede entregar la energía adecuadamente a los sistemas de distribución en los puntos de contacto con estas redes, y que las mejoras técnicas son muy necesarias para mejorar la capacidad de entrega;*
- *no está clara la jurisdicción del Organismo Coordinador con respecto a la de la Superintendencia en algunas cuestiones, y en algunos casos concretos, ninguna de las dos entidades ha mostrado interés alguno en abordar los problemas planteados;*
- *de acuerdo con la Resolución SIE No. 15-2001, los recargos elevados en las tarifas de transmisión desaniman a los clientes de cambiarse de proveedor de energía aunque tengan derecho a hacerlo según la Ley de Julio de 2001;*
- *las deducciones impositivas están animando la instalación de unidades pequeñas de generación menores de 4MW (energía distribuida), pero algunas unidades de generación podrían estar revendiendo y distribuyendo la energía sin tener una concesión de parte de la SIE.*

3. Cobros y Viabilidad Financiera de las Compañías

La viabilidad financiera de las compañías es crítica para la sostenibilidad a largo plazo de las reformas. Por ejemplo, las compañías necesitan generar dinero, porque de otra manera se irán, ya sea voluntaria o involuntariamente. A continuación resumimos algunos de nuestros hallazgos sobre el asunto:

- *la mejora en los cobros al nivel de distribución continúa siendo una prioridad alta; el flujo de efectivo para la compañía de transmisión y las compañías de generación se inicia en este punto de cobro, que es por tanto la “caja registradora” de todo el sistema;*
- *las compañías de distribución parecen haber tomado medidas duras para efectuar el cobro a clientes morosos y que sí tienen la capacidad de pago; sin embargo, es posible que algunas medidas adicionales no sean efectivas a menos que existan acciones judiciales por parte del gobierno o se tomen otro tipo de medidas para impedir el robo, la manipulación de los medidores y otra conducta fraudulenta;*
- *la falta de pago por parte del gobierno por servicios recibidos continúa estando a niveles muy elevados;*

- *el público en general se encuentra insatisfecho con las compañías de distribución y no tiene confianza en los medidores ni en el proceso de facturación.* Protecom ha realizado sondeos esporádicos y ha podido establecer que algunos medidores dan datos inexactos, hasta de un 30 por ciento, a favor de la compañía de distribución, y los ciclos de facturación muchas veces se extienden a más de 30 días, como por ejemplo de 34 ó 36 días;
- *las pérdidas no-técnicas se mantienen muy elevadas a pesar de la voluntad de miembros de las clases media y alta de pagar por el servicio de electricidad, si la calidad del servicio mejora.* Los continuos apagones intermitentes, ya sean causados por reducción de carga, generación insuficiente debido a que los generadores han sido puestos fuera de línea, o de mal funcionamiento técnico, siguen abonando la cultura del no-pago;
- *las compañías de distribución están sufriendo grandes pérdidas técnicas.*

Otras conclusiones fácticas y amenazas a la sostenibilidad se encuentran expuestas en la Sección 2 de este Informe.

C. ESTRATEGIAS RECOMENDADAS PARA SUPERAR LAS AMENAZAS A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS REFORMAS

La Sección 3 de este Informe expone detalladamente una serie de medidas y estrategias para mejorar la sostenibilidad de las reformas. No obstante, basados sobre el resumen de los temas expuestos anteriormente, las siguientes son recomendaciones clave para superar las amenazas a la sostenibilidad.

1. Recomendaciones Estructurales y de Organización

Varios factores están desafiando los esfuerzos para establecer instituciones nuevas y viables del sector: (i) la lentitud en el cambio de las expectativas de los clientes en cuanto a electricidad a menor costo o sin costo alguno, (ii) la búsqueda de buena rentabilidad por parte de las compañías de distribución, y (iii) la falta de una estrategia gubernamental publicitada para la “segunda generación” de las reformas del sector. Además, las instituciones operan dentro de un entorno sumamente politizado mientras promueven nuevos enfoques para la operación y supervisión del sector. Estas recomendaciones apuntan hacia las brechas institucionales en el corto y mediano plazo de esta etapa de la reforma.

- *Publicación y actualización periódica de la estrategia del Gobierno para la reforma del sector,* en especial cómo se tendrá en cuenta a los clientes con subsidio, a la inversión privada, y en general a la asignación de los diversos papeles y responsabilidades institucionales que proveen el contrapeso transparente y previsible en el funcionamiento del sector.
- *El poder ejecutivo necesita “distanciarse” durante este período de transición y permitir que crezca la confianza en las instituciones del sector y la confianza de los clientes e inversionistas en dichas instituciones.*
- *La SIE debe ser reconocida como una agencia reguladora independiente en pleno funcionamiento,* y debe ponerse fin a la interferencia con la independencia de la

Superintendencia. Los actores del sector deben aprender a usar los procesos de la SIE y también los procesos de apelación para aquellas decisiones en las que no están de acuerdo. Debe terminar el recurso informal o cabildeo ante el gabinete presidencial o ante otras agencias gubernamentales para cambiar decisiones impopulares, y *dichas agencias y el gabinete presidencial no deben ser receptivas ante cualesquiera intentos de vulnerar la independencia de la SIE y del proceso legalmente establecido.*

- *Se deberían eliminar las estrechas relaciones que existen entre la CNE y la SIE, fortaleciendo de esa manera la independencia de la SIE y respetando el papel de la CNE como una agencia de políticas y planificación. Estos asuntos incluyen la autoridad de voto de calidad de la CNE sobre las decisiones de la SIE, la autoridad de la CNE para revisar las decisiones de la SIE, y la superior autoridad normativa de la CNE con respecto a la autoridad de la SIE para emitir resoluciones. La autoridad normativa de la SIE debería derivarse directamente de la ley.*
- *Se debería fortalecer la capacidad de la CNE, SIE y de otras instituciones a través del desarrollo de planes organizacionales, la publicación de planes de trabajo y sistemas de reportes anuales. La SIE podrá beneficiarse de descripciones de puesto más detalladas, programas de formación de su personal, y mejor tecnología para obtener la información que necesite del sector, inclusive una orden del día computarizada y un sistema de seguimiento para todos los expedientes y documentos.*
- *Tanto la CNE como la SIE deberían emitir Normas de Procedimientos para la formulación de normas y otros procesos de toma de decisión para asegurar las consideraciones de una total transparencia y debido proceso. Estos procedimientos deberían de fomentar más participación del público dentro del proceso de toma de decisión de la SIE y en algunos casos a través de la participación de grupos y coaliciones, por ejemplo, grupos de defensa de pequeños consumidores, así como de clientes industriales, comerciales y agrícolas.*
- *El CO debería finalizar sus normas legales, financieras y de gobernabilidad, incluyendo el cálculo de cuotas para miembros, para que de esa manera todos los actores del sector puedan entender los términos y condiciones bajo los cuales opera el mercado.*
- *La estructura de la Junta para el CO debería ser revisada para darle mayor participación al sector privado basada probablemente en los siguientes grupos, quienes participarían con un voto por grupo: toda la generación (incluyendo EGEHID); transmisión (en este momento únicamente ETED); distribución; usuarios de gran tamaño; un quinto grupo (posiblemente consumidores regulados).*
- *La información pública acerca del papel, condición, e intenciones del gobierno sobre la Comisión sobre la Sostenibilidad de la Reforma Eléctrica debería ser aclarada inmediatamente.*
- *Parece ser que el Programa de Apoyo a la Eliminación del Fraude Eléctrico está cumpliendo con una función muy útil. Sin embargo, para evitar que este programa se perpetúe, la orden que establece el PAEF debería tener una disposición “con fecha de vencimiento” para que se termine automáticamente a menos que la misma sea*

extendida de manera explícita. El programa debe recibir los fondos adecuados de parte del Gobierno y cualquier financiamiento directo proveniente del cobro de multas o penalidades, debería darse por terminado.

- Protecom es una de las instituciones más nuevas y eficientes diseñadas para manejar los reclamos de los consumidores. *Entre otras cosas, Protecom debería establecer más oficinas a lo largo de toda la República Dominicana para poder ofrecerle a los consumidores mejor acceso a esta organización. Se le deberá dar mucha consideración a la enmienda de la Ley de Julio del 2001, para que Protecom sea financiada exclusivamente a través del proceso de presupuesto constitucional y no directamente de las multas que impone y cobra.*
- *Al Superintendente de la SIE no se le debería permitir fungir como Presidente del Organismo Coordinador; se debería de considerar un papel menos importante, tal como su presencia con voz pero sin voto durante las reuniones del OC.*

2. Operación del Mercado

Algunos de los cambios para mejorar las operaciones del mercado se han detallado anteriormente, tal como emitir normas para sus miembros de parte del OC y enmendar la Ley de Julio del 2001 para permitir una mejor representación del sector privado en la Junta del OC. Otras recomendaciones para mejorar las operaciones del mercado son las siguientes:

- *El sistema de información comercial requerido por el Reglamento debería ser instalado y el CO debería concluir sus estudios, si aún no lo ha hecho, acerca de la instalación de un sistema central de recolección de datos. La instalación de estos dos sistemas asegurará la adecuada liquidación de las transacciones del Mercado.*
- *Se debería revocar la Resolución No. 15-2001 de la SIE, que impone un fuerte recargo a las cuotas para aquellos consumidores que se cambian de compañía de distribución a otros proveedores de electricidad, para que exista apertura en el mercado y que puedan ser implementadas las regulaciones establecidas dentro de la Ley de Julio del 2001 que permite que los clientes cambien de compañía.*
- *La SIE debería de aumentar la vigilancia sobre la integración horizontal del Mercado. Entre otras cosas, la fusión Haina—Itabo deberá ser analizada cuidadosamente en cuanto a consideraciones antimonopolio, y posiblemente rechazada por su impacto en el mercado y la consolidación de poder del mercado dentro una sola entidad.*
- *La SIE debería aumentar su vigilancia sobre la integración vertical del mercado. Los contratos con entidades de propiedad común deben ser inspeccionados cuidadosamente para determinar si sus cláusulas reflejan una negociación competitiva, y de no ser así, se deben tomar las acciones apropiadas.*
- *La SIE debería evaluar el nivel actual de peajes e ingresos de transmisión recolectados por la ETED con relación a las necesidades a largo plazo de operación y expansión del sistema de transmisión, de acuerdo con los parámetros de la Ley de Julio del 2001 y del Reglamento. Cualquier tipo de déficit debería ser corregido a través de un ajuste gradual de los peajes que permita que, para los años venideros, la operación y expansión del sistema sea la más eficiente.*

- *La SIE debería aumentar su monitoreo en cuanto a las prácticas de contabilidad por parte de las compañías de distribución, y debería considerar la implementación de normas reguladoras de contabilidad apropiadas para mejorar la transparencia de las compañías de distribución.*
- *En última instancia, la expansión del sector de transmisión debería ser decidida por el OC, aunque inicialmente haya sido sugerida a través de estudios realizados por la CNE; de esta manera, los miembros del OC podrán dialogar y llegar a acuerdos acerca de transmisión. Por último, todas las decisiones tomadas por el OC deberían estar sujetas a revisión por parte de la SIE.*
- *Se deberán llevar a cabo gestiones para mejorar la participación en el desarrollo hidroeléctrico y en nuevas líneas de transmisión. Las posibilidades de contratos de tipo BOT (Build-Operate-Transfer) y similares para permitir la participación del sector privado deben ser analizadas exhaustivamente.*
- *El OC debería establecer y publicar un método para la evaluación del valor económico de la electricidad proveniente de la generación hidro, permitiendo de esa manera que tanto las unidades hidro como el sector privado puedan evaluar sus ingresos del mercado de mejor manera.*
- *El OC debería reunirse con participantes en el mercado e identificar de esa manera cualquier tipo de ambigüedades actuales relativas al cálculo de los precios por servicios auxiliares, y entonces los procedimientos e informes públicos del OC a este respecto deben ser corregidos en todo lo que se haya cambiado.*
- *La SIE debería determinar si algunas de las unidades pequeñas de generación que reciben incentivos fiscales (de 4 MW o menos) están revendiendo la energía o si están actuando como compañías de distribución sin concesión y la SIE debería tomar las acciones apropiadas.*

3. Cobros y Viabilidad Financiera de las Compañías

La viabilidad financiera de las compañías de distribución es sumamente crítica para mantener las reformas del sector. Se han realizado gestiones considerables para mejorar las condiciones financieras de estas compañías. No obstante, se pueden tomar medidas adicionales:

- *Con relación a los cobros, el gobierno deberá mejorar sus pagos por el servicio de electricidad, nada menos del 100 por ciento. El gobierno, como líder en el sector, no puede continuar siendo un cliente moroso.*
- *Las compañías de distribución deberán tener claro que son compañías de servicio. Deberán tomar medidas adicionales para mejorar las relaciones con los clientes a través de campañas de promoción y otros programas de colaboración, que aseguren un mejor entendimiento, por parte de los clientes, de las opciones de pago que existen, además de mejorar la exactitud en la lectura de los medidores y en la facturación.*
- *El 2.75 por ciento de comisión por gestión de administración que reciben las*

compañías de distribución es bastante confuso y necesita una aclaración; en otras palabras deberá ser aplicado a cobros y no a las cantidades facturadas.

- *El gobierno deberá revisar las opciones legales que se encuentran establecidas dentro de los acuerdos de administración para aclarar las obligaciones de las compañías de distribución en cuanto a la transferencia de tecnología, mejora en los servicios e inversiones en el sistema.*
- *Se necesitará coordinar el programa que sanciona a las compañías de distribución por reducción de carga (Ley de Julio del 2001, Art.93) con el Programa PRA, para que de esa manera las compañías de distribución no sean sancionadas por participar en el PRA.*

4. Enmiendas al Reglamento

Se deberán considerar algunas enmiendas a la Ley de Julio del 2001, de la siguiente manera:

- *Se deberían eliminar las estrechas relaciones que existen entre la CNE y la SIE, fortaleciendo de esa manera la independencia de la SIE y respetando el papel de la CNE como una agencia de políticas y planificación. Estos asuntos incluyen la autoridad de voto de calidad de la CNE sobre las decisiones de la SIE, la autoridad de la CNE para revisar las decisiones de la SIE, y la superior autoridad normativa de la CNE con respecto a la autoridad de la SIE para emitir resoluciones. La autoridad normativa de la SIE debería derivarse directamente de la ley.*
- *Al Superintendente de la SIE no se le debería permitir fungir como Presidente del Organismo Coordinador; se debería de considerar un papel menos importante, tal como su presencia con voz pero sin voto durante las reuniones del OC.*
- *La estructura de la Junta para el CO debería ser revisada para darle mayor participación al sector privado basada probablemente en los siguientes grupos, quienes participarían con un voto por grupo: toda la generación (incluyendo EGEHID); transmisión (en este momento únicamente ETED); distribución; usuarios de gran tamaño; un quinto grupo (posiblemente consumidores regulados).*
- *Se debería de permitir la participación del sector privado en el desarrollo, operación y propiedad de las instalaciones hidroeléctricas así como en las instalaciones de transmisión.*

EL EQUIPO DE AEAI

Asociados Internacionales de Ingeniería Avanzada (AEAI) Localizada en Washington, DC. Es una firma consultora internacional en energía y un contratista principal para la agencia de los EE.UU. para el desarrollo internacional (USAID) bajo su Programa Global de Energía. AEAI está conformado por economistas, abogados e ingenieros y se dedica a la reforma del sector de energía en economías en desarrollo y transición. El equipo AEAI fue integrado por:

LIC. THOMAS P. GROSS, Líder del Equipo. El Licenciado Gross es un abogado principal, físico y consultor con más de 25 años de experiencia en transacciones y regulación de energía. Por más de una década el Sr. Gross ha asesorado varios gobiernos en asuntos relacionados con la reestructuración del sector energético, con el fin de atraer capital de inversión, incluyendo: asesoría al gobierno de Indonesia en el bosquejo de una nueva ley de petróleo y de gas; asesoría al gobierno de Nepal a establecer un fondo de desarrollo para cofinanciar proyectos de energía; asesoría al gobierno de la India en la reestructuración del sector eléctrico; asesoría al gobierno de Bulgaria en el bosquejo de una nueva ley de energía; asesoría al gobierno de Rumania en la reestructuración del sector eléctrico; y asesoría a los países de la ex Unión Soviética en asuntos de electricidad y energía. Ha servido como Asesor General Asistente Interino en la Comisión Reguladora Federal de Energía (FERC) en Washington, DC., donde trabajó en programas reguladores para reestructurar el sector de energía en los Estados Unidos, y trabajó en dos grandes gabinetes jurídicas internacionales donde él ha dado asesoramiento a clientes en la regulación de energía, finanzas de proyectos de energía para transporte de gas natural, proyectos eléctricos e hidráulicos y otros proyectos de energía. Él ha servido como asesor jurídico a Standard & Poors en proyectos de energía y tiene experiencia evaluando paquetes complejos de seguridad para los proyectos financiados en base a esos proyectos, incluyendo Acuerdos de Compra de Energía, Acuerdos de Transporte de Combustible y de Suministro, Contratos de Operación y de Mantenimiento, Contratos de Construcción y otros documentos y asuntos financieros relacionados con proyectos de energía.

CARLOS RUFIN, PH.D. El Dr. Rufin ha conducido investigaciones y ha asesorado a prestamistas multilaterales en la sostenibilidad de reformas en el sector de electricidad en varios países Latinoamericanos. Su próximo libro examina la economía política de la reforma institucional en este sector, incluyendo una comparación de la experiencia de la reforma en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Como consultor con London Economics, una consultoría económica Británica, y previamente con Stone & Webster, una importante organización de consultoría e ingeniería en la industria de energía, él ha proporcionado análisis estratégicos y de planificación relacionados con las industrias de energía Norteamericanas, Europeas, y Latinoamericanas. En 1988, él apoyó a una importante empresa eléctrica chilena durante su primera revisión de las tarifas después de la privatización. Más recientemente, él trabajó en la valoración de los activos de generación en Panamá, Nicaragua y Colombia mientras que estos activos eran privatizados por empresas gubernamentales, evaluó las reformas en el sector de gas natural de México, y asesoró al regulador de electricidad de Argentina en la primera revisión de tarifas de distribución de electricidad después de la privatización. Para prestamistas internacionales, el Dr. Rufin ha examinado los riesgos financieros involucrados en préstamos a las compañías de distribución de electricidad en Panamá después de su privatización. Otros compromisos han incluido la evaluación de instalaciones de producción eléctrica, reestructuración y renegociación de contratos, consejo estratégico a importantes firmas industriales en iniciativas de liberalización de electricidad, y el desarrollo de marcos para precios de transmisión. El Dr. Rufin es actualmente profesor de gerencia estratégica en el Colegio de Babson. Establecido anteriormente en Barcelona, España, se desempeñó en varias posiciones de gerencia financiera en Industrias Químicas Imperiales (ICI), la empresa fabricante más grande del Reino Unido y una de las compañías químicas más grandes del mundo. Como analista financiero y gerente financiero, tuvo un papel principal en la reorganización y la integración de estructuras a

nivel-Europeo en contabilidad de gerencia y sistemas de información para las subsidiarias españolas y portuguesas de la compañía, al igual que funciones de supervisión de contabilidad financiera y de tesorería.

LICENCIADA MARY LOUISE VITELLI. La Licenciada Vitelli vivió y ha trabajado en América Central y Rusia. Por casi 15 años ella ha proporcionado asesoramiento en aspectos legales, de regulación y de planeamiento estratégico a gobiernos y compañías en reestructuración de sectores de electricidad, petróleo, gas, carbón y energía nuclear. Ella también ha asistido y asesorado a prestamistas multilaterales en la sostenibilidad de reformas en electricidad y de otros sectores de energía a través del mundo. Su énfasis en buen gobierno corporativo, marcos legales y regulatorios y estructuras institucionales complementan su trabajo con gobiernos para desarrollar leyes y políticas regionales y federales; construir capacidad institucional para apoyar la reestructuración en gran escala que tiene ramificaciones legales, económicas (reasignación del subsidio) y sociales importantes (creación de trabajo, creación de la pensión, reubicación). Viviendo en Rusia entre 1992-1997, la Lic. Vitelli sirvió como Gerente de Proyecto para el préstamo de más de \$2 mil millones del Banco Mundial para reestructurar el sector de carbón Ruso. La Lic. Vitelli sirve regularmente en los equipos de evaluación del sector de energía y ha sido coautora de una variedad de revisiones; ella también está involucrada en la implementación de actividades de asistencia técnica en energía y aspectos legales para el Banco Mundial, USAID, la Unión Europea y las Naciones Unidas. Está contratada actualmente en Armenia, Egipto, y Siria en proyectos de eficiencia energética con énfasis en los sectores de electricidad. Su trabajo en Indonesia, Rumania y Ucrania tratan el buen gobierno del sector y la disciplina fiscal. Su trabajo en Brasil y Egipto está dirigido al desarrollo de fuentes de energía renovable incluyendo aspectos legales de desarrollo para proyectos como los que usan cogeneración. La Licenciada litigaba anteriormente con corporaciones en la ciudad de New York y es un miembro del Consejo de varias ONGs internacionales dedicadas a mejorar el uso de energía.

DAVID J. JHIRAD, PH.D. Fue Secretario de Energía Asistente Interino para la Política Energética Internacional, Comercio e Inversión (1995-2000), Asesor Principal a la Secretaria de Energía de EE.UU. (2000-2001) y Asesor Principal de Energía en USAID. El Dr. Jhirad es Físico y Profesor visitante de Ciencia, Tecnología y Asuntos Internacionales en la Escuela de Servicio Extranjero de Universidad de Georgetown. Él conduce la investigación y enseña cursos de post-gradó en energía global y políticas de electricidad, mercados, tecnología y evaluación de riesgos. Él tiene más de 28 años de experiencia en energía y políticas de electricidad, reforma regulatoria, comercio fronterizo, inversión en gas natural y energía, y asuntos ambientales en los principales países del mundo. Él condujo el diálogo bilateral de la política energética de EE.UU. con todas las más importantes naciones consumidoras y productoras de energía, y ha trabajado con éxito con los gobiernos y el sector privado para estimular la inversión privada en infraestructura de gas y energía. Él ha vivido en el Reino Unido y la India. Él ha sido coautor de un libro en escenarios de tecnología de energía para los Estados Unidos, más de 80 artículos técnicos en energía y tecnología de energía y políticas de innovación. Él ha atestado con frecuencia ante el congreso de los EE.UU. y ha conducido revisiones de política energética de varios países importantes. Como representante de EE.UU. ante la Agencia Internacional de Energía y el Grupo de Trabajo en Energía de la Comunidad Económica Asia Pacífico (APEC), él dirigió el trabajo sobre seguridad del petróleo, reestructuración del sector de gas y de electricidad, análisis del cambio de clima, e innovación de la tecnología de energía.

1. INSTITUCIONES, INCENTIVOS Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DEL SECTOR ENERGÉTICO

La sección 1.0 proporciona una descripción general del sector de electricidad, su desarrollo histórico, las instituciones y el mercado como existían a la hora de este informe.

1.1 LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA

En muchos países Latinoamericanos y del Caribe, la motivación para la reforma era clara y urgente. Las organizaciones de energía eléctrica experimentaron dificultades en la atracción del capital de inversión, tenían poco incentivo para ampliar servicio, y no entregaron a menudo a los consumidores servicios confiables y rentables. Los monopolios de propiedad del gobierno carecieron de incentivos para la eficiencia, acumularon enormes déficit financieros, y funcionaron como las maquinarias políticas de patrocinio para los políticos y los grupos de interés especial. Los subsidios de gobierno fueron pobremente dirigidos y mal entregados, y la expansión del servicio, especialmente a los grupos de bajo ingreso era inadecuada e ineficiente. El pobre desempeño financiero de las empresas estatales drenó los presupuestos del gobierno de fondos necesarios para las inversiones sociales urgentes, y contribuyó a una crisis financiera más amplia en muchas naciones.

Las reformas del sector de energía en la región fueron modeladas generalmente en las reformas implementadas en Chile. Países Latinoamericanos y otros países, transformando sus economías, reestructuraron el sector eléctrico para aliviar los gobiernos de cargas financieras onerosas, para atraer capital de inversión al sector, y para asegurar eficiencia económica y financiera, satisfaciendo al mismo tiempo las obligaciones sociales y ambientales. Los mercados competitivos proporcionarían incentivos, y ambos el capital privado doméstico y extranjero serían utilizados para rejuvenecer las compañías. El estado reduciría su papel, o se retiraría totalmente, como dueño y operador, y asumiría el papel de un regulador independiente que balancearía los intereses de inversionistas y de consumidores. La expansión del sector a las poblaciones de bajo ingreso se podía resolver por gastos públicos transparentes y apropiados para ese propósito.

Aunque han ocurrido reformas significativas, muchos aspectos de las reformas chocan con la aptitud institucional y tecnológica de la región, planteando amenazas sobre la sostenibilidad.

1.2 LAS REFORMAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

En 1997, el congreso de la República Dominicana aprobó y el presidente firmó una legislación significativa diseñada para iniciar reformas en el sector eléctrico.

Desde 1955 y hasta que esa ley fue decretada, el sector eléctrico consistía en un servicio gubernamental centralizado, que era propiedad de y controlado por la Corporación Dominicana de Electricidad (Corporación Dominicana de Electricidad - CDE). En el momento en que la ley de 1997 fue decretada, el sector era plagado por problemas significativos e ineficiencias extremas. Entre otras cosas, el sector experimentaba una escasez de capacidad de generación comparada a la demanda, y los cuellos de botella en el sistema de transmisión impedían la entrega incluso cuando el suministro y la demanda de otra manera podrían ser equilibrados. Los apagones en vecindades urbanas y regiones del país eran comunes, y las pérdidas técnicas y no técnicas en el sistema de distribución eran extremadamente altas. Debido a la propiedad Gubernamental del sector, a los cambios de reglas Gubernamentales afectando la operación del sector, y a la influencia política fuerte en todos los aspectos del sector incluyendo las tarifas que fijaban ramas políticas del gobierno, el sector sufría de ineficiencias severas y no podía atraer capital de inversión debido a los altos riesgos.

El sector de generación confiaba principalmente en el petróleo como combustible de generación, y las variaciones de precios del petróleo causaban fluctuaciones significativas en los gastos de explotación. El gobierno proporcionaba subsidios sustanciales en subsidios del combustible y subsidios a los usuarios finales, que dieron lugar al aumento de la deuda del gobierno. Las entidades gubernamentales tenían poco o nada de incentivo para mejorar las instalaciones, para mejorar recaudaciones o eficiencia en operaciones, o para mejorar la calidad del servicio. En conciso, el sector estaba en un estado de crisis y requería un re-acondicionamiento completo.

La promulgación de la ley de 1997 puso en movimiento una serie de acontecimientos diseñados a tratar esa crisis, que incluyeron, entre otras cosas, la promulgación subsiguiente de legislación adicional en Julio de 2001. Comenzando en 1997 y hasta el presente, el gobierno ha implementado un número de medidas bajo esas dos leyes para avanzar en sus esfuerzos para las reformas. Después de decretar la ley 1997, el gobierno separó la CDE en entidades distintas de generación, de transmisión y de distribución y posteriormente capitalizó las entidades de generación (a excepción de hidroeléctricas) en dos compañías separadas de generación y las entidades de distribución en tres compañías separadas. Las compañías privadas obtuvieron una minoría sustancial en esas compañías, con el gobierno en propiedad de la otra parte sustancial minoritaria. Una nueva entidad de propiedad del gobierno, la CDEEE, fue creada para mantener las instalaciones hidroeléctricas y de transmisión y para conservar el control sobre la operación de esas instalaciones. Un nuevo mercado spot fue creado para hacer ofertas y clasificar por orden de mérito esas ofertas para despacharlas. Una nueva organización auto reguladora, el Organismo Coordinador, fue establecida para fijar las reglas para ese mercado y para coordinar su operación. Se creó la Comisión Nacional de Energía (CNE) como brazo de políticas de la rama ejecutiva del gobierno, para supervisar la operación global del sector eléctrico y para hacer recomendaciones sobre el sector, incluyendo el planeamiento y la expansión del sector. Una agencia reguladora independiente, la Superintendencia, fue creada y se le concedió amplias facultades para hacer cumplir las regulaciones de todo el sector, incluyendo el mercado spot. En un esfuerzo de reestructurar aún más la operación del mercado, los Acuerdos de Compra de Energía a largo plazo existentes que estaban bajo la administración y control de la CDEEE fueron renegociados y están en el proceso de transferencia de la CDEEE a las compañías de distribución. Mejoras fueron llevadas a cabo en la diversificación de combustibles, incluyendo la introducción del gas natural licuado (LNG) a principios de 2003. Los subsidios de combustible fueron eliminados y los subsidios cruzados entre clases de clientes fueron reducidos sustancialmente.

Los siguientes son algunos de los hechos principales que han ocurrido desde 1997:

- En 1997, el Acta de la Reforma de la Empresa Pública, Ley No. 141-47 se decreta y proporciona un modelo de capitalización para CDE.
- En 1998, CDE se reestructura en ocho nuevas compañías, tres compañías de distribución (EDENORTE, EDESUR Y EDE-ESTE), dos compañías de generación térmica (EGE-Itabo y EGE-Haina), una compañía hidroeléctrica y una de transmisión (EGEHID y ETED, respectivamente) sujetas como subsidiarias de la recién creada compañía de control, la Corporación Dominicana de Empresa Eléctrica Estatal (CDEEE).
- En 1998, capitalizan a las tres compañías de distribución y las dos compañías de generación térmica. El sector privado y el Gobierno se vuelven accionistas de minorías sustanciales en las compañías, sin que ninguna entidad tenga una mayoría de acciones. Esa capitalización dio lugar a la propiedad y a la estructura siguiente en el sector:

Tabla 1
Capitalización del sector

<u>Compañía</u>	<u>Actividad</u>	<u>Inversionista</u>
Itabo	Generación (térmica)	Gener (Chile) y Coastal (USA)
Haina	Generación (térmica)	Seaboard y Enron (USA)
EdeNorte	Distribución	Unión Fenosa (España)
EdeSur	Distribución	Unión Fenosa (España)
EdeEste	Distribución	AES (USA)
CDE	Transmisión y Generación hidráulica	100 por ciento en propiedad del Gobierno

- El 18 de marzo de 1998, la Superintendencia de Electricidad (la SIE) es creada por Decreto como una división de la Secretaría de Industria y Comercio para promover, regular y supervisar el sector eléctrico.
- El 29 de octubre de 1998, la Secretaría de Industria y Comercio promulga la Resolución No. 235 que establece un marco regulador para el sector.
- El 30 de octubre de 1998, la Secretaría de Industria y Comercio emite la Resolución No. 237-98 que permite a las compañías de distribución transferir todos los incrementos de costos a la tarifa.
- En diciembre de 2000, la Secretaría de Industria y Comercio emite la Resolución SEIC No. 283-2000 que crea un subsidio de combustible.
- Se emite el decreto No. 744-01, permitiendo que el Gobierno pague la deuda, a febrero 28 de 2001, a IPPs con los fondos asignados al Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER), según la ley No. 141-97, Ley de la Reforma de la Empresa Pública.
- En julio de 2001, la Ley No. 125-01 (a partir de este momento la "Ley de julio de 2001") es aprobada, la cual entre otras cosas,
 - (1) asigna la separación por mandato de la CDE en una compañía de control (la CDEEE) consistente en una compañía de transmisión (ETED) y una compañía hidroeléctrica (EGEGID) como subsidiarias en 100% de la compañía de control,
 - (2) crea formalmente la Oficina del Superintendente de Electricidad ("la SIE" o de la "Superintendencia"),
 - (3) reconoce formalmente el Organismo Coordinador ("el OC") para coordinar las actividades del mercado mayorista, y
 - (4) crea la Comisión Nacional de Energía ("la CNE") la cual, entre otras cosas, tiene la autoridad para emitir regulaciones, a anticipar y planear las necesidades del sector, recopilar la información sobre el sector, y promover la participación privada.

- El 18 de julio de 2001, el Acuerdo de Santo Domingo-Washington-Madrid (el "Acuerdo Global") se firma, lo cual, entre otras cosas, alivia el subsidio del combustible del gobierno a los generadores y conduce a la transferencia de ciertos contratos de IPP desde CDEEE a las compañías de distribución.
- El 9 de octubre 2001, la Superintendencia emite la Resolución No. 15-2001, que establece un peaje, pagadero a la compañía de distribución, por los usuarios que compren electricidad de otras fuentes que no sea de su compañía de distribución.
- El 1º de junio de 2002, el mercado spot comienza a funcionar bajo la supervisión y reglas del Organismo Coordinador.
- El 19 de julio de 2002, el Presidente firma el Reglamento No. 555-02 que son las regulaciones que implementan la Ley de Julio de 2001, y definiendo más en detalle los papeles de cada entidad y la operación del mercado. Las Modificaciones al Reglamento, No. 749-02, se emiten el 19 de septiembre 19 de 2002.
- El 17 de septiembre de 2002, el Superintendente emite la Resolución No. 31-2002 que modifica y aumenta la estructura de tarifa, entre otras cosas, y reduce sustancialmente los subsidios-cruzados.
- En septiembre de 2002, el Presidente se dirige al país para anunciar medidas para ocuparse de la crisis de electricidad cada vez mayor. Entre otras cosas, el Gobierno elimina el subsidio del combustible, y en Septiembre 17 de 2002, la Superintendencia emite la Resolución No. 31 que establece una nueva tarifa para el usuario final, y contiene un índice atado a las variaciones de precio para los combustibles y la inflación.
- En octubre de 2002, el Gobierno crea una nueva unidad Contra el Fraude (el "PAEF") y designa al Mayor General Rafael Guerrero Peralta, como Comandante, el cual tendrá autoridad para investigar y para hacer cumplir demandas de fraude, de no pago y de conexiones ilegales del servicio de electricidad.
- En octubre de 2002, el Gobierno anuncia que, como accionista de las compañías de distribución, la Oficina de la Contraloría General conducirá una auditoría de esas compañías, y que un auditor internacional independiente será contratado para realizar una segunda auditoría. El Gobierno emite una solicitud para que las Partes Interesadas de conducir la auditoría se expresen.
- En octubre de 2002, el Gobierno concluye algunas negociaciones con los Productores de Energía Independientes (IPPs) de los Acuerdos de Compra de Energía (PPAs) existentes pero las negociaciones continúan con Cogentrix y la planta de Cogentrix sale fuera de línea.
- En diciembre de 2002, la SIE emite varias resoluciones:
 - *Resolución No. 45*: fija el nuevo cambio diario que se utilizará para los pagos de distribuidores a generadores, como la tarifa promedio para todas las transacciones de intercambio del día anterior.

- *Resolución No. 47*: fija la compensación para la regulación de frecuencia, en RD\$ 131/MWh.
 - *Resolución No. 55*: establece un régimen de calidad para el alumbrado público, lo cual pospone el pago de parte de los municipios a los distribuidores hasta que se conduzca un inventario de lámparas de las calles en cada ciudad.
 - *Resolución No. 56*: fija un régimen temporal de calidad de servicio hasta que la tarifa técnica se aplique y confirma la penalidad de 150 por ciento bajo Ley de Julio de 2001.
 - *Resolución No. 58*: pide a Protecom emitir reembolsos de las cantidades cobradas en exceso de 31 días por ciclo de facturación, con una penalidad de 10 veces la cantidad cobrada si la factura ya ha sido pagada a la empresa de distribución.
- En enero 1 de 2003, el Gobierno implementa las provisiones de penalidad de la Ley de Julio de 2001 (Art. 93) y el Reglamento, requiriendo a las compañías de distribución proporcionar a los consumidores regulados no servidos, el 150 por ciento de electricidad no entregada.
 - En Enero de 2003, la preocupación del Gobierno con la carencia de dividendos y la degradación del servicio de las compañías de distribución continúa creciendo, y los argumentos de que la Unión Fenosa no ha cumplido con su Acuerdo de Gerencia conducen a la discusión de "quitar" esa compañía del sector.

1.3 ESTRUCTURA ACTUAL DEL SECTOR ELÉCTRICO

Desde que comenzó la reestructuración del sector eléctrico en 1997, el paisaje arquitectónico del sector ha cambiado considerablemente. Lo que sigue resume los pilares institucionales principales del sector.

1.3.1 Comisión Nacional de Energía.

La Comisión Nacional de Energía (CNE) tiene el papel de preparación de políticas y supervisa la operación global del sector. Bajo la Ley de Julio de 2001, se le concede varias facultades que incluyen lo siguiente (véase el artículo 14):

- Analizar el desempeño del sector de energía, preparar, coordinar y proponer al Ejecutivo modificaciones necesarias a leyes, decretos y normas en efecto en estas materias
- Proponer y adoptar políticas y emitir provisiones para el desempeño apropiado del sector
- Estudiar las proyecciones de la demanda y suministro de energía
- Asegurar el funcionamiento apropiado del mercado
- Promover el uso racional de energía
- Someter al Ejecutivo y al Congreso Nacional anualmente, un informe detallado sobre las acciones del sector de energía; y
- Recopilar información sobre el sector.

La CNE es presidida por una junta encabezada por el Secretario de Industria y Comercio y está compuesta por el Secretario Técnico de la Presidencia, el Secretario de Finanzas, el Secretario de Agricultura, el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobernador del Banco Central y el Director del Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (Instituto Dominicano de Telecomunicaciones - INDOTEL). La junta, la cual reporta directamente al Presidente de la República Dominicana, tiene la autoridad legal para emitir regulaciones para el sector⁷ y esas regulaciones sirven como la base de autoridad para el Superintendente de Electricidad.

⁷ Bajo jerarquía legal en la República Dominicana, la legislación aprobada por el Congreso y firmada por el Presidente es la autoridad legal más alta. Las regulaciones decretadas conforme a la autoridad legal son de segunda fila, y las resoluciones decretadas conforme a regulaciones son la tercera fila de la autoridad. Cada fila consecutiva debe encontrar su base jurídica en la autoridad precedente.

1.3.2 La Superintendencia de Electricidad.

La Superintendencia de Electricidad (SIE) se diseña para servir como ente regulador para el sector, y se compone de tres comisionados designados por el Presidente de la República y ratificados por el Congreso Nacional para términos fijos. (Artículo 31, y siguientes) El Superintendente es llamado Presidente de la Superintendencia y se le conceden facultades ejecutivas específicas para representar y manejar las funciones administrativas de la Superintendencia (véase los artículos 31 y los artículos 35, y siguientes.) Los miembros de la junta sirven en períodos de hasta cuatro años y solo pueden ser retirados bajo circunstancias limitadas tales como infracciones serias. Aunque no se especifica en la Ley de Julio de 2001, la Superintendencia funciona como cuerpo colegial, tomando decisiones considerables en materias basadas en un-voto por comisionado y la mayoría de votos se necesita para adoptar una resolución.

Según lo dispuesto en la Ley de Julio de 2001, la jurisdicción del Superintendente incluye (véase el Artículo 24, y *siguientes*.):

- Preparar, analizar y asegurar conformidad con las estructuras y precios de la electricidad, y fijar tarifas y peajes de la electricidad, conforme a resoluciones, y actuar sobre peticiones de modificar esas tarifas y peajes;
- Supervisar la conformidad con las provisiones legales y reguladoras y los estándares técnicos para generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad. Esta función incluye verificar conformidad con la "calidad y continuidad" del suministro y la preservación del medio ambiente;
- Supervisar comportamiento anticompetitivo en el mercado;
- Aplicar multas y penalidades en casos de incumplimiento;
- Considerar solicitudes de licencias para instalaciones de generación, transmisión y distribución, incluyendo conceder, revocar o ampliar tales solicitudes por medio de una resolución;
- Analizar solicitudes para instalaciones de generación, transmisión y distribución y hacer recomendaciones a la Comisión Nacional de Energía sobre dichas aplicaciones;
- Recopilar datos de las compañías para determinar su cumplimiento;
- Ordenar que los dueños de licencias cumplan con las regulaciones aplicables;
- Ordenar sanciones por el incumplimiento con los estándares técnicos y otras infracciones (Artículo 29);
- Establecer, modificar y complementar, por medio de resoluciones, los estándares técnicos de calidad y seguridad de las instalaciones, de los equipos y de otros dispositivos (Artículo 27);
- Juzgar las quejas que están dentro de su jurisdicción;
- Presidir y supervisar el desempeño del Organismo Coordinador; con el derecho a votar para un desempate (véase también el Artículo 36(h));
- Establecer por regulación, con el Organismo Coordinador (el OC), la orden de despacho para los generadores (Artículo 36(j));
- Supervisar la Oficina para la Protección del Consumidor de electricidad (Protecom) la cual es autorizada para resolver demandas hechas por los consumidores del servicio público con respecto a facturaciones, mala calidad del servicio, y de otras demandas con respecto a las compañías de distribución;
- Investigar lazos de propiedad o de control entre las compañías que participan en el sector eléctrico, cuyas investigaciones son *obligatorias* si cualquier participante en el mercado alega la existencia de un "lazo" que no sea permitido por la ley (Artículo 11)

El superintendente también tiene autoridad, sujeto a un estatuto de tres años de limitaciones, para determinar el grado de severidad de cualquier infracción o del incumplimiento de reglas aplicables, y puede determinar la cantidad de la penalidad conforme a los límites dispuestos en la Ley de Julio de 2001 (Artículo 126). Los individuos afectados pueden apelar la decisión sobre sanciones y penalidades al Tribunal Contencioso Administrativo de la República Dominicana para la revisión (Artículo 127).

Conforme al artículo 37 de la Ley de Julio de 2001 y de los Artículos 45-51 del Reglamento, la Superintendencia tiene su propio financiamiento, que se compartirá con la CNE. Todos los participantes en el sistema interconectado deben pagar un por ciento del valor de sus transacciones de compra o venta en el mercado mayorista (ocasional y de contratos), ya sea por energía o capacidad, neto de pagos del peaje de transmisión. Asimismo, ETED y los proveedores de electricidad en sistemas aislados deben también pagar un cargo de un por ciento en el valor de sus ingresos de ventas. Por los primeros cuatro años de la aplicación del Reglamento, 75 por ciento de la cantidad recogida serán asignados a la SIE y a 25 por ciento a la CNE.

1.3.3 El Organismo Coordinador

El Organismo Coordinador (el OC) supervisa la operación del mercado mayorista. Fue establecido formalmente por la Ley de Julio de 2001 y es una corporación que es totalmente distinta y aparte del Gobierno. Sin embargo, desempeña un papel importante en la operación del mercado mayorista, esencialmente sirviendo como una Organización Auto-Reguladora (SRO) para el mercado. Los miembros de la organización son las entidades corporativas que utilizan el mercado mayorista, Ej., las compañías de generación, la compañía de transmisión, y las compañías de distribución. Un Consejo de Coordinación dirige realmente el negocio del Organismo Coordinador y, conforme al Artículo 40 de la Ley de Julio de 2001 se estructura con varios representantes quienes son elegidos por su grupo representativo. La tabla 2 ilustra la Estructura Actual del Consejo y la estructura prevista bajo el Artículo 40.

Tabla 2.
Estructura del Consejo del Organismo Coordinador

No. de Representantes	Estructura Actual	Estructura bajo la Ley de Julio de 2001
1	Generación Privada	Generación Privada
1	Compañías de Generación Capitalizadas	Compañía Hidroeléctrica del Estado
1	Compañía de Transmisión del Estado	Compañía de Transmisión del Estado
1	Compañías de Distribución	Compañías de Distribución

Cada bloque de compañías elige a su propio representante al Consejo. El Superintendente de Electricidad preside la Junta y puede votar solamente en el evento de un voto empatado (Artículo 24(n)).

Según lo dispuesto en el Artículo 38 de la Ley de Julio de 2001, las funciones principales del Organismo Coordinador incluyen:

- Planear y coordinar la operación del mercado spot
- Fijar reglas para la operación del mercado spot
- Proporcionar los medios para evaluar energía para el mercado basado en el costo marginal a corto plazo
- Coordinar con la CNE y la Superintendencia para promover la sana competencia, la transparencia y la equidad en el mercado.

El OC también tiene algunos requisitos técnicos específicos para la operación del mercado los cuales incluyen:

- El desarrollo de un sistema central de colección de datos;
- La definición de protocolos de comunicación y patrones de software necesarios para asegurar la captura de los datos medidos en todos los puntos de interconexión;
- La certificación del equipo de medición y del software e instalaciones de comunicaciones implementadas por los participantes en el mercado; y
- El emplear subcontratistas, al costo de los participantes, para revisar periódicamente los equipos de medición.

1.3.4 Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE)

La CDEEE es la casa matriz de dos divisiones críticas las cuales serán convertidas eventualmente a corporaciones subsidiarias: La Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana – (ETED) posee y opera la red de transmisión en la República Dominicana, y la Empresa de Generación Hidroeléctrica Dominicana – (EGEHID) posee y opera toda la capacidad hidroeléctrica. Esta estructura es establecida por la Ley de Julio de 2001 (Artículo 138) y proporciona que estas entidades serán en propiedad solamente del Gobierno, de tal modo que se imposibilita propiedad privada. La CDEEE también incluye la Unidad de Electrificación Rural que asegura la electrificación de áreas suburbanas de bajo ingreso y de áreas rurales.

Centro de Despacho. Como entidad coordinadora diseñada para optimizar la generación, el Centro de Despacho es parte de la CDEEE a través ETED. Recibe su orden de despacho del OC y después la aplica a las condiciones reales, considerando niveles de demanda, apremios de transmisión e interrupciones de plantas. Es la entidad coordinadora diseñada para optimizar la generación. Es responsable de proporcionar servicio de transmisión eficiente.

1.3.5 Establecimiento de Tarifas y Procesos Reguladores

La Ley de Julio de 2001 y el Reglamento describen los procesos que deben seguir las entidades del sector, y especialmente la SIE, en cinco importantes tipos de intervención reguladora: establecer tarifas de distribución, establecer tarifas de transmisión, emisión de regulaciones técnicas y estándares, imposición de penalidades y las enmiendas del Reglamento. Los procesos prescritos se refieren tanto al contenido de las intervenciones reguladoras, es decir lo que las autoridades pueden hacer, por ejemplo con respecto al cálculo del costo del capital, como a la forma en la cual las intervenciones deben ocurrir, Ej. Uso de audiencias públicas.

1.3.5.1 Establecimiento de Tarifas

En general, la SIE debe hacer público todos los informes y la documentación referente a la determinación de peajes de transmisión y tarifas de distribución (Ley de Julio de 2001, Art.28).

Tarifas de distribución

Los artículos 111-123 de la Ley de Julio de 2001 establecen los procedimientos por los cuales la SIE debe fijar tarifas reguladas. Las tarifas reguladas tienen dos componentes: el costo de energía eléctrica y capacidad, y el Valor Agregado de Distribución (VAD en español), el cual corresponde al costo del servicio de distribución (transformadores y alambres de distribución, operación y mantenimiento de los sistemas de distribución, medidores de lectura, facturación, cobranzas y servicio al cliente).

La SIE calcula el costo de energía eléctrica y capacidad para cada distribuidor como un costo ponderado⁸ promedio, en la interconexión del distribuidor con la red de transmisión, de las compras de energía y capacidad bajo contrato del distribuidor y en el mercado spot. Los precios pagados bajo contratos con la generación de empresas vinculadas se excluyen del cálculo, (es decir, para los contratos firmados con las empresas vinculadas, los distribuidores no pueden recuperar más que el promedio de otros contratos y compras del mercado spot). Este componente de la tarifa se puede ajustar según las fórmulas de indexación establecidas por la SIE, a petición de los distribuidores y en base a un análisis de costo. Las tarifas ajustadas se deben emitir con 30 días de anticipación en un periódico de circulación a nivel nacional.

Por otra parte, la SIE establece el VAD cada cuatro años en base a los costos incrementales de desarrollo y a los costos totales de largo plazo en sistemas eficientes de distribución.⁹ La SIE define las características típicas de los sistemas de distribución que se utilizarán como base para el cómputo

⁸ La Ley de Julio de 2001 no especifica los pesos que se utilizarán. Serían dados probablemente por la parte relativa del total de compras excepto éstos de afiliados

⁹ Estos dos tipos de costos deberían ser complementarios, los primeros midiendo el costo de expansión del sistema por lo menos durante los próximos 15 años (costo de capital y operación y mantenimiento adicionales), y los segundos midiendo los costos de reemplazo del sistema actual (de nuevo, costo de capital y operación y mantenimiento). El costo de capital será el costo de oportunidad verdadero del capital que enfrentan los distribuidores Dominicanos en mercados financieros internacionales y será fijado por el Banco Central de la República Dominicana.

de dichos costos. Los valores del VAD se pueden ajustar periódicamente según las fórmulas de indexación establecidas por la SIE, hasta la próxima revisión de tarifas. Los ajustes de las tarifas deben ser aprobados por la SIE por lo menos con 30 días de anticipación antes de su aplicación.

El VAD será basado en los estudios realizados o comisionados por la SIE cada cuatro años. Los estudios y cualquier otra información adicional usada por la SIE para tomar decisiones relacionadas con las tarifas, así como la propuesta preliminar de la SIE, se ponen en el dominio público por lo menos tres meses antes del final del período de cuatro años. Las partes interesadas tienen por lo menos 30 días para someter comentarios y recomendaciones sobre la propuesta de la SIE, después de lo cual la SIE conduce una o más audiencias públicas. La orden final de la SIE que establece el VAD debe detallar las razones de la decisión (Ley de Julio de 2001, Art.26; Reglamento, Art.519). Cualquier desacuerdo entre la SIE y los distribuidores con respecto a términos y a condiciones para los estudios, su contenido, o su resultado, será resuelto por una Comisión de Arbitraje especialmente establecida.

Proceso para establecer tarifas de transmisión

Los artículos 82-89 de la Ley de Julio de 2001 dispusieron las reglas para calcular los peajes de transmisión. Cada cuatro años, la SIE debe establecer los peajes para el sistema interconectado principal de la República Dominicana. Para otros sistemas, la SIE puede emitir una decisión obligatoria si hay cualquier desacuerdo entre los proveedores de servicio de transmisión y los usuarios potenciales.

Los peajes regulados serán basados en el costo total del sistema de transmisión a largo plazo, abarcando el costo de capital, más los costos de operación y costo de mantenimiento (incluyendo pérdidas) para un sistema eficiente. El cargo por capital será calculado usando el costo de reemplazo de instalaciones eficientes y el costo de oportunidad del capital que también es usado para el cálculo del VAD (véase la nota al pie de página 5). Todos los peajes se cobran con base en niveles coincidentes de la demanda máxima.

Tres meses antes del final del período de cuatro años para el peaje en aplicación, la SIE debe emitir su propuesta de tarifa, con toda la documentación de apoyo. La SIE conduce una audiencia pública y permite que las partes interesadas sometan sus comentarios en el plazo de dos semanas después de la audiencia. La orden final de la SIE debe detallar las razones de su decisión.

1.3.5.2 Emisión de Regulaciones y de Estándares Técnicos de la SIE

El Artículo 41 del Reglamento especifica que antes de emitir estándares técnicos de calidad y seguridad para equipos e instalaciones eléctricas, la SIE debe pedir opiniones del OC y de las compañías del sector de electricidad. Para el servicio de alumbrado público, el Artículo 42 requiere una opinión previa de los distribuidores, de la CDEEE, de la Liga Municipal Dominicana, y de cinco de los principales municipios del país, antes que la SIE pueda emitir normas y estándares. La SIE emite las regulaciones para mejores servicios de distribución y las extensiones que son subvencionadas por la CDEEE o gobiernos municipales, pero solamente después de la consulta con la CDEEE, los distribuidores, y cinco de los principales municipios del país (Art. 135 de la Ley de Julio de 2001, y el Art. 43 del Reglamento). Finalmente, antes que la SIE emita las regulaciones para el ofrecimiento de contratos para proveer capacidad y energía a los distribuidores (una vez que expiren los Acuerdos de Compra de Electricidad (PPAs) existentes, o que el crecimiento de la demanda requiera contratos adicionales), la SIE debe proporcionar al OC y a los participantes en el mercado una oportunidad de hacer comentarios (Reglamento, Art.44). Una vez que los contratos se ejecuten, la información del contrato referente al despacho y la operación se deben someter al OC para asegurar

que los términos del contrato sean compatibles con la operación del sistema interconectado (Reglamento, Art.282-283).

1.3.5.3 Imposición de Penalidades

Los procedimientos de penalidades se establecen en los Art.504-516 del Reglamento. La SIE tiene autoridad para iniciar investigaciones en cuanto a incumplimientos de la ley o regulaciones. Las acusaciones y los informes de la investigación serán comunicados a la parte acusada, al cual le será permitido responder. La SIE entonces decidirá sobre la imposición de penalidades. Las penalidades se pueden apelar a la SIE para reconsideración y después a la CNE, y en cualquier caso al Tribunal Contencioso Administrativo.

1.3.5.4 Enmiendas al Reglamento (Reglamento, Arte.517)

Las enmiendas al Reglamento pueden ser propuestas por la CNE, la SIE, el OC, y cualquier participante del mercado. Las enmiendas propuestas serán circuladas por el OC para que sean comentadas por todos los participantes en el mercado. Después de un período de comentarios, el OC someterá su opinión a la SIE, tomando los comentarios en cuenta. La SIE llevará a cabo audiencias públicas y proporcionará su propia recomendación a la CNE, la cual hará la propuesta final al Gobierno.¹⁰ Toda la documentación durante todo el proceso se debe hacer pública.

1.3.6 Jurisdicción y Proceso de Apelación

Las dos entidades del Gobierno que tienen autoridad en la toma de decisión y desde las cuáles un proceso de apelación debe ser establecido son la CNE y la Superintendencia. El Organismo Coordinador es una entidad privada creada por la Ley de Julio de 2001 y está sujeta a la supervisión de la SIE de modo que sus decisiones sean determinadas por las reglas de esa organización.¹¹

Superintendencia: Como organización reguladora independiente, las decisiones de la Superintendencia preferiblemente deben ser apelables a una entidad no-política, normalmente judicial. Según lo observado anteriormente, el Artículo 127 de la Ley de Julio de 2001 indica que las decisiones con respecto a multas y a sanciones impuestas por la SIE son apelables al Tribunal Contencioso-Administrativo. Como es común en los países que siguen el Código Civil Napoleónico, los actos del estado conducidos bajo prerrogativas constitucionales del estado no se pueden desafiar ante las cortes generales de ley. En lugar, deben ser apeladas a una corte especializada, el Tribunal Contencioso-Administrativo, cuyas decisiones son finales.

En la materia específica de las aplicaciones para una concesión, un permiso o autorización, el Artículo 11 de la Ley de Julio de 2001 especifica que la CNE oirá apelaciones de las decisiones de la SIE, sea concediendo o rechazando dichas aplicaciones. En turno, la CNE puede, si lo juzga recomendable, llevar el caso al Presidente de la República.

Durante reuniones con varias organizaciones, sin embargo, nos dijeron que la CNE considera apelaciones de la Superintendencia y que el estándar de la revisión es muy limitado y se aplica

¹⁰ Conforme al Art.28 de las modificaciones a Reglamento, cualquier decisión de SIE que vaya en contra de la Ley de Julio de 2001, el Reglamento, o las regulaciones publicadas por la SIE y la CNE, se puede apelar a la CNE.

¹¹ El artículo 24(d) de la Ley de Julio de 2001 da a la SIE el poder de supervisar el comportamiento del mercado de electricidad. El artículo 24 (l) da a la SIE el poder de resolver conflictos entre entidades y personas que están sujetas a su supervisión, las cuales incluyen a participantes en el mercado mayorista.

solamente a una revisión de la ley aplicable. En otras palabras, la CNE no invalidaría ningún resultado basado en hechos, sino que tendría autoridad para revisar la aplicación de la ley a resultados basados en hechos.

La Comisión Nacional de Energía: la CNE (o la "Comisión") es parte de la Rama Ejecutiva del Gobierno y es manejada por una Junta, en la cual el Secretario de Finanzas sirve como Presidente. Siendo parte de la Rama Ejecutiva, la CNE rinde cuentas al Presidente de la República a través del Presidente de la Junta.

Aparte del lenguaje estatutario, nos dijeron, como fue observado anteriormente, que la CNE tiene solamente autoridad para revisar la base jurídica de las decisiones de la Superintendencia. Esta revisión limitada puede presentarse, en parte, por su autoridad legal que se extiende a emitir regulaciones, una autoridad legal más alta que las resoluciones que la Superintendencia está autorizada a emitir. La autoridad para emitir regulaciones da a la CNE una autoridad más amplia para fijar el tono y las políticas legales para el sector. La CNE nos informa que 13 apelaciones de resoluciones de la SIE están pendientes ante ella.

El Tribunal Contencioso-Administrativo: La autoridad final para apelar las decisiones de la SIE o de la CNE es el Tribunal Contencioso-Administrativo. Según lo observado, este tipo de corte es común en los países que basan sus leyes en el Código Civil Napoleónico. En la República Dominicana, fue creada por el Acta No. 1494 de 1957. Su jurisdicción se restringe a apelaciones de órdenes o decisiones que son emitidas por las entidades Gubernamentales, con un estándar de revisión que es limitado a la aplicación de la ley por parte de la agencia Gubernamental.¹²

El tribunal está formado por tres jueces designados por la Corte Suprema.¹³ Además, cada vez que una apelación sea aceptada por el Tribunal Contencioso-Administrativo, la Oficina del Presidente designa a un Secretario del Tribunal y a un Fiscal para representar la agencia Gubernamental cuya decisión está siendo apelada. El tribunal tiene 30 días para emitir una decisión; si una decisión no se emite, la apelación se considera como concedida y la orden o decisión del gobierno es que el tema de la apelación se considera desierta. Las decisiones del tribunal se pueden apelar solamente al mismo tribunal para una reconsideración. Sin embargo, la jurisdicción del tribunal para oír una apelación se puede desafiar ante la Corte Suprema. Si la Corte Suprema considera que el caso cae fuera de la jurisdicción del Tribunal Contencioso-Administrativo, entonces el caso va a la justicia ordinaria.

Comisiones de Arbitraje – La Ley de julio de 2001 crea dos tipos de comisiones de arbitraje: uno para los conflictos sobre el valor de los derechos de paso requeridos por los distribuidores para construir líneas de distribución;¹⁴ y el otro para los conflictos entre la SIE y los distribuidores sobre la tarifa propuesta por la SIE bajo la revisión cuatrienal de la tarifa.¹⁵ Estas comisiones son instaladas solamente en caso de conflictos y deben ser de naturaleza temporal, siendo disueltas una vez terminada su intervención en un conflicto específico. A nuestro conocimiento, no se han establecido dichas comisiones todavía.

1.3.7 Comisión para la Reforma de las Empresas Públicas (Fondo Patrimonial)

¹² El estándar de la revisión es por lo tanto igual que el aplicable a la CNE.

¹³ Bajo reformas recientes, los jueces del Tribunal Supremo son designados por un Consejo Judicial que incluye representantes de todos los partidos políticos importantes y que supervisa toda la estructura administrativa del poder judicial, siguiendo el modelo de Alemania, España, México, la Argentina, y de un número creciente de países por todo el mundo.

¹⁴ Ley de Julio de 2001, Art. 75-81 y Reglamento, título V, Art.. 130-139.

¹⁵ Ley de Julio de 2001, Art.119 y Reglamento, título XII, Art.. 520-522.

(FONPER) ¹⁶

FONPER, llamado anteriormente la Comisión para la Reforma de la Empresa Pública (CREP) se dedica específicamente a "realizar reformas" y asegurarse que las reformas son sostenibles. Como la reforma del sector eléctrico se volvió un asunto para la revisión del Gobierno, representantes de CREP se reunieron con la CNE, la SIE, la CDEEE y las compañías de distribución para identificar los asuntos claves y para comenzar a repasar pasos para tratar la reforma. La CREP también estuvo implicada en la privatización, capitalización, y otros tipos de reforma de otras empresas de propiedad estatal, especialmente el antes importante sector del azúcar. Ahora, su sucesor, el FONPER, cree que la analogía considerable y el entender de la reforma del sector, relevante para la electricidad han venido de la experiencia anterior de la CREP.

FONPER es el representante oficial del estado como accionista en las compañías capitalizadas. Actualmente, la CDEEE está participando en las reuniones de junta de las compañías, pero después de los recientes cambios, al Gobierno le será asignado un asiento adicional en la junta el cual FONPER ocupará. FONPER nos dijo que en el futuro será el representante único del estado, pero que primero necesita adquirir suficiente experiencia sobre el sector de electricidad si debe ser un miembro eficiente de la junta.

Nos dijeron que la Ley sobre la Empresa Pública diferencia entre las empresas de Servicio Público y todas las otras.¹⁷ Las empresas de Servicio Público no pueden ser "entregadas" por el estado y algunos consideran que hay ciertos aspectos del sector que van con la categoría de Servicio Público. Este asunto está bajo revisión.

FONPER mantiene un archivo impresionante en donde virtualmente cada documento jurídico - incluyendo todos los términos de la referencia, contratos, etc.- se registran y se mantienen en archivo. Por ejemplo, FONPER mantiene un libro que lista referencias y materiales legales disponibles en el archivo, y un CD de la información disponible en Internet / Web, que sigue absolutamente a fondo el proceso de capitalización y reforma.¹⁸

1.4 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Una vez terminada la capitalización de las compañías de generación y de distribución, ambos el Gobierno y las compañías privadas se volvieron accionistas de minoría sustanciales. Lo que sigue resume el estado actual de las compañías capitalizadas y de la generación por el sector privado.

1.4.1 Generación Capitalizada.

La estructura y la propiedad actualmente consisten de lo siguiente:

¹⁶ En español, se lo refiere como (1) "Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas" y (2) "Fondo Patrimonial para el Desarrollo" (anteriormente, - "Comisión de Reforma de la Empresa Pública", CREP).

¹⁷ Nos dijeron que la Ley sobre la Empresa Pública distingue entre las empresas de Servicio Público y todas las otras. Las empresas de Servicio Público no se pueden "regalar" por el estado y hay ciertos aspectos del Sector que son considerados por alguno como dentro de la Categoría de Servicio Público. Este asunto está bajo revisión.

¹⁸ Nuestro equipo repasó los acuerdos principales de la capitalización; éstos incluyeron el acuerdo de gerencia, los estatutos de las compañías capitalizadas, venta de la parte y acuerdos de compra. La otra revisión del documento era menos relevante a este estudio y PRE calificación incluida de los licitadores para las subastas de la capitalización y los informes del consultor sobre la estructura del proceso de la capitalización.

- *Itabo*: Itabo fue capitalizada inicialmente a las compañías Gener (Chile) y Coastal (EE.UU.). A la hora de la capitalización, Itabo poseía aproximadamente 21 por ciento de la capacidad instalada de generación, consistiendo en cerca de 573 MW (448 MW de capacidad disponible). Al finalizar el 2002, Itabo posee aproximadamente de 22.5 por ciento de energía efectiva en el sistema de generación.
- *Haina*: Desde su capitalización inicial por dos compañías, Seaboard y Enron, Haina ha experimentado varias transformaciones en su propiedad. Actualmente está conformada por la Commonwealth Development Corporation (Inglaterra), Basic Energy (EE.UU.), el Fondo Básico del Caribe (un consorcio de entidades pequeñas), Heart Energy (EE.UU.) y el Grupo Nacional de Finanzas (consorcio de compañías de la República Dominicana). Posee aproximadamente 22.5 por ciento de generación de energía efectiva, o 600MW, incluyendo un nuevo proyecto de una barcaza.

1.4.2 Distribución Capitalizada

- *EdeNorte y EdeSur*: Unión Fenosa, una compañía española, que también sirvió como asesora al Gobierno con respecto a la capitalización de las compañías, ha mantenido su interés en estas dos compañías de distribución, desde la capitalización inicial. Bajo el Artículo 11 de la Ley de Julio de 2001, se permite a las compañías de distribución ser propietarias de hasta 15 por ciento de la "demanda máxima del sistema eléctrico interconectado." Consecuente con esta disposición, EdeNorte y EdeSur cada una podría poseer hasta 15 por ciento cada una para un total de 30 por ciento.
- *Ede- Este*: AES, una compañía de energía de Estados Unidos, ha mantenido su interés en Ede-Este desde la capitalización inicial. De acuerdo con el Artículo 11 de la Ley de Julio de 2001, también posee generación que se resume más adelante.

1.4.3. Generación del Sector Privado

- *AES*: La planta de AES en San Andrés es una planta de ciclo combinada de 300 MW que utilizará el gas natural licuado (LNG) importado de Trinidad. Se espera que la planta entre en línea a principios de 2003. AES también posee la instalación de Los Mina, una planta de ciclo abierto de 210 MW que se está convirtiendo al uso del LNG.¹⁹
- *Unión Fenosa*: Unión Fenosa, que es la casa matriz de las dos entidades de distribución, EdeSur y EdeNorte, también incluye otra entidad corporativa que posee dos plantas de generación que consisten en la "Empresa Generadora Palamara" con 100 MW y la Empresa Generadora La Vega S.A. con 80 MW.

1.5 OPERACIÓN Y ESTRUCTURA DEL MERCADO

La electricidad se proporciona por medio de un mercado mayorista para energía y capacidad eléctrica, que se estructura a través de (1) los acuerdos de compra a largo plazo de energía (PPAs) con los productores de energía y (2) un mercado spot que el Organismo Coordinador supervisa. Durante el año 2002, la generación fue distribuida entre 21 compañías de generación según lo ilustrado en la tabla 3.²⁰

¹⁹ Según AES, la SIE ha publicado una orden que exime la instalación de Los Mina de la limitación del 15 por ciento en la Ley de Julio de 2001 sobre la propiedad de generación por un distribuidor, porque AES poseía la instalación antes de la capitalización de las compañías.

²⁰ Los datos se basan en informes del Organismo Coordinador. Si la cuota de mercado se basa en porcentaje de GWh generados durante 2002 usando un total de 9.623.1 GWh por ese año, los datos limitados que teníamos

Tabla 3
Propiedad de la Capacidad de Generación

COMPAÑÍA	Mw	POR CIENTO
Haina	663.3	20.8%
Itabo	570.9	17.9%
EGEHID	512.0	16.1%
CSPM (Cogentrix)	300.0	9.4%
Mina V+VI (Socios Dominicanos de energía)	236.0	7.4%
UF:Palamara + La Vega	194.5	6.1%
Smith Enron	175.0	5.5%
Litoral EDN+EDM (Capital Transcontinental)	115.0	3.6%
Victoria I (Corporación de Energía del Caribe)	103.5	3.3%
Consortio LAESA	79.9	2.5%
C.E. Puerto Plata (Costero)	76.9	2.4%
Pimentel Diesel	55.0	1.7%
Complejo Metalúrgico Dominicano (Metaldom)	42.0	1.3%
Ingeniería De Maxon	30.0	0.9%
Montecristi	12.0	0.4%
A.Barril	6.3	0.2%
Dajabón	3.8	0.1%
Yamasá	3.0	0.1%
La Isabela	1.5	0.05%
S. Grande Boyá	1.5	0.05%
Oviedo	0.8	0.03%
TOTAL	3.182.9	100%

La Ley de Julio de 2001 proporciona que la CDEEE administrará y manejará los IPPs. Sin embargo, en los últimos meses, la mayoría de esos contratos se han renegociado con los vendedores para bajar los costos hundidos asociados a esos contratos y para transferir los contratos de la CDEEE a las compañías de distribución de propiedad de AES y Unión Fenosa. El cronograma actual para renegociar los PPAs se dispone abajo.

muestran lo siguiente: Haina (2.241.2 GWh o 23.3%), Itabo (1.867.3 GWh o 19.4%), EGEHID (736.3 GWh o 7.7%), Unión Fenosa (Palamara y la Vega (1.422.5 GWh o 14.8%), y Seabord (885 GWh o 9.2%). Los datos para las otras compañías no estaban disponibles para este cálculo.

Tabla 4
Renegociación de los Acuerdos de Compra de Energía

Generador	Fecha de Terminación
Seaboard/TCC	septiembre 2001
CEPP	Septiembre de 2002
DPP	agosto 2001
Metaldom	En proceso
Maxon	En proceso
Laesa	En proceso
Smith Y Enron	En proceso

El suministro de electricidad es una mezcla de energía entregada bajo Acuerdos de Compra de Energía a largo plazo y el mercado spot que es coordinado por el Organismo Coordinador. Bajo Artículo 110 de la Ley de Julio de 2001, no más del 80 por ciento de la demanda para energía pueden venir de PPAs a largo plazo, de tal modo asegurándose de que por lo menos el 20 por ciento de energía consumida vendrá del mercado spot.

El mercado spot se basa en ofertas competitivas basadas en los costos variables de un generador como medios para proporcionar una orden de mérito para el despacho. La información del costo variable se somete semanalmente al Organismo Coordinador²¹ el cual entonces determina el despacho por orden de mérito basado en costos variables. En el día del despacho, los generadores despachan en tiempo real y los supervisores hacen los ajustes basados en las variaciones de los requisitos de demanda. Los supervisores, quienes están cerca a los representantes del Organismo Coordinador, informan a estos sobre los ajustes. Todos los generadores que despachan reciben el mismo precio por su energía, el costo marginal. Si se presenta un conflicto entre despachar un generador del mercado spot contra un contrato bilateral, al generador del mercado spot se le da la primera prioridad. El pago por energía vendida en el mercado spot vence aproximadamente en 28 días a partir del día del despacho.

1.6 TARIFAS REGULADAS

Con la puesta en práctica de la "tarifa técnica" después de un período de transición de tres años, las tarifas reguladas serán iguales a la suma de los cargos por potencia y energía y de los peajes de transmisión, transmitidos a partir de los costos reales pagados por los distribuidores a los usuarios regulados, más un cargo por el propio servicio de distribución, conocido como valor agregado de distribución o VAD (Valor Agregado de Distribución).

Los criterios para determinar el VAD se precisan en la Ley de Julio de 2001. La magnitud de este cargo fue calculada originalmente en un estudio en 1998 por la consultora chilena Synex, pero esos valores fueron considerados "demasiado bajos" por la SIE, y los niveles de VAD de Panamá fueron utilizados en su lugar. No hemos realizado un análisis independiente que valide o refute estos cargos de VAD. La SIE nos informó que un estudio concluirá en febrero de 2003, y que los nuevos valores de VAD ("la tarifa técnica") basados en este estudio serán aplicados en marzo o abril de 2003. Sin embargo, ninguna cifra parece estar disponible. La nueva tarifa incluirá un régimen de calidad completa de servicio para transmisión y distribución.

²¹ Artículo 182 del Reglamento

2. RESULTADOS Y AMENAZAS A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS REFORMAS

2.1 CONDUCTA Y OPERACIÓN DE INSTITUCIONES OFICIALES

Desde una perspectiva global, con respecto a prereformar la estructura del mercado y el marco institucional que apoya el sector de electricidad, se ha progresado notablemente en los dos últimos años para traer al sector a su segunda generación de reformas. El gobierno se ha comprometido a la reforma del sector, existe un modelo viable del mercado y el marco institucional es suficiente para supervisar la competencia en este escenario particular de mercado. Pero desde una perspectiva cotidiana del cliente, con la promulgación de la Ley de Julio de 2001, las mejoras en el desempeño del sector eléctrico han estado bloqueadas por una variedad de factores políticos y económicos, tales como la devaluación del peso dominicano y del factor externo inesperado más reciente de la crisis del petróleo venezolano. El hecho de que el mercado comenzó realmente a funcionar y las instituciones necesarias establecidas antes de la promulgación de la Ley de Julio de 2001 han hecho esta transición particularmente desafiante. La carencia de una estrategia publicada del Gobierno, defectos en la ley, información y participación públicas inadecuadas señalan cómo los ciudadanos perciben el Gobierno y el sector y cómo se efectúa el servicio de electricidad en el país. *Para terminar el proceso de reforma y asegurar un ajuste institucional en el cual el sector pueda funcionar, el desempeño de la organización del mercado como también las instituciones reguladoras son críticas a la hora de asegurar la sostenibilidad de las reformas.*

Diagrama 1
Marco Institucional del Sector de Electricidad *
República Dominicana



Marco de Trabajo Institucional del Sector
Electricidad*
República Dominicana

* *Compañías del estado no incluidas*

** La Comisión Presidencial para la Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico

Existen dos tipos de instituciones que apoyan al sector. La primera incluye a instituciones que intentan ser *permanentes*, por ejemplo la Comisión Nacional de energía (la CNE), el Organismo Coordinador (el OC) y el Superintendente de electricidad (la SIE). Asignan por mandato a estas instituciones para ayudar a desarrollar, dirigir y supervisar operaciones del sector a nombre del Gobierno y del público-en-general. Además, la Comisión Presidencial para la Sostenibilidad del Sector de eléctrico ("Consejo Supervisor") es un cuerpo que en la actualidad divulga directamente al Presidente en materias del sector. Para los propósitos de este informe, el Consejo Supervisor se considera como institución permanente.

El segundo sistema de instituciones ha surgido en base a *programas dirigidos* a apoyar ciertos aspectos del desarrollo del sector. Estos incluyen el Programa de la Reducción de Apagones (PRA), el Programa Contra Fraude (PAEF) y el Programa de Electrificación Rural (PNER). Éstos

²² Para la información de fondo, ver el Título III, Artículo 6 de la Ley de Julio de 2001, las "Instituciones del Subsector Eléctrico".

serán temporales, emergen como los departamentos o instituciones independientes dependiendo de cómo progresa el proceso de la reforma. También el emerger es un "Pacto para la Estabilidad y el Desarrollo Económico" convocado informalmente bajo auspicios del Gobierno a mediados de diciembre del 2002; aunque ahora actúa como una coalición voluntaria, el trabajo de este Pacto en relación a la reforma del sector de electricidad puede ser importante en términos de la información, del conocimiento y de la acción a través del país.

Finalmente, hay papeles institucionales claves a jugarse de parte de ciertos cuerpos del Gobierno incluyendo las Secretarías de Estado de Finanzas, Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Gabinete Social, así como también el sector no-gubernamental, los sindicatos y los grupos de ciudadanos. Bajo la Corporación Dominicana de las Empresas Eléctricas del Estado (la CDEEE), existen dos subsidiarias: Empresa de Transmisión (ETED) y Empresa de Generación Hidroeléctrica (EGEHID). La CDEEE es una organización importante en términos de regulación institucional del sector en la etapa real de la reforma. La CDEEE ha heredado la experiencia técnica y administrativa de su precursor Compañía Dominicana de Electricidad (CDE), la cual necesita ahora ser transferida a la SIE, a la CNE y al sector no-Gubernamental.

Lo que es evidente de este análisis y del siguiente es que el Gobierno continúa desempeñando un papel significativo en el sector. Esos papeles tienen a menudo objetivos diversos y posiblemente en conflicto según lo resumido a continuación en la Tabla 4. Estos papeles y objetivos pueden ser confusos a los participantes en el sector cuando el Gobierno habla o toma la acción.²³

²³ Por ejemplo, si SIE pide intervenciones de las compañías reguladas, lo está haciendo para proteger el papel del Gobierno como accionista o para proteger a los consumidores. Generalmente, estos papeles no se deben mezclar, Ej.: no es la función del regulador la de proteger el papel del Gobierno como accionista.

Tabla 5
Papeles y Objetivos del Gobierno

Papel del Gobierno	Objetivo del Gobierno
1. <i>Un accionista sustancial</i> (FONPER);	1. Como accionista (FONPER), cuenta con <i>dividendos</i> ;
2. Un <i>regulador</i> para el sector (la SIE);	2. Como un regulador (la SIE), busca, <i>la protección al consumidor, la eficiencia y conformidad</i> en el sector;
3. <i>Creador de políticas y planificador</i> para el sector (la CNE);	3. Como creador de políticas (la CNE), <i>planea para servir al sector</i> en los objetivos del orden público;
4. <i>Actor del sector</i> en el mercado (la CDEEE como dueño único de las instalaciones hidroeléctricas y de transmisión);	4. Como actor del sector (la CDEEE), <i>funciona como compañía</i> ;
5. <i>Abastecedor de los subsidios</i> para la gente de bajo recurso (PRA, PNER);	5. Como proveedor de subsidios (PRA, PNER), intentan <i>ayudar a los menos privilegiados</i> ;
6. <i>Consumidor</i> de electricidad; y	6. Como <i>consumidor</i> , necesita una fuente confiable de electricidad la cual debe pagar; y
7. <i>Un agente de la autoridad</i> con autoridad de denuncia (PAEF)	7. Como agente de la autoridad (PAEF), desea <i>disuadir la conducta criminal</i> .

2.1.1 La Personalización del Poder

Sin excepción, cada institución clave implicada en el sector es conducida por un individuo fuerte. De la CNE al Superintendente, de la CDEEE a PROTECOM, estos individuos demuestran fuertes personalidades y capacidades de dirección. A través del sector, hay un aprecio fuerte de esta dirección individual al punto de referirse a una institución usando el nombre del individuo de plomo. Sin embargo, como el sector se desarrolla para aumentar la competencia y para apoyar la participación del sector privado, las personalidades fuertes y las acciones individuales abiertas de los líderes pueden desafiar cada vez más, la sostenibilidad y la previsibilidad de la base institucional en la cual el sector se desarrolla.

Durante esta fase transitoria de la reforma, las personalidades fuertes pueden ser beneficiosas para movilizar la acción y enmarcar las cuestiones claves. Sin embargo, a medida que el sector se orienta más hacia el mercado y se ubican las estrategias del sector privado a largo plazo, el Gobierno, los inversionistas y los clientes necesitarán saber las "reglas del juego", a pesar de quién está conduciendo el cuerpo regulador, la comisión nacional de energía y las otras instituciones. *Un momento crítico ha llegado cuando los líderes del gobierno y del sector pueden y necesitan confiar en la institucionalización de energía y en disminuir gradualmente la importancia de personalidades.* Esto no quiere decir que la dirección inteligente, fuerte y dispuesta no sea importante, y puede ayudar a dirigir el desempeño institucional, pero más bien, lo que estas características deben de hacer es ayudar a dirigir a la institución antes que delimitarla. Esto es especialmente cierto de la SIE; de

acuerdo a la mejor práctica internacional, el cuerpo regulador debe ser un cuerpo verdaderamente colegial.

2.1.2 Procesos y Relaciones Institucionales

Desde el 2001, las instituciones que deben apoyar este modelo no obstante se han establecido gradualmente, nacientes en su capacidad y habilidad total para funcionar. *Mientras esta segunda fase de la reestructuración se realiza, hay que subrayar la importancia de relaciones institucionales, procedimientos institucionales respetados y publicados y la participación pública.* Sin lugar a dudas, hay oportunidades de soslayar los procedimientos legales establecidos, ya sea por hábitos de hacer negocios heredados del pasado, por influencia política, o simplemente por falta de atención al procedimiento.

Un buen gobierno en la operación del sector es clave para asegurar reformas. Los resultados de las reformas dependen de cómo se lleven a cabo, a través de procesos políticos de reformas y también de apoyo institucional, creados para facilitar el nuevo orden. La ausencia de una estrategia del gobierno claramente articulada para el sector, plantea dificultades para las instituciones, clientes e inversionistas. Hasta que se emita esta estrategia,²⁴ los líderes institucionales tendrán la responsabilidad de asegurar que la dirección en la cual están dirigiendo a su institución esté sincronizada con la estrategia anticipada del Gobierno. También tienen la responsabilidad de responder a la discordia pública y al ultraje del inversionista basado en el desconocimiento de las intenciones del Gobierno para el sector. *La carencia de estrategia publicada parece haber dado lugar a la colaboración creciente entre las instituciones; esto es preferible a que las instituciones se aislen en pequeños feudos.*

Sin embargo, el acercamiento del equipo institucional a todos los aspectos del sector para el público, las compañías y los inversionistas, está creando confusión. *Es esencial que la CNE se desarrolle completamente como entidad creadora de políticas con la separación completa de la SIE, aunque la SIE puede proporcionar ciertamente la experiencia en iniciativas de políticas consideradas por la CNE.*

Actualmente, las instituciones del sector están luchando para entender sus propios límites jurisdiccionales legalmente asignados por mandato, así como los límites jurisdiccionales de las otras instituciones del sector. La separación de creadores de políticas, papeles de ejecución y reguladores todavía no se distinguen suficientemente entre las instituciones. Aunque los papeles y responsabilidades de varias instituciones se hayan prescrito legalmente, en la práctica, los límites vagos entre los participantes, junto con personalidades que intentan implementar agendas específicas, ha resultado en confusión dentro del sector y entre la población en general. Un área notable de superposición en responsabilidad es el uso por parte de la SIE del personal técnico de la CDEEE por falta de personal propio. Esta situación necesita ser una condición temporal y las mejoras del personal técnico de la SIE aliviarán la necesidad de contar con el personal de la CDEEE; por otra parte, en el nuevo papel de la CDEEE como actor del mercado, es importante que la SIE mantenga la misma relación con la CDEEE como con los participantes de mercado competentes.

Muchos procesos y relaciones institucionales son afectados al parecer por un acceso considerable de todas las instituciones a la Oficina del Presidente. Casi "requerido", el acceso a las rutas que soslaya los protocolos institucionales establecidos, rompe la jerarquía del sector y empaña los intentos de hacer más previsible la gestión del sector durante esta transición.

²⁴ CNE espera publicar el plan en junio de de 2003.

2.1.3 Previsibilidad institucional

Muchos de los espectadores del sector privado y del sector público creen que no hay una autoridad central en el sector sino que más bien, éste se comparte entre la CDEEE y la Oficina del Presidente. Esta percepción es frecuente en los ajustes transitorios donde los participantes de mercado aprenden a relacionarse con las instituciones recién establecidas. De hecho, la Ley de julio de 2001 fue pensada para privar al sistema anterior de su toma de decisión centralizada y para crear y establecer formalmente las nuevas instituciones con esa autoridad, Ej., la CNE, la SIE, el OC, etc. Estas opiniones persistentes sobre autoridad centralizada son probablemente debido a la carencia de claridad institucional y de confusión de papeles institucionales.

La incapacidad para entender y utilizar estas nuevas instituciones, y en lugar revertirlas a las "líneas de autoridad" anteriores hacia entidades centralizadas de toma de decisiones, está socavando la sostenibilidad de estas instituciones. *Por ejemplo, la buena voluntad de algunas instituciones del Gobierno, específicamente la Oficina del Presidente, de intervenir en el procedimiento de toma de decisiones fue catalogada por un inversionista como "extraordinariamente frustrante."* La claridad institucional y la definición de papeles y de responsabilidades, proporcionarán un enorme crecimiento en previsibilidad de cómo funcionará el sector. Para los consumidores, el papel de las instituciones es confuso, la gente no está segura si la CDEEE es completamente privada, si el Gobierno está 100 por ciento operando el sector, si la SIE es verdaderamente independiente, etc. En por lo menos una ocasión, nos dijeron que no estaba claro quién tenía la autoridad para regular el sector. *Éste es un tema sobre el cual no debe haber ambigüedad-la SIE debe tener autoridad independiente para regular el sector, y la CNE debe tener autoridad para dirigir políticas y el planeamiento de asuntos.*

En términos del proceso que es predecible, *los participantes en el mercado está de acuerdo en que la ley de julio de 2001 es "sagrada."* Esta visión fue evidente por frecuentes remisiones a "la Ley" durante nuestras entrevistas. No obstante, los procesos para la toma de decisiones y papeles claramente definidos de las nuevas instituciones del sector, siguen siendo confusos. La claridad se puede realzar con información pública adicional mientras que otros aspectos requerirán regulaciones adicionales y detalles legales. Los asuntos específicos planteados durante nuestras entrevistas incluyen:

- Comentarios considerables del sector privado referente a la carencia de confidencialidad de la información, son notables en el nivel de la CNE, Ej., que la información o las conversaciones que una compañía pueda tener con la CNE referente a investigaciones y/o a intenciones de participar en el sector se debe tratar con un alto grado de juicio profesional del negocio y posteriormente no compartir con otra compañía o agentes del Gobierno. Los encargados y el personal necesitan prestar mayor atención en cuanto a la información que debe ser compartida con el Gobierno, el público u otros. Ya sea que esté basado *en hechos o en percepción*, es un tema crítico para que los inversionistas sepan que el diálogo con la CNE y otros actores del Gobierno es respetado profesionalmente, y que la información es proporcionada para la revisión limitada y estrechamente protegida.
- Parece que la SIE está desempeñando un papel más grande de lo normal para un cuerpo regulador en el sector creador de políticas. Es muy importante que esta función no se convierta en parte de la SIE y que su presencia como observador independiente de las operaciones del sector, tenga la seguridad y el respeto de los participantes y clientes del sector.
- La incertidumbre expresada por alguno si el OC está asumiendo su responsabilidad completa en la dirección de temas del mercado, aun cuando, por la mayoría de los

motivos, los participantes de mercado expresaron la satisfacción de cómo el OC está funcionando y además una compañía expresó la opinión que el OC era el responsable de mantener todo el sector unido.

- El sector privado e inversionistas potenciales ha expresado la preocupación que la CDEEE no es tratada igual que los otros participantes de mercado. En virtud de ser una compañía del estado, la CDEEE tiene conocimiento anticipado a información no-pública, a información histórica importante y al conocimiento institucional incorporado a su gran planta de personal que pueda afectar cómo la CDEEE se comporte en este nuevo mercado.

2.1.4 Información y conocimiento

Los mercados son confusos. Pero los mercados prosperan con información. Uno de los papeles más importantes del Gobierno y de las instituciones reguladoras, especialmente durante la transición, es proporcionar la información pública. Es necesario abordar dos tipos primarios de información: (1) información pública y conocimiento (2) información para/de participantes en el mercado, incluyendo el Gobierno.

2.1.4.1 Información pública y conocimiento.

La reestructuración del mercado para la competencia requiere la aceptación clara del cliente y participación en el proceso de la reforma para alcanzar reformas a largo plazo. *En esta época de reformas críticas, la preparación y publicación de la información pública de forma ocasional y no sistemática no pueden ser suficientes para preparar adecuadamente a clientes para los cambios dramáticos el funcionamiento del sector. Además no puede satisfacer la necesidad de los inversionistas de asegurar la información confiable y digna de confianza sobre una base regular.* Finalmente, en ausencia de una estrategia coordinada de la información en la reforma del sector, los vacíos en la información se llenarán con las crecientes preocupaciones del cliente y del inversionista que a menudo se basan en hechos a medias y en rumores. Esto significa que ambos, el contenido de la información así como la estrategia para transmitir la información, necesitan perfilarse durante esta fase de la transición para asegurar exactitud, consistencia y flujos de información útiles.

La transparencia en todos los niveles de la toma de decisión avanzará la disponibilidad de la información

El país continúa funcionando en una cultura de no pago, de expectativa de pobre servicio y del derecho a electricidad gratis como un servicio del Gobierno. Es también una sociedad en la cual los clientes conectados a la red generalmente tienen generadores para proveer energía de reserva - es evidente que estos generadores son utilizados frecuentemente y que el costo de gasolina para aprovisionarlos de combustible no es barato. *Para el Gobierno, los residentes, los negocios y la industria, la información pública y los esfuerzos del conocimiento necesitan ser orientados a un cambio en los hábitos de uso de la energía, así como el impacto psicológico de las reformas.* A los ciudadanos se les puede recordar su buena voluntad de pagar el teléfono y la televisión por cable mientras su servicio de electricidad sea de cierto nivel de calidad. Donde no les cobraron a los usuarios tradicionalmente, ahora les piden pagar precios en aumento; donde no se miraba el uso, ahora se mide. Estos son cambios significativos para la manera que en que el público piensa y la forma en que gasta su dinero tan difícil de ganar.

Un número de instituciones permanentes y programáticas están realizando varios niveles de información pública y campañas de conciencia, al igual que ciertos cuerpos del Gobierno (La Secretaría de Estado de Industria y Comercio). Recomendamos que se hagan varias mejoras:

- (a) *El gobierno (Ej., la CNE) puede tomar un papel más formal y coordinado en el suministro de la información sobre sus planes y estrategia del sector.* Esta función puede mejorar mientras que esta nueva institución crezca en su papel estatutario. Esto incluye mecanismos para supervisar la retroalimentación de clientes, de compañías y del Gobierno y para considerar la retroalimentación para los propósitos de desarrollo de la política y del sector (Ej., la SIE, desarrollo posible de institutos independientes para tal supervisión); y
- (b) La información, conocimiento, educación y aspectos de participación promovidos por todas las instituciones deben ser más coordinados y dirigidos (Ej., la CNE).
- (c) *Se deben establecer voceros en las instituciones claves - la SIE, Protecom, la CNE y en el OC se puede dedicar completamente a proporcionar la información de una manera oportuna y clara.*
- (d) Además de la preparación institucional para proporcionar la información, *el gobierno necesita tener la capacidad para implementar campañas suficientemente complejas de información en respuesta a situaciones particulares, no predichas a menudo.* Este acercamiento va más allá del uso de medios. Por ejemplo, una campaña se puede desarrollar para responder a las interrupciones en el proceso de transición debido a la reciente crisis de petróleo venezolana que ha afectado profundamente al país. Esto proporcionaría claridad para los ciudadanos y construiría confianza en las acciones del Gobierno.

2.1.4.2 Información para los participantes en el mercado

Aunque los participantes de mercado se beneficien de la información proporcionada al público, también tienen necesidades específicas de una información más técnica que se pueda destinar mejor. Nuestras recomendaciones bajo el OC así como nuestras sugerencias totales para construir capacidad de la SIE ayudarán a la laguna evidente de los participantes en el mercado en la información exacta del mercado. *También sugerimos que se conduzca una "mesa redonda" para los participantes en el mercado, quizás trimestralmente, donde por lo menos durante el período de transición, las compañías y las instituciones del gobierno se reúnan para revisar cambios del sector, proporcionar entradas, etc. Es posible que dicha mesa redonda pudiera caer bajo la Cámara de Comercio u otra iniciativa no-Gubernamental.* Actualmente, hay una sospecha entre participantes de mercado que la información recibida no es exacta o, más comúnmente, que cuando hay suficiente información, es difícil entender cuales asuntos son los más importantes en el escenario real del mercado. Este es especialmente el caso con las medidas de la reforma del Gobierno donde los participantes de mercado siguen con cierta incertidumbre en cuanto a la prioridad de las áreas de la reforma del sector o las prioridades.

2.1.4.3 Canales para la difusión de información

Para la mayoría de los consumidores, las líneas de responsabilidad para implementar el sector siguen siendo inciertas entre el gobierno y el sector privado. En la mayoría de los casos, estas líneas son no obstante inaplicables pues los clientes buscan simplemente servicio confiable y accesible. Las acusaciones van sobre todo dirigidas al Gobierno y las compañías de distribución, pero en última instancia, el Gobierno tendrá que soportar la ira de ciudadanos contrariados. También contribuyen a la confusión está el amplio grupo de fuentes de información y de tipos de información proporcionados por las diferentes instituciones:

- La **SIE** tiene una unidad de información pública y emite la información sobre rendimiento energético así como "cómo leer un medidor" y "cómo leer la literatura de una cuenta".
- En la unidad de quejas del consumidor de la SIE, "**PROTECOM**", se publican una variedad de materiales educativos para el consumidor. Se difunden programas en la radio nacional así como en estaciones locales y se difunden en los barrios; PROTECOM coordina mucha de esta información a los líderes de los barrios.
- **La unidad contra fraude** conduce conciencia pública en buenas prácticas de energía y conservación. También proporciona concienciación sobre cómo prevenir el fraude.
- **El PRA** publica folletos educativos sobre su programa.
- **Las Compañías de Distribución** están proporcionando más literatura en lectura de medidores y ahorro de energía. Es importante observar el papel en aumento de compañías en información pública y el conocimiento a través del país. Edesur/Edenorte han observado que el fraude está disminuyendo y que los cobros han mejorado con la instalación de un sistema de información. No obstante, dicen que continúan luchando contra la mentalidad del cliente de no pagar electricidad, han comenzado algunas actividades en educación y están trabajando en los barrios para aumentar el conocimiento sobre las multas por no pagar. Representantes de la compañía dicen haber visitado regiones donde ocurre el no pago y tuvieron éxito para convencer a 10 por ciento de esas casas para que comenzaran a pagar.
- **Organizaciones basadas en la comunidad** ²⁵están imprimiendo volantes cada vez más haciendo un llamado a la responsabilidad del Gobierno y al alivio de apagones. Mucho de este trabajo, basado en la iglesia está respondiendo a los vacíos en la información. Es importante que la información falsa y el rumor se resuelvan con la publicación de la intención y respuesta del gobierno.
- **La Secretaría de Estado de Industria y Comercio** tiene una campaña en curso sobre el conocimiento del rendimiento energético y energía renovable; se han publicado y repartido un libro de textos en energía renovable y varios folletos de ahorro de energía en el hogar.

Por lo menos durante esta fase de transición, sería útil que el Gobierno tomara en cuenta cuales de las instituciones y programas del Gobierno están repartiendo qué tipos de información. *En lo posible, el Gobierno puede desear modernizar la difusión de la información, Ej., establecer un Centro de Información de Energía y una Unidad de Asuntos Públicos de la CNE.*

²⁵ Otro ejemplo vino a nuestra atención de cómo la información pública de un grupo basado en comunidad externa puede influenciar la política y por lo menos el diálogo de la iniciativa. Durante nuestra visita de diciembre 2002, una organización no-Gubernamental extranjera envió por telefax una presentación de power point "anti Fenosa" a los funcionarios del Gobierno, del donante y de la compañía, que resumieron las experiencias de otros países con la Unión Fenosa y enumeraron clientes@uef.es <mailto:clientes@uef.es > como el contacto para la información adicional

2.1.4.4 Herramientas para la transmisión de información

Actualmente se usa una mezcla de información institucional e informal y herramientas de conciencia para transmitir la información en una variedad de temas. Esto incluye: folletos en "cómo leer su medidor" (Protecom, PRA, Compañías de Distribución) y "cómo ahorrar energía" (PAEF, MIT), anuncios en la radio "por qué la inversión privada es buena o mala para el país" (pacto, con los medios). Durante esta transición, es importante que la información significativa sea elaborada y suficientemente diseminada en todos los segmentos de la sociedad. Sin embargo, a la luz de los nuevos conceptos y acercamientos del mercado que se están introduciendo, como también el sentimiento general de que la electricidad es un servicio proporcionado por el Gobierno, *es también importante que la información no aumente a la confusión.*

La herramienta más cómodamente disponible de información para el Gobierno y el sector son los medios de comunicación. El uso de los medios de comunicación, particularmente la prensa, como también la radio y la televisión, son la herramienta más potente al alcance de la oficina del Presidente, de la CNE, de la SIE, de la CDEEE y de las compañías para expresar su preocupación, en "acciones valerosas," y en levantar acusaciones en contra de sus contrapartes. Un debate público puede servir como propósito útil para educar al público y evaluar opciones políticas. *Sin embargo, la demostración real de la "angustia" del sector en los medios donde parte del Gobierno está en desacuerdo con otras partes del Gobierno y/o compañías privadas, debe parar.* Esto es especialmente verdad para la Superintendencia la cual debe permanecer al margen de tal diálogo para preservar su objetividad y la integridad de sus procedimientos en la toma de decisiones. Los medios se deben utilizar como herramienta para informar al público y para solicitar la retroalimentación en vez de difamar y atraer la atención. Este tipo de cobertura apela a la prensa pero se refleja en última instancia detrás en la incapacidad del Gobierno para implementar la reforma del sector pragmáticamente.

La carencia de experiencia en el sector de los medios de comunicación necesita ser resuelta; a medida que el mercado se desarrolla, algunos expertos de energía e incluso diarios dedicados o columnas, surgirán probablemente. La manera de la cobertura de prensa en el país consiste en el periodismo altamente basado en opinión. La CNE y la SIE pueden trabajar con los periodistas para asegurar la cobertura efectiva del sector y pueden sistematizar la manera en la cual la información se proporciona a los medios en un mayor grado que en el caso real. También será importante animar los medios a "continuar" de tal modo que cuando se presente una crisis, el Gobierno se cerciore de seguir informando a la prensa para que la solución de la crisis se pueda divulgar extensamente.

El uso de folletos y de carteles se está ampliando. Se debe considerar el uso de redes de información natural y recursos que puedan incluir asociaciones de negocio, organizaciones no-Gubernamentales, escuelas y oficinas locales gubernamentales. Una campaña nacional de medios preparada por el Gobierno usando los canales de los medios para diseminar mensajes periódicos / regulares sobre la reforma del sector, sería útil en el curso de los próximos dos años. Se debe incluir un número de contacto (Ej., la CNE, la SIE) para información adicional.

2.2 INSTITUCIONES OFICIALES, PROCEDIMIENTOS Y OPERACIONES

La Comisión Nacional de Energía, la Superintendencia de electricidad y la Organización que Coordina son las entidades *oficiales* primarias que se han establecido para regular y apoyar las operaciones del sector. Cada entidad se propone a seguir un papel particular referente al descuido, la gerencia y la información del sector. Aunque esta infraestructura institucional básica presenta las

bases sobre las cuales un mercado viable puede funcionar, ninguna de las instituciones está funcionando en el nivel de sofisticación del mercado que se requiere para apoyar con eficiencia un sector bien-gobernado. *Un número de factores, por separado y conjuntamente, impiden el progreso y que se mantengan reformas transitorias -- la introducción de nuevos, y a menudo confusos, acercamientos a la gerencia del sector; personal inexperto en nuevas instituciones; sistemas de gerencia de desarrollo y carencia de conciencia pública, de entendimiento y de ayuda para la reforma.*

Además de estas tres instituciones claves, es importante observar a la Comisión Presidencial para el Mantenimiento Financiero del Sector de electricidad (el Consejo Supervisor). Diseñado inicialmente como un grupo *temporal* para aconsejar al Presidente en temas del sector, la Comisión parece haber establecido una importante identidad institucional en la cual el público, las expectativas privadas y del gobierno se han desarrollado. No está claro si esta Comisión pretende establecerse como una institución a largo plazo o, como sugerimos, sirva como cuerpo transitorio, papel que será asumido por otras instituciones permanentes mientras continúe la reforma. Para los propósitos de esta evaluación, la Comisión se incluye como institución permanente.

2.2.1 La comisión presidencial para el mantenimiento financiero del sector de electricidad (el Consejo Supervisor)

Este consejo asesor Presidencial ha existido desde marzo de 2001 e incluye cinco miembros.²⁶ En esta etapa de la reforma, es claro que este Consejo desempeña un poderoso, y sistemático papel en cómo el sector se está desarrollando. Durante nuestra visita en diciembre de 2002, los temas de la devaluación del peso y la crisis de petróleo venezolano fueron puestos ante el Consejo conjuntamente con reuniones presidenciales. Durante cada reunión con los partidos de Gobierno se mencionó el trabajo del Consejo.

Este tipo de consejo presta una función importante durante esta fase de la reforma y se espera que el Presidente aproveche a dicho cuerpo temporal para consejos técnicos u otros consejos relacionados al sector. Sin embargo, es posible que la presencia y la participación activa de este Consejo particular en materias del sector haya ido más allá de un papel consultivo presidencial y corra el riesgo de inmiscuirse tanto en el desarrollo del sector que pueda parecer una institución formal. Esto es peligroso porque no hay un mandato de base jurídica del sector para este Consejo más allá de un papel consultivo aceptable al Presidente. Aunque se conocen muchos de los participantes en el sector (Director Ejecutivo de la CNE, Superintendente), puede haber cierta confusión en cuanto a cuál de las instituciones, incluyendo el Consejo, toman las decisiones finales en temas del sector. En un mínimo, hay una opinión fuerte que, a excepción del Presidente, sus miembros afectan la política en un nivel por encima de la CNE y otras instituciones. El Consejo está afectando directamente, si no es que está dirigiendo, las prioridades políticas y cómo las instituciones deben funcionar.

Se requiere más claridad en cuanto al papel previsto del consejo. Como asesor o cuerpo transitorio, el Gobierno necesita decidir si ésta será una institución a corto o a largo plazo. Si ha de funcionar como un consejo asesor ordinario al Presidente, se deberán establecer claros límites a las responsabilidades y el mandato de este tipo de Consejo para los espectadores públicos y privados.

²⁶ El Secretario de Finanzas conduce al Consejo, otros miembros incluyen: el Superintendente de SIE, el Director Ejecutivo de la CNE, el Administrador de la CDEEE, un consejero de la CDEEE, y dos consejeros presidenciales.

2.2.2 La Comisión Nacional de Energía (la CNE) ²⁷

Por ley, la CNE tiene un alcance considerable a través del Gobierno y tiene la responsabilidad de establecer políticas y estrategias del sector. La CNE es gobernada por una dirección o una "Comisión" donde se representan siete entidades del Gobierno.²⁸ Sin lugar a dudas, la CNE es una entidad respetada y facilita la dirección del sector. Actualmente ocurren reuniones legalmente prescritas y la coordinación indispensable entre varios participantes de la CNE tales como la Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría Técnica del Presidente y Secretaría del Estado de las Finanzas son funcionales.²⁹ El Secretario de Industria y Comercio es el Presidente de la junta que gobierna la CNE.

La CNE sigue básicamente un papel similar a una Secretaría de Energía pero también sirve como *el observador* del regulador al punto de ser *un colaborador* en la regulación. La CNE mantiene un departamento jurídico, y el departamento jurídico trabaja con las contrapartes en otras Secretarías. La CNE está ansiosa por fomentar capacidad en el nivel regulador y está promulgando una nueva mentalidad contra fraude, incrementando concesiones para apoyar energía renovable³⁰ y para hacer conciencia alrededor del hecho de que los costos de electricidad están basados en el mercado del dólar de los EE.UU.

La opinión entre participantes en el sector privado y del estado es que la CNE será la última autoridad del sector y que es una institución importante, conducida por personal adecuado, pero que hasta la fecha, ha tenido un impacto limitado en el sector. Los observadores creen que la institución desempeñará un papel necesario y crece la expectativa por el informe de la política energética y planificación que espera ser publicado por la CNE en junio del 2003. Hay también una visión positiva que la CNE y la SIE son fuertes colaboradores. *Ésta es una colaboración que durante la etapa de la transición es necesariamente fuerte y debe disminuir en última instancia a medida que cada institución se convierta en una entidad independiente y comience a trabajar, dentro de sus propios límites jurisdiccionales.*

Nos preocupa que la CNE tenga demasiada influencia en los asuntos cotidianos del sector y particularmente en materias reguladoras. Entre otras cosas, la CNE tiene autoridad legal para publicar Regulaciones que son legalmente superiores a las Resoluciones publicadas por la SIE. Esto inhibe la conducta y las decisiones de la SIE; La CNE tiene jurisdicción para repasar las decisiones tomadas por la SIE por conformidad a las Regulaciones de CNE y a otros requisitos legales; y bajo el Artículo 24 de la Ley de julio de 2001, la CNE tiene la capacidad de dar un voto para desempatar si la SIE está sin salida. Esta relación cercana debe ser reducida mejorando el personal de la SIE y considerando revisiones a la Ley de Julio de 2001.

2.2.3 Superintendencia de electricidad (la SIE) ³¹

Como cuestión general, la regulación en el sector eléctrico es técnica y económicamente

²⁷ En español, "Comisión Nacional de Energía". La CNE inició este gravamen del sector de electricidad.

²⁸ Secretaría Técnica de la Presidencia; Secretaría de Industria y Comercio; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Agricultura; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Gobernador del Banco Central; y Director del Instituto Dominicano de Telecomunicaciones.

²⁹ Ver Reglamento, Art. 21 con respecto realizar las obligaciones del Presidente de CNE.

³⁰ Cuatro concesiones para energía renovable (viento) están en curso (Compañía York US, las firmas canadienses, españolas y noruegas). NRECA con la ayuda de USAID ha proporcionado extenso trazado del viento del país. Reunión del 11 de 2002, George Reinoso, Director Ejecutivo, CNE

³¹ En español, "Superintendencia de Electricidad".

compleja. Actualmente, la regulación es aún más complicada por la novedad de la SIE³² como entidad (por lo menos desde su separación de la Secretaría de Industria y Comercio), personal competente pero sin experiencia y las excesivas e imprevisibles presiones políticas. Además, la SIE ha heredado un número de políticas del sector y materias contractuales que ocurrieron antes del establecimiento de la SIE (Ej., contratos con las compañías de distribución firmados antes de las operaciones de la SIE).

Aunque fue creada en marzo de 1998, la SIE no llegó a ser independiente hasta el 2001 bajo la Ley de julio de 2001. Antes de eso, funcionó bajo auspicios de la Secretaría de Industria y Comercio. Actualmente, la SIE cuenta con aproximadamente 125 personas dirigidas por el Superintendente. El congreso confirmó en su cargo al Superintendente actual hace aproximadamente cuatro meses, aunque él se ha desempeñado en su posición desde antes de la confirmación. Es conocido por su fuerte personalidad, su integridad indiscutible y su útil relación de desempeño con el Presidente. Los demás participantes en el sector lo consideran como a alguien fuera del sector de energía que no tiene necesariamente una relación cercana con ninguno de los participantes en el sector. Porque el regulador necesita ser una entidad independiente y fuerte, esta relación, o la carencia de la misma, no es necesariamente negativa, pero puede ayudar a establecer la independencia de la SIE. De hecho, la mayoría de los participantes en el mercado expresaron el deseo de un Superintendente independiente y fuerte con tal de que la habilidad técnica del Superintendente y del personal de la SIE mejore.

La SIE es dirigida fuertemente por su jefatura; aunque el presidente designa a los tres comisionados, el Superintendente lleva la voz del público y los medios a la SIE. Ninguno de los tres comisionados tiene experiencia en el sector³³ y parece que los conflictos internos entre los tres comisionados pueden reflejarse en la eficiencia del funcionamiento de la SIE. Desde el punto de vista de inversionistas privados, el marco regulador real no es demasiado restrictivo ni complejo en la práctica, sino que además, se considera incierto y funciona y la última palabra es la del Presidente.

En base a la nueva estructura de buen gobierno de cómo se regula el sector, bajo dirección de Julio Cross, la SIE ha decidido incrementar la regulación y la responsabilidad de un mercado descuidado. *Acosada inicialmente por personal inexperto y liderazgo inestable, la SIE demuestra actualmente una independencia de operación emergente y necesaria, conjuntamente con una responsabilidad igualmente ante las empresas y los consumidores.* Como institución, la SIE continúa siendo dirigida basada en la personalidad de la dirección individual, no obstante una tendencia a institucionalizar las mejores prácticas bajo la dirección real puede demostrar la esperanza que en un cierto plazo, el marco de trabajo de la SIE se formará simplemente hasta que sea manejado y dirigido por una buena dirección.

2.2.3.1 Superintendente y Comisionados

En la mayoría de los casos, los líderes institucionales de hoy han estado vinculados activamente al sector de electricidad por décadas. Sin embargo, en el caso de la superintendencia, los tres comisionados no vienen del sector, pero son no obstante versados en "hacer negocios" en el país. El superintendente actual tiene opiniones fuertes que están comenzando a formar el mandato institucional de la SIE. Él cree firmemente en la independencia de la SIE y expresará dicha opinión cada vez que se rete dicha independencia. Esto podría irritar a algunos participantes en el sector o

³² La SIE es una agencia de supervisión independiente a cargo de supervisar de conformidad con la ley y las regulaciones. También controla la calidad del servicio y las instalaciones de seguridad, procesos, aplicación para concesiones y elabora la información requerida para fijar tarifas.

³³ El Capítulo IV, Art. 31 de la Ley de julio de 2001 hace un llamado a los "profesionales afiliados...por lo menos con ocho (8) años de experiencia en el sector de energía".

instituciones del gobierno pero beneficiarán al sector a largo plazo. Aunque no esté de acuerdo con todos los aspectos de la reestructuración, incluyendo algunos aspectos de los acuerdos de la capitalización, el superintendente considera que su papel es el de proteger al consumidor contra la conducta corporativa que lo explota. Él también cuestiona la conveniencia de algunas políticas y programas de gobierno, tales como PAEF, que han inyectado al gobierno en las actividades que pertenecen normalmente a las compañías, pero demuestra una buena voluntad de conformarse con las obligaciones legales y los procedimientos de toma de decisiones transparentes.

Curiosamente, los otros dos comisionados de la SIE son considerablemente menos conocidos para los participantes de mercado.³⁴ Algunos participantes en el mercado se quejan de que ninguno de los comisionados cumple con los requisitos legales³⁵ para haber sido designados, como por ejemplo, el tener ocho años de experiencia en el sector de energía. No obstante, el tema constante es "es más importante tener comisionados independientes que completamente calificados."

El tema constante es "es más importante tener comisionados independientes que completamente calificados."

El superintendente mismo está conciente de su falta de experiencia en el sector y le entusiasma recibir ayuda reguladora del Banco Mundial y del gobierno en los próximos meses. Debido a su falta de experiencia específica del sector, el superintendente parece estar dirigiéndose a temas más cercanos a su base de conocimiento, específicamente, de contabilidad y finanzas, contratación con el sector privado y distribución de flujos financieros en el sector. Éstas son cuestiones claves para el sector, especialmente en la etapa real de la transición, y su experiencia y conocimiento de estos temas pueden beneficiar la transición a largo plazo. Sin embargo, observamos que el superintendente debe tener cuidado de no exceder su autoridad reguladora en estas materias, y debemos asegurar que otras materias reguladoras importantes no se pasen por alto ni se descuiden en base a su interés o conocimiento.

2.2.3.2 Independencia del Regulador

La independencia de la superintendencia es uno de los temas más importantes que se tratarán en la reforma del sector. Pero, por una combinación de razones, la independencia real y percibida de la SIE está en tela de juicio. El superintendente mismo expresa un gran deseo de independizarse de la rama ejecutiva y muchos participantes en el sector expresan el mismo deseo. Esta aparente interferencia con la independencia de la SIE, ya sea, si esta interferencia *es real o percibida*, socava seriamente no sólo la autoridad de esta crítica agencia, sino también la integridad, la transparencia y la predictibilidad del procedimiento de toma de decisión, lo cual aumenta el riesgo de inversión que percibe la comunidad internacional. El riesgo aumenta porque la posición del mercado de una compañía, sus aprobaciones reguladoras, o su probabilidad de investigación, están controladas por decisiones políticas en lugar de por decisiones institucionales fiables, de tal modo que su inversión queda expuesta a un riesgo más alto.

Encontramos que algunas responsabilidades asignadas legalmente por mandato a la SIE socavan la independencia de la institución:

- (1) Bajo la Ley de julio de 2001 el superintendente de la SIE también sirve como el Presidente del Organismo Coordinador. *Este doble papel del superintendente es un conflicto de interés inherente y se debe eliminar.*

³⁴ Las limitaciones de tiempo no nos permitieron reunirnos con los otros dos comisionados

³⁵ Art.31(b) de la Ley de Julio de 2001.

- (2) Bajo la Ley de julio de 2001, la CNE tiene una estrecha relación con la superintendencia. Entre otras cosas, la CNE publica las regulaciones que tienen graduación legal superior a las resoluciones que la SIE publica, significando esto que la SIE debe seguir la pauta fijada por la CNE. La CNE también tiene autoridad para revisar las decisiones de la SIE, aunque nos dijeron que su revisión está limitada a la aplicación de la ley de la SIE y no incluye una revisión exploratoria de la SIE. Esta relación socava la independencia de la SIE porque, entre otras razones, la SIE debe seguir las regulaciones publicadas por la CNE que es parte de la rama ejecutiva.

Los participantes en el sector deben entender que los procedimientos legítimos de políticas externas están en lugar para participar en y desafiar a las decisiones tomadas por la SIE y para utilizar esos procedimientos para obtener un resultado final. *El compromiso continuo del gobierno de mejorar el intercambio de información, ayudará a aclarar los papeles y las responsabilidades de las aún nuevas instituciones que apoyan el sector.* A largo plazo esto beneficiará, no sólo al sector reduciendo riesgos y mejorando la predictibilidad de decisiones, sino que también las beneficiará individualmente asegurando un ambiente más estable del mercado que sea controlado por decisiones transparentes más bien que por caprichos políticos.

Además, sospechamos que el concepto de la independencia reguladora no se entiende y/o no es aceptado todavía claramente por todos los participantes en el sector. Aunque la SIE es independiente, esa independencia no imposibilita, por ejemplo, al Superintendente de ser un actor de equipo con otras agencias estatales, por ejemplo, compartiendo puntos de vista de la política general y discusiones acerca de temas del sector, discutiendo las iniciativas probables que la SIE u otros sectores puedan emprender, etc. Este acercamiento de colaboración al desarrollo del sector se puede percibir actualmente para velar las líneas de la independencia reguladora, pero es aceptable sin el compromiso del concepto de independencia

El concepto de independencia surge cuando la SIE tiene una cuestión previa pendiente y debe tomar una decisión sobre esa materia, por ejemplo, después de que la SIE inicie un procedimiento para crear reglas, iniciar una investigación o recibir una aplicación, las comunicaciones informales entre el público (incluyendo otras entidades del Gobierno) y la SIE (los comisionados y el personal) *deben parar*, y todas las comunicaciones se deben conducir con los procesos abiertos y transparentes, como por ejemplo, por medio de audiencias públicas, declaraciones escritas con la SIE, etc. En tal caso, *la SIE, al igual que el público y otras agencias Gubernamentales, deben tener cuidado y no intentar involucrarse en ninguna³⁶ comunicación mientras la materia esté pendiente ante la Superintendencia.* Cualquier esfuerzo de influenciar el procedimiento de toma de decisión una vez que la materia esté bajo consideración, es incorrecto. Sin embargo, hasta ese punto, la SIE, incluyendo al Superintendente mismo, puede participar en discusiones de equipo y ser un actor del equipo con otros participantes en el sector.

2.2.3.3 Modo de Operación

Las operaciones de la SIE han sido algo *temporales* en términos de instituir horarios de reuniones regulares debido parcialmente al panorama de la crisis gerencial la que el gobierno ha tenido que responder recientemente. Mientras que la crisis del petróleo venezolano no se calme y la

³⁶ Una "comunicación *ex parte*" es una comunicación (oral o de otra manera) hecha por alguien con excepción de un empleado de SIE a un empleado de SIE, tal como un comisionado o un director de la oficina, fuera del proceso legal señalado, sobre una cuestión que esté pendiente ante el SIE, la cual puede influenciar, o puede tener *el aspecto de influenciar*, una decisión de SIE sobre esa materia

resolución de la devaluación del peso continúe, será importante que la SIE tenga un horario regular de operaciones. Esto incluirá los horarios para la capacitación del personal, reuniones entre agencias y reuniones internas como también el proceso claramente definido y publicado para las audiencias públicas. El sitio web de la SIE no está todavía en línea pero se espera que lo esté en los próximos meses. El sitio web sirve como mecanismo importante para la difusión de información a la población local y a los inversionistas del exterior, que siguen el progreso de la reforma. Mientras que la SIE se desarrolle, puede considerar el publicar boletines de noticias, periódicos y actualizaciones informativas.

Es necesario hacer un esfuerzo para *incluir una gama más amplia de participación pública en los procedimientos de toma de decisión de la SIE*. Cuanto más el público participe en esos procesos, mejor entenderá los propósitos de la reestructuración y la manera para expresar sus opiniones. Grupos de consumidores y otros grupos que representan coaliciones, por ejemplo, coaliciones industriales, agrícolas, financieras, comerciales, deben ser exhortadas a participar en los procedimientos de la SIE y se le debe dar consideración a conducir algunas audiencias públicas fuera de Santo Domingo.

2.2.3.4 Papel/Percepción del papel

La SIE no se ve necesariamente como "conductora de reformas." Esta visión no es necesariamente mala para una institución reguladora porque las instituciones reguladoras son normalmente más reactivas que preactivas a los temas del mercado. Pero los participantes en el sector entienden que la SIE es una institución necesaria para apoyar el nuevo orden del mercado. Su personal tiene que mejorar la capacidad técnica y se ha dicho que carecen de experiencia. Se cree que la SIE escuchará a los participantes privados y públicos pero que no es actualmente capaz de resolver ningún asunto serio. *La SIE ha percibido con honra y reconocimiento, que es una nueva institución, por lo menos desde que se ha separado de la Secretaría de Industria y Comercio, todavía está luchando con sus operaciones fundamentales y está intentando romper con su identidad anterior y de establecer una nueva identidad.* Sin embargo, un estricto límite de tiempo se debe establecer para incrementar la competencia del personal y la sensibilidad de la SIE a los temas del mercado, que ayudarán a aliviar las preocupaciones del sector por esta agencia crítica.

Según lo observado anteriormente, la opinión es que la SIE está comprometida en una lucha para asegurar en parte su independencia, dentro del sector, por ejemplo, con la CNE, con el Presidente/Gobierno y con otros participantes en el mercado. La evidencia de estos conflictos es obvia por los artículos, las conferencias de noticias y los titulares de la prensa. *Esta opinión no es favorable para la SIE, y la SIE debe contener su uso de la prensa para tomar medidas que den la impresión de ser precisamente para impresionar al público.* Este sentir nos llegó en varias ocasiones a través de participantes en el mercado. También, entre más titulares de la SIE aparezcan en la prensa, menos confianza tendrán los participantes en el mercado en la integridad de la SIE y la objetividad sobre temas del mercado.

Aunque la SIE por mandato tiene que proteger a los clientes, no obstante es importante, especialmente durante esta fase transitoria de reformas, alcanzar un equilibrio para asegurar no solamente la protección del cliente, sino también dar a los inversionistas y a las compañías la seguridad y la predictibilidad legal de que sus contratos, acciones de mercado y operaciones, están dentro de los límites legales, para que sean protegidos.

2.2.3.5 Financiamiento de la SIE

Conforme al Artículo 37 de la Ley de julio de 2001 y los Artículos 45, 49-51 del Reglamento, la Superintendencia tiene su propio financiamiento, que se compartirá con la CNE. Todos los participantes en el sistema interconectado deben pagar 1 por ciento del valor de sus transacciones de compra o venta en el mercado mayorista (spot y contrato), por la energía o capacidad, neto de los pagos de peajes de transmisión. Asimismo, ETED y los surtidores de electricidad en sistemas aislados, deben también pagar una carga de 1 por ciento en el valor de sus ingresos de ventas. Por los primeros cuatro años del uso del Reglamento, el 75 por ciento de la cantidad recogida será asignado a la SIE y un 25 por ciento a la CNE. No estaba muy claro para nosotros si este financiamiento era adecuado para estas instituciones ni si recibían estos fondos de una manera oportuna. Consideramos el mecanismo de financiamiento extremadamente importante para que estas instituciones realicen sus funciones, especialmente en el caso de la SIE.

2.2.3.6 Capacidad del personal de la SIE

El Superintendente está al tanto de las deficiencias de la SIE. Él busca la capacitación del personal, asistencia para él, y el reconocimiento de parte del Gobierno de que la SIE puede hacer cumplir la Ley y el Reglamento. Además de su deseo de fortalecer su propia capacidad, él busca igualmente mejoras a nivel del personal en tarifas, contratos, y materias técnicas y de información. *En virtud de la carencia de experiencia en la SIE, la independencia del cuerpo está comprometida; por ejemplo, el personal de la SIE confía comúnmente en el personal técnico de la CDEEE y en otros asesores de información.*

Los "Manuales de obligaciones" para el personal de la SIE se citan en el Reglamento, Artículo 36. No nos proporcionaron este documento para revisión pero entendemos que, según el Reglamento, se refiere a los requisitos técnicos y profesionales para cada puesto de la SIE. Sería muy útil revisar este manual cuidadosamente.

Además, la SIE tiene dificultad en obtener la información que necesita de las compañías (por ejemplo, Fenosa, AES); personal más experimentado y calificado establecerá las normas necesarias de sistema de archivos y sistemas de recolección de información para que los cuerpos reguladores puedan realizar su trabajo. El Superintendente ha solicitado que se desarrolle un Plan de Trabajo Regulador. *El mismo personal de la SIE debe preparar este plan.*

Las regulaciones que se implementan³⁷ con la aplicación de la Ley de julio de 2001 (el "Reglamento") claramente listan una variedad de áreas reguladoras estándares en las cuales la SIE desempeñará un papel significativo en la regulación del mercado. Las Modificaciones al Reglamento han dispuesto otros procesos que se seguirán por la SIE referente a las investigaciones, certificaciones, acoplamientos, supervisando el mercado spot, etc. No pudimos repasar todos estos procesos en su totalidad y recomendamos que se lleve a cabo una revisión de los detalles de los mismos. Sin lugar a dudas, el personal de la SIE no está preparado para implementar su propia operación.

2.2.3.7 Proceso y procedimiento

El Reglamento trata quejas del consumidor y de la compañía.³⁸ *Se sugieren más detalles del proceso bien publicados con respecto a procedimientos de quejas de la compañía.* Los procesos para las audiencias y apelaciones, permisos, licencias y concesiones no son bien publicados y realmente parecen variar en esta primera etapa del desarrollo. Factores políticos parecen influenciar ciertas

³⁷ Ordenanzas municipales del Uso de la Ley General de energía 125-01, Julio de 2002

³⁸ Reglamento, Arts. 37-40.

prioridades de asuntos. Más atención a los procesos reguladores se espera en los meses que vienen y se deben supervisar de cerca.

Sería útil mejorar y publicar los procesos que pertenecen a la SIE así como otras agencias del Gobierno que tomen decisiones sobre el sector, tal como la CNE. Durante reuniones con diversas compañías, observamos diferentes impresiones y opiniones sobre lo que se creía ser los procesos requeridos establecidos por la SIE. *Todas las compañías que funcionen en el mercado deben estar sujetas al mismo proceso.* Cuando preguntamos cómo ellos reciben su información, casi todos dicen que verbalmente de parte de amigos y colegas que trabajan en la SIE y la CNE. La información mejorada y clara, publicada regularmente, incluyendo una página Web que trabaje para la SIE, aliviaría vacíos evidentes en el conocimiento certero.

Hay preocupaciones constantes por la carencia de la toma de decisiones de la SIE hasta la fecha. Los participantes en el mercado parecen hasta el momento ser pacientes, esperando que la SIE mejore su capacidad técnica. Sin embargo, es importante que se publique un proceso claro para la toma de decisiones y que el mismo sea seguido por la SIE; esto incluiría los límites de tiempo para tomar decisiones, ya sea para prolongar el tiempo en la toma de decisión o presentar resultados finales. *El Reglamento proporciona un buen "primer paso" y se debe repasar y entender cuidadosamente por el personal responsable de la implementación en la SIE.*

La SIE es responsable por una variedad de asuntos legalmente prescritos que afectan la materia y procedimiento.³⁹ La SIE debe mantener una competencia de intervención judicial interna.⁴⁰ Tiene poderes investigativos, (por ejemplo, para investigar la propiedad de las centrales eléctricas⁴¹), de ejecución, de protección al consumidor y de contratos. Pero la SIE carece de procesos detallados para la implementación de esta autoridad. En su preparación y emisión de resoluciones, la SIE debe tener claridad procesal adicional. Finalmente, los procesos a comenzar y los procedimientos para asegurar audiencias públicas justas, tienen que ser desarrollados, publicados e implementados.

El personal de la SIE debe llevar a cabo una revisión profunda del Reglamento y la Modificaciones para identificar cualquier vacío en los procesos prescritos y/o áreas adicionales que requieran aclaración. Se sugiere que la SIE elabore un documento que describa procesos específicos y límites de tiempo para acciones reguladoras estándares (por ejemplo, el establecimiento de una demanda de conexión contra una compañía por cualquier agente mayorista del Mercado de Energía).

2.2.3.8 Jurisdicción y proceso de apelación

Las dos entidades del Gobierno que tienen autoridad en la toma de decisión y desde las cuáles se establece un proceso de apelación son la CNE y la Superintendencia. El Organismo Coordinador es una entidad privada creada por la Ley de julio de 2001 y está sujeta a la supervisión de la SIE, de modo que sus decisiones sean determinadas por las reglas de esa organización.⁴²

Superintendencia. Las decisiones de la SIE se pueden apelar a la CNE o la Corte de Derecho Administrativo siguiendo los procedimientos prescritos. Esos procedimientos se deben repasar más

³⁹ Reglamento, Arts. 32 y 33

⁴⁰ Reglamento, Art. 35.

⁴¹ Reglamento, Art. 12.

⁴² El Artículo 24(d) de la Ley de Julio de 2001 da a la SIE el poder de supervisar el comportamiento del mercado de electricidad. El párrafo (l) del mismo artículo le da el poder a la SIE de resolver conflictos entre entidades y personas conforme a su descuido, que incluye a participantes en el mercado mayorista.

cuidadosamente para determinar el proceso y la norma de la revisión.

El Superintendente tiene autoridad, conforme a un estatuto de tres años de limitaciones, para determinar el grado de severidad de cualquier infracción o incumplimiento de reglas aplicables, y puede determinar la cantidad de la multa conforme a los límites dispuestos por la Ley de julio de 2001 (Artículo 126). Los individuos afectados pueden apelar la decisión sobre sanciones y multas al Tribunal Contencioso Administrativo de la República Dominicana (Artículo 127). Además, las multas generadas como resultado de las sanciones impuestas deben ser destinadas a la "educación especial y los programas profesionales en la regulación".⁴³ *Será importante hacer un seguimiento de estos fondos y supervisar cómo se canalizan para la revisión pública.*

Como organización reguladora independiente, las decisiones de la Superintendencia idealmente deben ser apelables a una entidad no política, normalmente la judicatura. Según lo observado anteriormente, el Artículo 127 de la Ley de julio de 2001 indica que las decisiones con respecto a multas y sanciones impuestas por el Superintendente son apelables al Tribunal Contencioso Administrativo. Al igual como es común en los países que siguen el Código Civil Napoleónico, los actos del Estado conducidos bajo prerrogativas constitucionales del Estado no se pueden desafiar ante las Cortes de Ley general. Más bien, deben ser apelados a una corte especializada, el Tribunal Contencioso Administrativo ("Tribunal Contencioso Administrativo"), cuyas decisiones son las finales.

El Artículo 127 de la Ley de julio de 2001 fue interpretado por Art. 28 de la modificación al Reglamento, en lo que parece ser una expansión de los derechos de apelación.⁴⁴ Específicamente, el Artículo 28 de la Modificación enmendó el Artículo 512 del Reglamento para especificar por qué se pueden apelar, no solamente al Tribunal Contencioso Administrativo, sino también a la CNE, cualquier decisión de la SIE con respecto a multas y penalidades que sean contrarias a la Ley de julio de 2001, al Reglamento, o a las regulaciones publicadas por la SIE y la CNE. No nos ha quedado muy claro si esta interpretación del Artículo 127 de la Ley de julio de 2001 es una interpretación apropiada o si excede ese Artículo agregando un foro adicional (la CNE) para las apelaciones. Entendemos que las decisiones del Tribunal Contencioso Administrativo prevalecerían por encima de los de la CNE, como el Tribunal Contencioso Administrativo está autorizada para gobernar en cualquier acto administrativo del Estado. No estamos enterados de ninguna apelación de una decisión de la SIE o de la CNE al Tribunal Contencioso Administrativo que aclare este tema jurisdiccional.

Las multas y sanciones son una parte pequeña de la jurisdicción de la Superintendencia, pero ésta parece ser la única provisión de la Ley de julio de 2001 que especifique el proceso de apelación. No hay otras provisiones en la Ley de julio de 2001 que especifiquen dónde se apelan las decisiones del Superintendente o cuáles serían los estándares de la revisión en la apelación. La única disposición aplicable es el Artículo 11 que permite a las partes interesadas, cuyas aplicaciones para una concesión, un permiso o una autorización, ya sea concedida o rechazada, apelar tales decisiones a la CNE la que, a su vez puede, si lo juzga recomendable, llevar el caso al Presidente de la República. Otras provisiones en otras leyes parecen permitir un derecho de apelación al Tribunal Contencioso Administrativo, pero la interacción o la prioridad de estos derechos de apelación no era inmediatamente evidente.

Durante reuniones con varias organizaciones, sin embargo, se nos dijo que la CNE considera apelaciones de la Superintendencia y que los estándares de la revisión son muy limitados y se aplica

⁴³ Reglamento, Art. 11, Igualdad 2.

⁴⁴ Decreto No. 749-02 (del 19 de septiembre de 2002).

solamente una revisión aplicable de la ley. En otras palabras, la CNE no invalidaría ningún hallazgo basado en hechos, pero tendría autoridad para revisar la aplicación de la ley a dicho hallazgo. Sin embargo, como se dijo anteriormente, no pudimos encontrar ninguna justificación legal clara para este proceso ni los estándares de la revisión, aunque el Decreto No. 749-02 (del 19 de septiembre de 2002), Artículo 512 nos fue citado como la base para el proceso.

La Comisión Nacional de Energía. La CNE es parte de la Rama Ejecutiva del Gobierno que es manejada por una junta, en la cual el Secretario de Industria y Comercio es el Presidente. Como parte de la Rama Ejecutiva, reporta al Presidente de la República a través del Presidente de la Junta. Según lo observado anteriormente, la única disposición de la Ley de julio de 2001 que se refiere a las apelaciones es el Artículo 11 que proporciona que las partes interesadas cuyas aplicaciones para una concesión, un permiso o una autorización sean concedidos o rechazados por la Superintendencia, pueden apelar tales decisiones a la CNE que, a su vez puede, si lo juzga recomendable, llevar el caso al Presidente de la República. La primera observación es que el lenguaje explícito se refiere a las "partes interesadas" las cuales parecen incluir todas las partes en el procedimiento, y no precisamente al solicitante. Sin embargo, el lenguaje restante del Artículo 11 parece limitar los derechos de la apelación solamente al solicitante. Si es correcta esta interpretación, entonces las partes interesadas que se opongan a la aplicación no tendrían ningún derecho de apelación a la CNE si se concediera la aplicación.

Aparte del lenguaje estatutario, nos dijeron, según lo observado anteriormente, que la CNE tiene solamente autoridad para repasar la base jurídica de las decisiones de la Superintendencia. Esta revisión limitada puede surgir, en parte, de su autoridad legal, que se extiende a emitir regulaciones, que es una autoridad legal más alta que las resoluciones que la Superintendencia está autorizada a emitir. La autoridad para emitir regulaciones da a la CNE una autoridad más amplia para fijar el tono legal y las políticas para el sector.

Puesto que la CNE es parte de la Rama Ejecutiva, las decisiones de la CNE no serían normalmente apelables a la rama judicial. La única apelación restante sería ante el Presidente de la República, y esto claramente ya implica asuntos políticos en el proceso de la revisión.

2.2.3.9 Emisión de resoluciones

El proceso para desarrollar resoluciones es razonable y pasa a través de varias etapas. Los proyectos de resolución son preparados por el personal de la SIE, siguiendo la "inspiración repentina" y las discusiones en mesa redonda entre varios participantes en el sector. Los bosquejos se circulan entre los participantes de mercado a quienes se les dan dos días para responder. La opinión es que la SIE está coordinando este proceso con la CNE paso por paso.

Un ejemplo reciente del proceso es la resolución de la SIE en el cambio de tarifa como el "valor comercial de la carga." Las compañías se reunieron con el Presidente y convinieron todos que se tenía que emitir una resolución en este aspecto. También sabían que la resolución establecería un valor diferente al dólar y por lo tanto afectaría los contratos de la compañía de distribución que se basan en dólares. No obstante, porque la mesa redonda fue un precursor para preparar la resolución, las compañías y el Gobierno estuvieron de acuerdo en la esencia de la resolución.

Esta resolución es un ejemplo donde aparentemente el público en general fue excluido del procedimiento de toma de decisiones y le fue negada, al parecer, una oportunidad de aprender cómo y por qué esta decisión fue tomada. La discusión de la mesa redonda parece similar a una forma avanzada de crear reglas y se utiliza a menudo en otros países como una manera de explorar asuntos y opiniones antes de que una agencia reguladora haya formulado totalmente su opinión. *Pero este*

proceso debe ser más transparente, así como el proceso final de emitir la propuesta y regla final, de modo que el público pueda participar y la prensa pueda informar sobre estas materias.

La mayoría de los participantes en el mercado con quienes nos reunimos estaban enterados de dos resoluciones pendientes que proporcionarían detalles adicionales en el Reglamento, tratando requisitos de la frecuencia y del voltaje. Una compañía sometió una carta a la SIE buscando límites menos rigurosos y está aguardando la contestación. Aquí el proceso ha sido uno de colaboración con el OC y las compañías. En esta primera etapa en el desarrollo del proceso de la SIE, no oímos quejas definidas, sino una cautelosa preocupación sobre los procesos de la SIE para que se conviertan en más definidos, claros y de acción más inmediata.

2.2.3.10 Revisión de contratos

El personal de la SIE necesita más capacidad en este respecto. Hay una tendencia en el país a hacer caso omiso de la integridad de un contrato si se juzga que esté lleno de términos inaceptables, achacando esto a menudo a que fueran redactado antes del reciente cambio del sector, (Ej., capitalización) cuando el sector funcionó bajo diversas condiciones de mercado, o bajo administraciones anteriores. Aunque la SIE debe actuar en contratos abusivos o contratos que son juzgados de no ser razonables o no prudentes por la normas establecidas, el descartar los términos del contrato enviará fácilmente la señal incorrecta a los inversionistas y a las entidades del sector interesadas en confiar e involucrarse a largo plazo en el sector.⁴⁵

2.2.3.11 Instituciones que operan bajo la SIE

La Oficina de Protección al Consumidor para Energía Eléctrica (PROTECOM)⁴⁶

Quizás una de las más eficientes nuevas operaciones institucionales en lugar es PROTECOM, la división de quejas al consumidor bajo la SIE. PROTECOM está funcionando legalmente bajo la SIE, pero trabaja independientemente de la SIE, reportando al Presidente de la Junta de la SIE. PROTECOM utiliza el personal legal de la SIE y mantiene su propio personal técnico. Funcionalmente, PROTECOM investiga, supervisa y determina si hay infracciones en el uso y si hay facturación comprometida. No es responsable en ningún aspecto de crear tarifas ni de tratar el tema de apagones. Esta separación de funciones es muy importante. PROTECOM se ha convertido en una cámara de compensación para la acción a nombre de clientes y parece realmente trabajar en su capacidad máxima. Hasta la fecha ha procesado 8.000 casos⁴⁷ y ha devuelto más de 100 millones de pesos a los clientes.

Tabla 6
Oficinas PROTECOM

⁴⁵ Aunque las cláusulas "fueran reguladoras" se pueden utilizar para proteger las partes contra las acciones reguladoras imprevistas, invocando estas cláusulas se mina la intención de las partes de tener un contrato a largo plazo e interrumpe los arreglos financieros que los prestamistas han puesto.

⁴⁶ En español, "Oficina de Protección al Consumidor de Energía Eléctrica"

⁴⁷ De las 8.000 quejas, se nos informa que no se recaudó ninguna o muy pocas de las quejas contra operaciones de AES.

Según su literatura, actualmente PROTECOM mantiene cuatro oficinas de desempeño: Santo Domingo; San Cristóbal, Puerto Plata e Higuey.⁴⁸ En total, 52 personas son empleadas por PROTECOM a través del país. Aproximadamente 30 miembros del personal abarcan el equipo técnico responsable de hacer visitas a los clientes para determinar la naturaleza técnica de las quejas. Veinte individuos ahora están recibiendo el entrenamiento para trabajar en PROTECOM. La oficina de Santo Domingo que el equipo visitó está centralmente localizada, vibrante, bien iluminada, tiene asientos espaciosos para los clientes, muchas sillas estaban de hecho llenas, y un personal entusiasta de 5-6 individuos detrás del escritorio que da la bienvenida para recibir quejas de los clientes. Los miembros del personal proporcionan puntualmente la información a los clientes y la oficina está bien equipada de muebles, de equipo y de suministros. Bajo la ley, PROTECOM funcionará con oficinas en cada provincia, y cuatro oficinas funcionarán en Santo Domingo. Oficinas adicionales pueden funcionar y se pueden considerar como operaciones temporales por la ley.⁴⁹ A la SIE se le permite organizar oficinas y servicios móviles para responder a las necesidades de la comunidad; esta es una tentativa valiosa para proporcionar la flexibilidad de los servicios del consumidor. *Se sugiere que cualquiera de las oficinas u operaciones móviles estén en efecto bien publicadas y que se avise con tiempo suficiente a los clientes en los casos donde las oficinas se cerraran o las unidades móviles sean relocalizadas.*

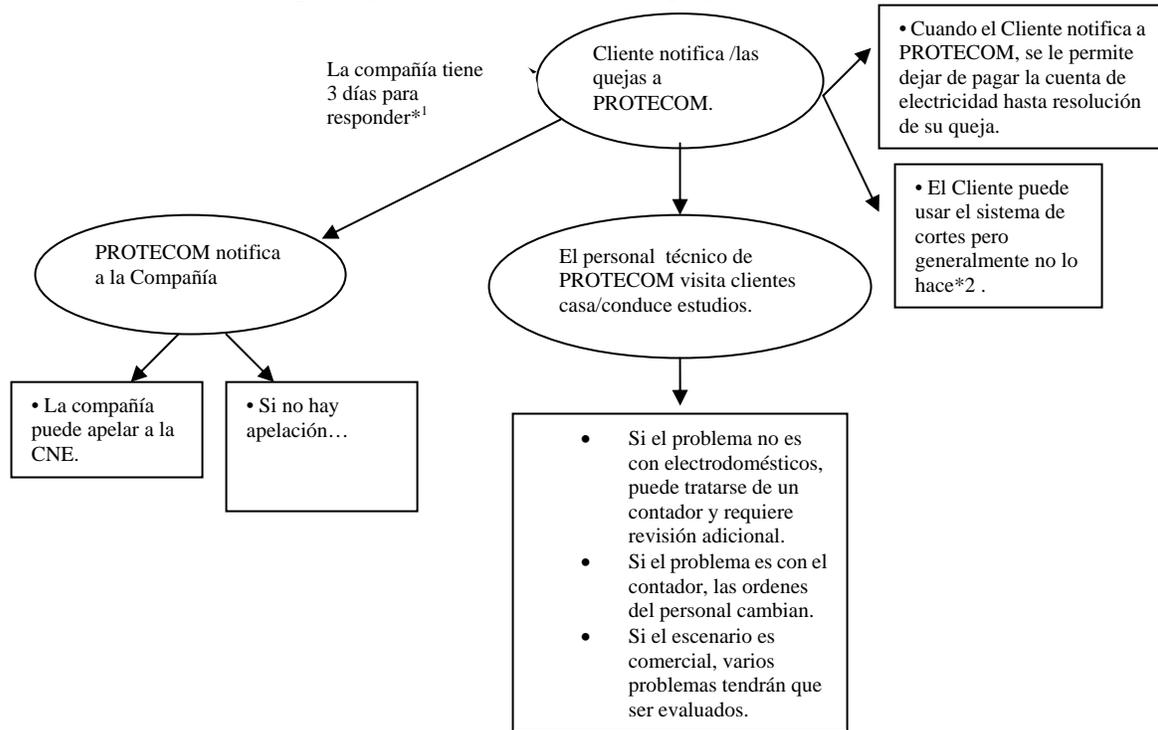
Iniciar una queja - se llena un formulario de queja y se proporciona al cliente un volante que describe los derechos básicos de electricidad. Una declaración escrita es firmada por el cliente y por el inspector asistente, donde se indica que los servicios proporcionados por la SIE son gratis y que si se ofrece cualquier pago o regalo, se pueden imponer multas.⁵⁰ Se exhorta a los signatarios a que acudan por escrito al Departamento de Prevención de la Corrupción en caso que sea necesario. Hay también información disponible en cómo leer un medidor, precios de la tarifa, etc.

⁴⁸ Parece que hay tres oficinas en la actualidad funcionando completamente.

⁴⁹ Reglamento, Arts. 37-39.

⁵⁰ Se proporciona una lista de las multas que pueden ser recaudadas contra los violadores del estatuto, "Levantamiento de Cargos".

Diagrama 2
Proceso para que el Cliente llene una queja de la Facturación



* Nota 1 - Según funcionarios de PROTECOM, la compañía de distribución demora generalmente 3 días para responder,

* Nota 2 – Las apelaciones se toman en la corte administrativa (ley de julio de 2001, arte 127). Se han observado que los jueces han emitido decisiones favorables para los clientes.

Medidores - actualmente, hay 4-5 tipos de medidores usados para supervisar la red; se han recibido considerables quejas del medidor de Schlumberger usado por Fenosa. Si una compañía de distribución se encuentra involucrada en un fraude, la compañía pagará a PROTECOM. Bajo la Ley de julio de 2001, donde el consumidor ha cometido fraude, 20 por ciento de su multa irá a PROTECOM, 70 por ciento a la compañía de distribución y 10 por ciento para el desarrollo de energía renovable.⁵¹ La información precipitada que se nos proporcionó indicó que el 25 por ciento de los 417 medidores que fueron comprobados eran medidores con fallas- los de Edesur tenían 85 errores y los medidores de AES tenían 21 errores, casi siempre a favor de la compañía de distribución. Como anécdota y estadísticamente, AES está funcionando en un acatamiento más alto con el Reglamento que Fenosa. Hay la fuerte creencia que la mayoría de los medidores utilizados por Fenosa, recién instalados, "se han colocado" para registrar hasta 30 por ciento más allá del consumo real; los representantes de Schlumberger dijeron haber visitado el país para tratar esta materia. Aunque Protecom encontró algunos errores en los medidores de AES, Protecom cree que esos errores no eran atribuibles a los medidores "que eran fijados" para colocar el consumo más arriba del real.

Facturación Están aumentando las quejas con respecto a ciclos de facturación - los clientes están trayendo cuentas que reflejan 34-37 días de cuenta en el ciclo de un mes; en algunos

⁵¹ Título VIII, Art. 125, Igualdad IV, Ley de Julio De 2001

casos, los clientes han recibido cuentas hasta por 400 días en el año. Los clientes tienen derecho a recibir diez veces el valor del pago excesivo (Ej., si la cuenta es por 32 días y deben ser 31, el valor del pago es un día multiplicado por diez.) Bajo ley, donde los clientes no paguen, su servicio se puede cortar después de un mes, forzando al cliente a primero pagar la cuenta incorrecta y después buscar el remedio.

Comisión de Arbitraje⁵² - la Comisión no está todavía en efecto; es importante que se establezca la Comisión y que su mandato esté claramente articulado para establecer una confianza inmediata en su estado y toma de decisiones. La Comisión será utilizada cuando ocurra la primera revisión de la tarifa y cuando haya desacuerdos entre las compañías de distribución y la SIE. La Comisión funcionará bajo auspicios de la Superintendencia y los procesos iniciales se prescriben en el Reglamento. *Sin embargo, serán necesarios más detalles sobre cómo la Comisión funcionará.* En el clima real del sector, por eventos de la compañía, la operación eficiente de esta Comisión será bienvenida; la perspectiva del arbitraje internacional carece no es atractiva debido al tiempo, dinero y la publicidad negativa que una compañía recibiría.

2.2.4 Organismo Coordinador (OC)⁵³

En general, y a pesar de la lentitud del proceso del desarrollo institucional, el mercado mayorista parece trabajar razonablemente bien desde una perspectiva operacional, aunque no financiera. El OC ha estado en existencia por más de dos años y se cita como funcionando "de una manera muy profesional" y transparente.⁵⁴ Su trabajo se lleva a cabo a través del Consejo de Coordinación; el Reglamento y la Modificación especifican la composición, operaciones y procesos. Tiene autoridad estatutaria para emitir normas sobre la operación del mercado y parece capaz de ejecutar su misión de manera muy transparente.⁵⁵ En el año 2001, el OC emitió procedimientos internos para la preparación de informes operacionales periódicos respecto a: el establecimiento de transacciones comerciales entre participantes en el mercado; el establecimiento de transacciones de ajuste de la capacidad; y actualizaciones de los factores de pérdida de transmisión a través de nodos del sistema. Estos informes se fijan en el sitio Web del OC y son por lo tanto información pública. Hemos repasado varios informes; estos constituyen un aspecto importante y recomendable del desarrollo del OC, pues contribuyen a la transparencia que necesitan los participantes en el mercado, el regulador, el Gobierno, y otras partes involucradas para asegurar que el mercado funcione sin distorsiones en favor de cualquier participante. El OC también ha implementado varios sistemas de información para el control del envío y del sistema de transmisión,⁵⁶

Durante el año 2001, el OC llevó a cabo los estudios preliminares para la aplicación de un sistema de captura de datos y certificó el equipo de medición instalado en 56 por ciento (163) de los puntos de la interconexión de la red. No tenemos ninguna información sobre el progreso de esta tarea durante 2002, pero se nos informó que se carece sustancialmente de equipo de medición en la interconexión de las instalaciones hidráulicas de EGEHID con la red. Esto se relaciona al parecer con la inhabilidad de computar costos de la congestión de transmisión según lo exige SIE-17-2001.

⁵² Ver, Reglamento, Capítulo II, Art. 130-139

⁵³ En español, Organismo Coordinador del Sistema Eléctrico Interconectado de la República Dominicana.

⁵⁴ El sitio Web del OC es uno de los sitios más comprensivos de esta naturaleza que los autores han visto en los términos de la gama y el detalle de la información proporcionada allí. Por ejemplo, el sitio proporciona la orden actual del mérito, los costos marginales cada hora, y los flujos financieros anuales entre participantes.

⁵⁵ Ver www.oc.org.do < <http://www.oc.org.do> >.

⁵⁶ Actualmente, el sistema usado para los pronósticos operacionales del OC es MOPERD, desarrollado por

y ha organizado actividades educativas para los participantes en el sector.⁵⁷

El problema principal que enfrenta el OC es un proceso excesivamente lento de consolidar sus estructuras legales, financieras y de buen gobierno. *Para corto plazo se ha aprobado el presupuesto del OC y reconoce a su personal técnico como altamente competente.* No hay procedimientos para el cálculo y cobro de cargos del participante (para el financiamiento de los costos del OC) parece que no todo está en su lugar,⁵⁸ y las ordenanzas municipales para el buen gobierno del OC todavía son deficientes.⁵⁹ La reestructuración prevista de la junta del OC no se ha implementado porque entre otras razones, la CDEEE no ha creado las corporaciones para ETED y EDEHID.

Actualmente, los participantes en el sector-privado están preocupados por las entidades del Gobierno que dominan la junta que gobierna el OC. Según lo ilustrado a continuación, bajo la estructura real y estructura asignada por mandato de la Ley de julio de 2001, la composición de la junta que gobierna el OC se inclina mayormente hacia las compañías gubernamentales.

Synex, una consultora chilena bien conocida (OC, 2002b: 14). además, el OC implemento el programa de STARNET para el envío a corto y medio plazo. Este programa fue desarrollado por ICADE, una escuela española internacionalmente reconocida de la ingeniería en materias del planeamiento y del envío (Organismo Coordinador del Sistema Eléctrico Interconectado de la República Dominicana, *Memoria Anual y Estadísticas de Operación 2001*, p.19) del sistema eléctrico.

⁵⁷ (OC, 2002).

⁵⁸ El Artículo 54 del Reglamento especifica los siguientes principios del financiamiento: el OC será financiado por los generadores (incluyendo cualquier auto-generador que venda excesos en el mercado), los distribuidores, EGEHID, y ETED. Los cobros serán basados en la participación relativa del valor total de las transacciones de mercado.

⁵⁹ Ver la sección 1 del informe para una descripción de las provisiones legales referentes al gobierno del CO. Según algunos ejecutivos de la compañía privada, dieron a USAID. Pero estos representan los generadores privados en la junta de gobierno del OC, el retraso es causado por el hecho de que los subsidiarios de transmisión y de generación de CDEEE todavía no se han constituido legalmente, así que carecen de representantes legales para la junta que gobierna.

Tabla 7
Estructura del Consejo del Organismo Coordinador

No. de Representantes	Estructura Real	Estructurar bajo Ley de Julio de 2001
1	Generación Privada	Generación Privada
1	Compañías Capitalizadas de generación	Compañía Hidroeléctrica del Sector
1	Compañía de Transmisión Estatal	Compañía de Transmisión Estatal
1	Compañías de distribución	Compañías de distribución

Bajo la Ley de julio de 2001, la junta, que tiene la autoridad de la toma de decisiones para el OC, se compone de un representante de cada uno de los siguientes sectores: generación privada, la compañía hidráulica del estado, la compañía de transmisión del estado y las compañías de distribución. El gobierno posee aproximadamente 50 por ciento de las compañías de distribución, significando que mayormente se favorece el interés del Gobierno en la junta, comparado a las compañías del sector privado. Para cambiar esta estructura sería necesario decretar una enmienda a la Ley de julio de 2001.

El público y los participantes en el mercado privados, han expresado cierta preocupación de que el OC pueda proporcionar la oportunidad para la confabulación interna entre sus miembros. No encontramos ninguna evidencia directa ni oímos hablar de tal actividad, pero el hecho de que se está expresando esta preocupación revela una opinión sobre el OC y sería beneficioso educar al público sobre sus funciones.

Observamos que el Superintendente de la SIE preside el OC como su Presidente *esto no se debe permitir*. El Superintendente puede servir en un papel menor, tal como atención no participativa en las reuniones del OC. Otra preocupación es que la Ley de julio de 2001 no dice nada sobre la obligación de la CDEEE de adherirse a las decisiones del OC. Aunque la CDEEE es un actor de mercado, puede también ser interpretado como instrumento del Gobierno. Una disposición se debe hacer para aclarar que el papel de la CDEEE's en el OC es igual que otras entidades privadas.

Con respecto a la transparencia y a la sostenibilidad financiera del mercado, sin embargo, un tema importante con respecto a la capacidad del OC de desempeñar sus deberes es el hecho que el "sistema de información comercial" requerido por Título IX, Capítulo V del Reglamento para asegurar el establecimiento apropiado de transacciones, todavía no se ha implementado completamente. El sistema de información comercial que exige el Reglamento⁶⁰ debe ser instalado y el OC debe concluir sus estudios si no se han hecho ya, en la instalación de un sistema central de recolección de datos. La instalación de ambos sistemas asegurará el establecimiento apropiado de las transacciones del mercado.

⁶⁰ Estas provisiones del Reglamento requieren la instalación, en cada punto de la interconexión de generadores y de distribuidores con el sistema de transmisión, del equipo para medir flujos activos de energía, flujos reactivos de energía, y los niveles de voltaje en los conectores de tres fases (registrar fluctuaciones del voltaje). Cada generador o distribuidor que se conecta con la red en un punto específico de la interconexión es responsable de la instalación del equipo de medida, de acuerdo con los estándares definidos en las provisiones previamente referidas del Reglamento, y de cualquier otro estándar más definido por el OC. El generador o distribuidor también debe arreglar para el acceso a una red de telecomunicaciones capaz de transmitir los datos medidos al OC. La red de comunicaciones puede ser la red de teléfono línea fija u otras redes por acuerdo entre el participante y el OC.

Según la CDEEE, el valor de US\$1 millón por costos de congestión de transmisión por mes se están cargado actualmente a la CDEEE por defecto, pues el OC carece de la suficiente información para cargarlo a otros participantes con mejores equipos de medida. Esto afecta obviamente ambos el grado de la transparencia en el sistema y la sostenibilidad financiera de la industria, puesto que la CDEEE está ya financieramente muy estirada debido a su carga relacionada con PPA.⁶¹

2.3 INSTITUCIONES OFICIALES QUE APOYAN PROGRAMAS ESPECÍFICOS DEL SECTOR

2.3.1 Programa de Reducción de Apagones (PRA)⁶²

Como parte del Acuerdo Global de Sostenibilidad, el Gobierno estableció en 2001 un Programa de dos años para la Reducción del Apagón (PRA)⁶³ para proporcionar energía eléctrica subsidiada a las vecindades de bajo ingreso sobre una base transitoria.⁶⁴ El PRA no trata usuarios de voltajes medios y grandes, la iluminación pública o las agencias del Gobierno. Comenzado sobre una base experimental en noviembre de 2001, el programa fue ampliado en septiembre de 2002 después de un amotinamiento severo en el verano 2002 que dejó a varias personas muertas después de confrontaciones con la policía.⁶⁵ El PRA

En *Los Mulos* algunos arreglos técnicos simples pueden dar lugar a servicio mejorado de electricidad. En colaboración con la CDEEE y AES, NRECA mantendrá un proyecto \$4.7 millones para reconstruir conexiones de energía, transformadores y los materiales necesarios que afectan 16.000 casas - 80.000 personas. En el 2000, 70 personas murieron debido a las malas conexiones de electricidad. Este barrio recibe a menudo 5 horas de servicio diario, no las 18 horas previstas por PRA. Se divulga que a pesar de la instalación de muchas nuevas líneas de energía, los postes se colocaron inadecuadamente a 2 pies de subterráneo en vez de 4, dando lugar a líneas que no trabajan. Este programa de 5-7 años reúne 57 organizaciones locales y puede proporcionar una solución para aumentar el servicio así como construir la colaboración de la compañía y comunidad para mejorar el acceso y la seguridad.

asegura que hasta 18 horas de electricidad (24 horas durante fines de semana) están disponibles en vecindades⁶⁶ de bajos ingresos seleccionadas pagando por 13 horas, fuera de un presupuesto de RD\$100m destinado por el Gobierno para el 2002.⁶⁷ El distribuidor proporciona las primeras cinco horas del suministro. Además, el PRA trabaja con líderes de la comunidad y los comerciantes para establecer un sistema de cobro de cuentas y para educar a

la comunidad a pagar por electricidad. Las cantidades recogidas se utilizan para pagar energía entregada (es decir, para recuperar algo del costo del subsidio) y para invertir en la actualización de instalaciones locales de distribución, incluyendo legalizar conexiones ilegales y la instalación de

⁶¹ Por lo tanto tenemos un ciclo vicioso de hacer CDEEE el "pagador del último recurso" el cual limita su capacidad de aumentar el equipo de medida y agrava el problema del cobro de la congestión.

⁶² En español, "Programa Nacional de Reducción de Apagones", ver el Decreto Presidencial 1080-01.

⁶³ La primera crisis significativa ocurrió en Julio 2001 y la segunda en septiembre de 2002 básicamente debido al hecho de que las compañías de distribución suministraron solamente esa energía a los que pagaron. El Gobierno anunció que 20 horas de servicio serían proporcionadas a estas familias en Julio de 2002.

⁶⁴ Decreto Presidencial 1080-01, fechado noviembre 3 de 2001.

⁶⁵ Unidad de Inteligencia del Economista.

⁶⁶ Un total de 700.000 casas se han identificado en el país para la cobertura de PRA. Por la comparación, hay cerca de 1m clientes residenciales con contadores (es decir, no-PRA) en el país.

⁶⁷ Para las comunidades que no han firmado un acuerdo, PRA incluye 14 horas de suministro diario L-V y 18 horas diarias de suministro en fines de semana.

medidores. La cantidad presupuestada del subsidio en 2003 es RD\$80m por mes, pues el programa debe ser eliminado a finales de 2003.

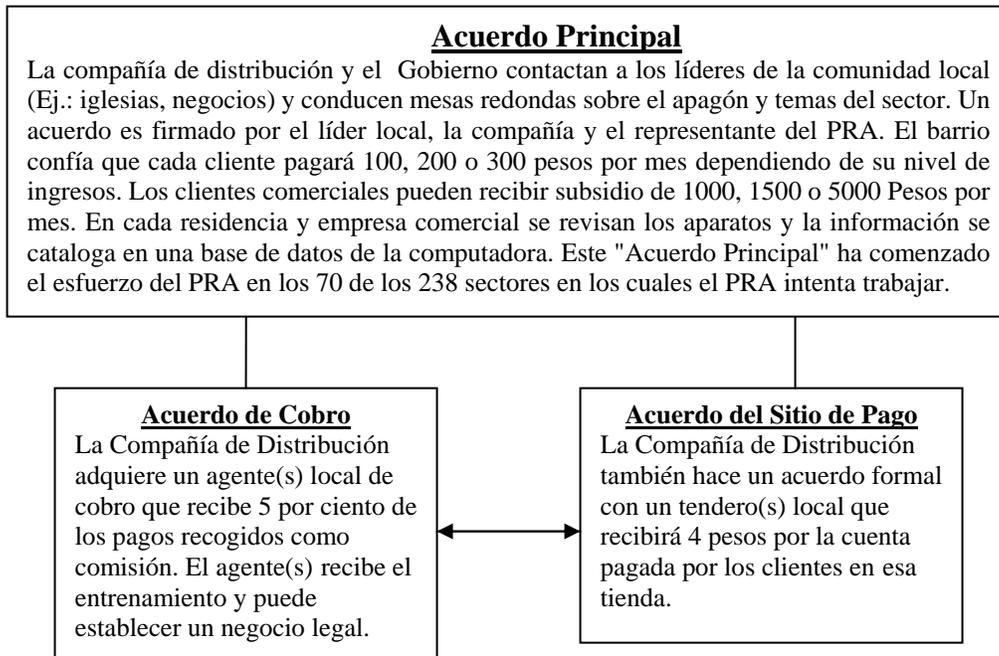
El PRA es un programa importante de transición; es importante que el PRA no sea institucionalizado, pero preferiblemente, sirva como ímpetu para remediar el problema de los apagones. El PRA es implementado técnica y administrativamente bajo el Gabinete Social pero realmente reporta a la junta de la CNE y a la SIE. Los pagos recibidos bajo el PRA por las compañías de distribución se mantienen en una cuenta especial. Los técnicos expertos de la CDEEE llevan a cabo intervenciones técnicas para confirmar los pagos debidos al PRA. Los técnicos de la CDEEE visitan las regiones para leer los medidores y para realizar las intervenciones cada mes. El PRA es revisado por el Interventor General. Se piensa que el programa ampliará su cobertura y aumentará el servicio a 24 horas diarias. Sin embargo, somos informados que 24 horas de servicios bajo PRA dependen de la capacidad financiera y técnica del Gobierno. El PRA emplea actualmente 70 personas incluyendo supervisores en los barrios. Quince miembros del personal tienen base en Santo Domingo además de ocho trabajadores por horas responsables de entrada de datos del computador. Estos trabajos se convertirán en tiempo completo; las reuniones semanales del personal se llevan a cabo cada lunes.

El PRA apunta a 700.000 familias identificadas por no haber pagado sus cuentas pero también de no haber recibido el servicio adecuado. En esta etapa en el programa, 238.000 familias están participando en el PRA. El programa busca funcionar en 238 sectores pero están funcionando actualmente en 70.

Proceso de implementación del PRA

La selección de los barrios para la participación en el PRA fue basada en un "mapa de la pobreza" del país, así como criterios técnicos. Los niveles de ingresos individuales son muy pobres. Aunque las indicaciones son que los barrios seleccionados resuelven criterios del programa, se observó que ciertos barrios aparecen haber sido seleccionados en prioridad para la participación inmediata basado en presión política.

Diagrama 3 Proceso de Implementación PRA



Trabajando con los líderes de la comunidad, el PRA busca aumentar la confianza de los pobres en compañías de distribución y balancear la crisis fiscal de las compañías que sufren por la falta de pagos.⁶⁸ A manera muy importante, mucho del dinero recogido permanece en los barrios con un proceso estrictamente controlado de inversión en mejoras de la red de distribución.⁶⁹

2.3.2 Programa contra el fraude (PAEF)⁷⁰

La unidad contra fraude fue establecida como parte de la Policía Nacional en octubre de 2002 para hacer cumplir los cobros y para eliminar conexiones ilegales. El programa también mantiene un alcance de conciencia pública que trata el uso de energía, conservación y cómo prevenir fraude. PAEF mantiene sus jefaturas en Santo Domingo y tiene cinco oficinas regionales. El General Rafael Guerrero Peralta, Director de la Unidad, es también el Director Ejecutivo de la Comisión para la Reforma y la Modernización de la Policía Nacional. PAEF se reúne mensualmente con la SIE y la CNE y reporta en última instancia al Abogado General.

⁶⁸ Los cobros de Fenosa en comunidades pobres subieron de 5 por ciento a 23 por ciento en 2001.

⁶⁹ Aunque no recibimos ninguna estadística concreta sobre tasas de cobros bajo este programa, nos dijeron que las tasas de cobros en un distrito mejoraron de \$700/mes a \$30,000/mes durante tres meses.

⁷⁰ En español, "Programa Nacional de Apoyo Eliminación Fraude Eléctrico".

PAEF tiene una planta de personal con 116 individuos, 70 por ciento tiene experiencia de policía en la calles. Esta nueva operación tiene objetivos claros, está bien manejada, es colaboradora y está funcionando en lo que parece ser una manera objetiva. En teoría este programa del Gobierno es razonable e intenta apoyar al sector en el aumento de los cobros, en la disuasión y del procesamiento de fraude, y mejorando la calidad de las redes de distribución. La preocupación obvia con una unidad que se viste con autoridad de policía, es la preocupación con la cual la participación de la policía en el sector se pueda abusar y/o temer.

Estrategia

Por el momento, la Unidad está específicamente apuntando a clientes entre medianos y altos con énfasis inicial en clientes comerciales; 80 por ciento del fraude encontrado por el PAEF hasta la fecha fue realizado por los clientes comerciales.⁷¹ Esta estrategia busca no hacer daño a los pobres sin primero localizar a éstos más capaces de pagar. La dirección del PAEF nos informa que el PAEF no está preocupado sobre el número de hallazgos de fraude, sino más bien, porque las conexiones ilegales se reduzcan y los pagos aumenten.

Proceso

PAEF recibe la información sobre infracciones de una variedad de fuentes aunque parece que las compañías de distribución proporcionan la mayoría de los "avisos." De manera interesante, de los 4000 "avisos" recibidos hasta la fecha de las compañías de distribución, solamente 10 por ciento han resultado en fraude. Algunas barridas generales de la vecindad, realizadas generalmente en "áreas problemáticas", también se han llevado a cabo sin el aviso o blancos específicos de fraude.

Las escuadrillas (llamadas a veces las "brigadas") de 2-3 oficiales de policía, de 1-2 expertos técnicos que son generalmente empleados de la compañía de distribución, y un abogado de la oficina del Fiscal Público se envían al sitio para detectar y procesar conexiones eléctricas fraudulentas y alteraciones a medidores. Los miembros de las escuadrillas son provistos con tarjetas de identificación y pasan con un proceso de selección terminante. Antes de entrar en un establecimiento o una vivienda, el abogado presente debe firmar un "acta de inspección", encontrando que existe la "causa probable" de una infracción, e indicando que la entrada fue hecha. En los casos donde se encuentra la "causa probable", nos dicen que se necesita documentación muy minuciosa de la infracción para proporcionar "apoyo solamente" en el caso de una última revisión de la corte.

Las escuadrillas comenzaron a trabajar el 25 de noviembre de 2002. Hay actualmente 28 miembros de la escuadrilla; 12 oficiales más de policía deben ser trasladados a la Unidad. En sus

⁷¹ Se han realizado 418 investigaciones hasta la fecha.

primeros 12 días de operación, la unidad recibió aproximadamente 4000 avisos que incluyen algunas unidades residenciales pero sobre todo establecimientos comerciales.⁷² No se ha iniciado ningún seguimiento, porque el programa todavía se está estableciendo y los abogados públicos están en el proceso de ser asignados para acompañar a las Unidades de la Escuadrilla.

La unidad está estableciendo una base de datos para supervisar abusos. La recolección de datos se hace paso por paso a partir de varias fuentes y solamente busca fraude. La intención indicada de la Unidad es que los clientes tomen acción antes de que la corte tenga que intervenir. El uso de sanciones se considera el primero y se espera que sea el último paso en hacer cumplir el proceso. Todavía no ha habido ninguna detención pero esta potestad se incluye en el alcance de la unidad.

Temas que merecen atención

Debido proceso- en conjunto el debido proceso incluyendo salvaguardias de procedimiento es crítico en dicho programa para evitar abusos de autoridad de la policía, construir credibilidad y prevenir la venganza de las compañías de distribución contra los críticos de esas compañías.⁷³ El programa que se nos describió parece,

Antes de ingresar a una vivienda o un establecimiento, requieren al abogado público hacer encontrar la "causa probable". Probablemente, esto que encuentra se puede desafiar en corte como siendo no razonable; pero el único valor de tal encuentro es si la evidencia obtenida de entrar en la vivienda se excluye, es decir, el precio que la ejecución de ley debe pagar por resultados no razonables y comportamiento agresivo.

actualmente, incluir salvaguardias razonables, incluyendo la presencia de un abogado público del Departamento de Justicia para asegurarse de que los procesos apropiados se sigan. *Sin embargo, la posibilidad de abuso en este acercamiento policial y el riesgo de procesamiento selectivo*⁷⁴ *son significativos.* Avisos de provisiones y la retroalimentación del cliente deben ser supervisados de cerca. El programa necesita ser considerado como *temporal* y se debe alinear con los indicadores del éxito sobre un período de tiempo definido para asegurar resultados apropiados y reducir al mínimo niveles de temor y zozobra que se unen generalmente a este tipo de programas.

Financiamiento de la Unidad - Por lo menos para su período de desempeño inicial (2 meses), el financiamiento de la Unidad, basado en la petición del Gobierno, ha sido cubierto por las compañías de distribución en forma de préstamo aproximadamente US\$200.000-\$300.000. Mientras el préstamo se paga, que comenzaron al parecer en diciembre de 2002 o a principios de enero de 2003, el financiamiento para la Unidad vendrá de las penalidades que la Unidad recoja de violadores (véase, por ejemplo, los Artículos 124 y 125 de la Ley de julio de 2001). La Unidad Contra fraude conservará el 67 por ciento de las penalidades que recoja. No queda muy claro cómo estos fondos serán canalizados a la Unidad Contra Fraude. *Si los fondos de las penalidades van directamente a la Unidad Contra Fraude, nos referimos que este método de financiamiento proporcionará un incentivo de beneficio para la unidad que promoverá su*

⁷² Por comparación, las compañías de distribución estiman que hay aproximadamente 200.000 infracciones.

⁷³ Nos dijeron que dos familias o parientes de las familias que han sido críticas de reforma en el sector de la compañía de electricidad y las compañías de la distribución fueron "capturados por unidades de la policía". Al parecer en ambos casos, los individuos fueron exonerados, pero solamente después de la inconveniencia severa de tener que defenderse y desafiar la investigación de la policía.

⁷⁴ El general afirmó incondicionalmente que como líder, él es independiente de las compañías de distribución y no será un instrumento de ninguna institución o individuo.

función, oponiéndose a los incentivos sociales y económicos de la reforma que persigue su mandato.

El proceso estándar para financiar dicha Unidad sería que las multas se pagaran a la Secretaría de Finanzas. La Unidad sometería un presupuesto anual de acuerdo con el proceso presupuestario normal, y se referiría a las multas que ha recogido como justificación parcial para su financiamiento futuro. *El dinero recogido de las multas nunca pasa directamente a la Unidad Contra Fraude; los procesos presupuestarios y de revisión son críticos para proporcionar los incentivos adecuados.*

Coordinación con Protecom - Si un cliente cuestiona una cuenta y presenta una queja con Protecom, ese cliente tiene derecho a no pagar mientras que la queja esté bajo revisión. Es posible que tales clientes puedan ser identificados, ya sea intencionalmente o accidentalmente por la compañía de distribución. *Sugerimos que el programa esté supervisado, especialmente en remisiones de las compañías de distribución, para determinarse si están apuntando a tales individuos como sospechosos.* Puesto que la Unidad tiene autoridad de detener, y puede hacer al parecer detenciones sin una autorización publicada por un tercer objetivo quien puede determinar si una detención cumple ciertos criterios legales. Esta autoridad tiene el potencial de acosar a inocentes individuos y establecimientos. *En un mínimo, los terceros objetivos que revisan un pedido de autorización para una detención, pueden determinar si una protesta está pendiente en Protecom.*

Autoridad de Detención - El policía de la escuadrilla tiene la autoridad típica para hacer una detención si ve el crimen en marcha. Un tema fundamental a revisar es si, por ejemplo, la mera existencia de las líneas de energía conectadas a una vivienda es un crimen tan obvio en cuanto a justificar el uso de la autoridad para la detención, es decir, es un crimen el que realmente ocurre, y si está ocurriendo el crimen, quién está cometiendo el crimen y a quién se debe arrestar (el propietario, el arrendatario, si es una corporación, cuál oficial corporativo). El hecho es que la Unidad de PAEF no sabe, y esta ambigüedad es la razón exacta por la que los terceros objetivos con la autoridad para publicar una autorización de detención se imponen entre el oficial de arresto y el público, es decir, para hacer una revisión objetiva de los hechos antes de que el individuo sea forzado a defenderse.⁷⁵

Relación Judicial - debido a la novedad de la Unidad, es prematuro determinar el papel de las cortes en el progreso del trabajo de la Unidad. Sería importante supervisar el número de casos que se traen para la revisión judicial y determinar si cualquier imposición judicial es presentada. Puede también ser importante, dependiendo del nivel de los casos traídos realmente a la corte, que la capacidad técnica en el nivel de la corte en relación al sector de electricidad sea aumentada.

Resultados de la Supervisión - no es posible describir en términos económicos la utilidad del trabajo de la Unidad. Este es un factor que debe comenzar a ser cuantificado y publicado sobre una base regular referente al tipo de usuario (residencial, comercial, industrial), de región y de resolución.

⁷⁵ Por otra parte, si la escuadrilla realmente ve la conducta de una conexión ilegal que es hecha o de un contador que es tratado de forzar, entonces el sospechoso es fácilmente evidente porque el crimen está en marcha.

2.3.3 Plan de electrificación rural (PNER) ⁷⁶

El PNER pretende subsidiar la conexión de áreas no conectadas con la red o que carecen del suministro de electricidad. Los Planes se han desarrollado para el Norte, el Sur, el Este y la frontera con Haití. Se espera que el Plan proporcione servicios de electricidad a aproximadamente 420.000 consumidores rurales. Solamente una porción de financiamiento se espera a través de préstamos de España para cubrir un costo estimado del programa de \$USD60 millones.

2.3.4 Pacto para la estabilización y el desarrollo económico ⁷⁷

Una iniciativa informal pero potencialmente importante ha comenzado de parte de un amplio grupo del Gobierno, grupos políticos, de entidades del sector, de los católicos y otras Iglesias Cristianas y diversos sectores de la sociedad, en un esfuerzo voluntario de tratar intereses nacionales vitales tales como el curso de la Ley de julio de 2001 en el congreso nacional. La prensa informa que hoy más que nunca, varios segmentos de la sociedad Dominicana necesitan unirse en sus propuestas que afectan los asuntos económicos. El Gobierno tiene y está invitando a varios grupos para que participen en este pacto y contribuyan a su contenido para proporcionar una base sólida desde la cual se discutan asuntos con las fuerzas políticas, las autoridades del estado y las organizaciones civiles de la sociedad.

El Gabinete Económico y los miembros de la organización principal de negocios del país, el Consejo Nacional de las Empresas Privadas (el CONEP)⁷⁸ constituyen una comisión de supervisión (Comisión de Seguimiento) para garantizar la implementación de este Pacto.⁷⁹ Debido a su emisión tan reciente, del 9 de diciembre 2002, no pudimos recibir información más allá de los artículos de las noticias.

2.4 SINDICATOS DE TRABAJADORES

Durante esta evaluación, el tema de los sindicatos no fue planteado. Los eventos históricos de la influencia de los sindicatos parecen no impactar operaciones del sector al grado que tenían. El hecho de que los sindicatos no fueron mencionados por ningún público o actor privado es desafortunado pero sorprendente. Los asuntos transitorios de la reforma han estado consumiendo todo para cada actor institucional al punto que ciertos asuntos fundamentales, como trabajadores en el sector, se han pasado por alto. Será útil que el Gobierno conduzca una evaluación de los asuntos del trabajador.⁸⁰

2.5 INSTITUCIONES DEL GOBIERNO QUE AFECTAN AL SECTOR DE ELECTRICIDAD⁸¹

Oficina del Presidente - la influencia Presidencial es evidente en todos los niveles de la operación del sector. En este momento esto no es raro durante la transición del sector y a medida que las instituciones ganan más experiencia, el público está más enterado de la organización del nuevo

⁷⁶ Nos dieron los cuatro planes rurales de la electrificación.

⁷⁷ Ver Lista Diario La Republica, p. 14 de Sección - miércoles, 11 de diciembre el 11 de 2002

⁷⁸ En español, "Consejo Nacional de la Empresa Privada".

⁷⁹ En español, "Consejo Nacional de la Empresa Privada".

⁸⁰ El Banco Mundial está conduciendo una evaluación del impacto social; no se sabe si éste tratará temas de los trabajadores del sector.

⁸¹ El tiempo disponible no permitió reuniones con la Secretaría de Trabajo, ni con la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente; la información recibida se basa en conversaciones con los representantes del sector.

mercado y cómo funciona, esta influencia se debe reducir naturalmente.

La Secretaría de Finanzas - en última instancia es el responsable de todos los fondos del presupuesto de Estado asignados para apoyar operaciones del sector así como los programas sociales relevantes a la reforma del sector. Como Presidente del Consejo de la CNE, el Secretario preside por encima del consejo y tiene entrada significativa en la dirección de políticas que la CNE toma. Puesto que la CNE emite las regulaciones que la SIE debe seguir, esta dirección de políticas tiene influencia directamente sobre la SIE.

2.6 LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)⁸²

El Secretario de Industria y Comercio es el presidente de la Comisión Nacional de Energía (la CNE). Por sus primeros tres años de operación, la SIE existió bajo la SIC.⁸³ En aquella época, la Secretaría tenía una relación más dinámica con la SIE. Después de la Ley de julio de 2001, la SIE se convirtió en una agencia independiente y el papel de la SIC ha disminuido. Por ejemplo, las quejas referentes a clientes industriales eran archivadas en la SIC y ahora se archivan en la SIE. Sin embargo, la SIC continúa una relación con la SIE: siempre que un inversionista esté interesado en una operación del sector, la SIC envía la documentación relevante a la SIE para la revisión. La SIC también sigue ocupado con asuntos del sector a través del Consejo de la CNE como uno de las siete Secretarías representadas.

Bajo los auspicios de la SIC, se está lanzando una campaña de rendimiento energético,⁸⁴ dirigida inicialmente a usuarios residenciales y luego extendida a los consumidores industriales y de negocio. Esto incluye la colaboración con la Secretaría de Educación para un programa de educación de escuelas. Se nos informó que hasta la fecha, los resultados en el nivel comercial e industrial todavía no han sido evidentes. El financiamiento para el programa se hace posible bajo la Ley del Hidrocarburo que permite que los fondos recibidos de los impuestos del combustible y de la gasolina se colocarán en un fondo nacional dedicado a apoyar el rendimiento energético y los programas de energía renovable.

El rendimiento energético es una herramienta importante para reducir los costos de los productores y los consumidores, y el énfasis de la SIC en este respecto está bien-ubicado. Actualmente, hay por lo menos \$12 millones asignados a los programas de rendimiento de la SIC, y estos programas parecen dar énfasis a la información pública, aunque cierta ayuda técnica también se proporciona. En contraste, puede ser útil a corto plazo cambiar algunos de estos fondos a comunidades más pobres para asegurar electricidad comprable y confiable y asegurar que las mejoras necesarias sean oportunamente financiadas. *A la luz del financiamiento limitado disponible en este momento, la asignación de estos fondos entre estos dos objetivos se debe revisar para mejorar la coordinación de dichos fondos. Otra sugerencia sería solicitar a donantes que financien el trabajo de la Secretaría y cambiar los fondos disponibles del Estado para dirigir más ayuda técnica al sector.*

2.7 GABINETE SOCIAL⁸⁵

El programa para la Reducción de Apagones es financiado por el "Gabinete Social". En teoría, el programa y su encargado están basados aquí. Pero, en la práctica todas las operaciones se llevan a

⁸² En español, "Secretaría de Industria y Comercio (SIC)"

⁸³ La SIC era antes el responsable de desarrollar y de implementar las políticas del sector de electricidad, el planear el desarrollo del sector y de la preparación y coordinación de las reglas y regulaciones.

⁸⁴ "Programa de Energía no Convencional" (programa de energía no convencional).

⁸⁵ En español, "Gabinete Social".

cabo fuera de las oficinas de la CNE y el director del PRA reporta al Consejo de la CNE, al Director Ejecutivo de la CNE, así como al Gabinete Social. Por lo menos en términos de corto a mediano plazo, puede ser útil que el PRA reporte solamente a una entidad. Creemos que el Gabinete Social puede tener un papel más importante a medida que la reforma del sector continúe. Específicamente, con el descuido y la supervisión del acceso a electricidad, la disponibilidad para los pobres, negocios y asuntos de trabajo relacionados con la reforma del sector y como promotor de un nuevo pacto social entre participantes en el sector asegurando la participación del consumidor.

2.8 CORPORACIÓN DOMINICANA DE EMPRESAS ELÉCTRICAS ESTATALES (CDEEE)

Es importante repasar el papel de la CDEEE como un actor del mercado e institución del Gobierno a medida que continúa desempeñando un papel en la regulación del mercado, este papel dual es un conflicto de interés y tiene que parar. La CDEEE está adquiriendo un mayor papel en la implementación de la ejecución de transmisión y distribución del mercado. La CDEEE suple la dirección de planeamiento estratégico para el sector aunque la CNE parece estar asumiendo el control gradualmente sobre este esfuerzo.

La reorganización de la CDEEE continúa en curso. Como es generalmente el caso con las transformaciones de compañías del estado, es difícil liberar deberes y autoridades, especialmente puesto que permanecen como la base central técnica y financiera para la operación del sector. Por ejemplo,

- Mucha de la información del sector que ordinariamente sería guardada a nivel de Secretaría, se aloja en la CDEEE. En un tiempo, esta información puede convertirse en una función de la CNE; ya FONPER ha comenzado a establecer su cede de información en los materiales del sector. Es importante que se establezca una base institucional donde la historia del sector pueda ser mantenida y, con excepción de los documentos confidenciales, sea accesible a los participantes en el mercado.
- Antes, la CDE no se podía excluir: bajo Ley de julio de 2001, si la CDEEE llega a ser arruinada, el Estado debe proporcionar un compromiso soberano. La CDE ha estado siempre abierta a los pleitos de trabajo; la CDEEE lo está también.
- La CDEEE todavía tiene influencia y ventaja sobre el "derecho al primer rechazo" y/o "primer movimiento" atribuidos al conocimiento interno. Lo deslumbrante de esto es su reciente papel en la renegociación de PPAs. Los abogados de CDE y el personal técnico, ahora parte del personal legal y técnico de la CDEEE, eran parte inicial del proceso de renegociación que inevitablemente se traduce al acceso a la importante información del mercado y las opiniones probablemente reveladas durante el proceso de la negociación.
- Además, debido a su papel histórico en el sector, el personal de la CDEEE y los expedientes reflejan conocimiento importante en el abastecimiento de agua, precios del petróleo, negociaciones de contratos, que pueden beneficiar su posición como participantes en el mercado. La opinión es que la CDEEE tiene gran capacidad técnica, pero carece de la perspicacia comercial para funcionar como un verdadero actor del mercado. Esto plantea la dificultad para las compañías competentes que hacen negocio en la base comercial donde creen que la CDEEE puede evadir los estándares de prácticas comerciales en virtud de su alcance técnico y profundidad de Gobierno. El hecho es que la mayoría de las compañías del estado están predisuestas inicialmente a una posición favorable a medida que las transiciones del

mercado crecen hacia la inversión privada. Las compañías del estado tienen información, contactos, y financiamiento que tienen los principiantes del nuevo mercado. Sin embargo, la llave para la supervivencia de la CDEEE's y la capacidad del Gobierno de sostener la reforma del sector serán la transición de la CDEEE de una compañía del estado a un actor privado o paraestatal del mercado.

Opiniones diferentes parecen existir sobre soberanía y privatización de los activos restantes del estado en el sector. *El tema que asoma aquí es que si por lo menos una presunción del control del estado es proteger aspectos sociales de la reforma y asegurar que todos los sectores de a sociedad*

El tema que aparece aquí es que si por lo menos una presunción de control del estado es proteger aspectos sociales de la reforma y asegurar que todos los sectores de sociedad tengan electricidad accesible, entonces el gobierno está fallando.

tengan electricidad accesible, entonces el Gobierno está fallando. Hay una opinión que la CDEEE mantiene un lugar especial en la jerarquía de los

participantes de mercado. Dicha opinión no es sin justificación porque, entre otras cosas, de propiedad del gobierno, su relación con la Comisión Presidencial para el Mantenimiento de la Reforma de electricidad, su autoridad de firma y autoridad para asignar Acuerdos de Compra de Energía, y su acceso evidente a la información de mercado no pública. Debido al momento transitorio en el cual el sector está funcionando, esto no es un panorama raro para una antigua compañía del Estado. Sin embargo, esta situación hace aún más importante que el Gobierno publique y asegure prácticamente que la CDEEE no tiene privilegios especiales o acceso a la información más que ningún otro actor del mercado. *La opinión de privilegios especiales se debe eliminar.* En algunos países, un cambio de nombre de compañía a uno menos "sonoro del Estado" comienza un proceso importante del reconocimiento público que la compañía está en verdadera transición. Del mismo modo, más avisos públicos sobre el papel reducido del Gobierno y sus interacciones con la CDEEE pueden usarse para promover la transición transparente.

2.9 LAS COMPAÑÍAS CAPITALIZADAS

Los contratos de capitalización con las compañías de distribución fueron firmados antes de la existencia de un marco regulador y de un regulador independiente. Según algunos oficiales del Gobierno, los términos de estos contratos son vulnerables a la crítica. Otros sienten fuertemente que el Gobierno desempeña un papel "inferior y asimétrico" en la sociedad público / privada gobernada por los contratos de capitalización. Aunque todos los funcionarios expresaron fuerte apoyo para la Ley de julio de 2001 y el Reglamento, acentuaron que el status presumido socio de segunda clase del Gobierno, y la ausencia de los contratos de desempeño con socios estratégicos en las compañías capitalizadas, son causas importantes de la falta de sostenibilidad del sector. Fomentando sus opiniones, algunos altos funcionarios discutieron que:

- (i) El proceso de negociación que condujo a los contratos de capitalización no pudieron prever adecuadamente la electrificación rural, lo cual afecta aproximadamente un cuarto de la población del país (dos millones de personas). El alto índice de devolución permitido en los contratos, 20 por ciento o mayor, o equivalente al tiempo de reembolso de cuatro a cinco años, estaba supuesto a cubrir el costo para la expansión del servicio a las poblaciones rurales. El alto índice de devolución también fue diseñado para proporcionar un incentivo a superar una herencia de inversión inadecuada en distribución de infraestructura llamada "costo de transición" de la reforma. Sin embargo, ninguno de estos resultados se han alcanzado, en parte por razones externas que nadie controla tal como la subida del precio del petróleo del mundo 1999-2000.

- (ii) El honorario de gerencia de "2.75 por ciento de las ventas netas" no ha conducido a una transferencia de tecnología y de capacitación técnica según lo especificado en el contrato de gerencia.

El papel de la entidad del Gobierno en los contratos capitalizados es un tema importante que requiere deliberación. Sin embargo, el proceso de capitalización *fue diseñado* para crear una relación asimétrica donde el gobierno sería a un accionista pasivo o no directivo. El tema es la modalidad y el grado de la asimetría. No sugerimos que esto sea llevado al punto donde a la entidad del Gobierno se le niegue la misma distribución de beneficios que al accionista estratégico o privado. Al mismo tiempo, está claro que el Gobierno anterior hizo numerosas concesiones a las cuales no se puede atribuir ahora la "culpa" en los socios estratégicos de las compañías capitalizadas.

Los contratos de capitalización no especificaron la electrificación rural como obligación explícita de los distribuidores, ni tampoco aseveraron en los contratos los altos índices de devolución incrustados en las tarifas que no fueron diseñados para pagar los costos de entregar servicios a las poblaciones de bajo ingreso. Si la electrificación rural constituyó una obligación implícita es difícil de establecer, porque los funcionarios con los que hablamos entraron con la nueva administración.

En cuanto a los contratos de gerencia y por leyes que afectan Ede-Este, Edenorte, Edesur, Itabo y Haina (véase la tabla a continuación), todos parecen ser estandarizados y contienen las mismas provisiones. En detalle, especifican un honorario de hasta 2,75 por ciento de las ventas netas en intercambio para transferencia de tecnología y la asistencia técnica. El término "ventas netas" es ambiguo. El factor de 2,75 por ciento se presume para aplicarse a las cantidades facturadas, en cambio de las cantidades recogidas realmente.⁸⁶

Tabla 8 Autoridad de las Compañías Capitalizadas
Estatutos Actuales de las Compañías <ul style="list-style-type: none">• Un inversionista estratégico no puede comprar más de 50 por ciento de las acciones (Art.13, párrafos. I) El estado posee 49.9 por ciento de acciones clase A con 0,1 por ciento en propiedad de los empleados, y las compañías de distribución poseen 50 por ciento de acciones clase B.• 4 de 5 miembros de Junta Directiva designados por el inversionista estratégico (Art.33), con un miembro designado por el Gobierno.• Cualquier préstamo, contratos de asociación, o transferencia financiera de cualquier clase con entidades afiliadas requieren la aprobación unánime de la Junta Directiva (Art. 38)• Que cada clase de accionistas tiene derecho a designar a un interventor ("Comisario de Cuentas") para analizar las cuentas aprobadas por la Junta Directiva (Art.47)• Los Contratos con "entidades afiliadas" requieren el acuerdo unánime de la Junta.
Contratos con las "Entidades Afiliadas " cuando los contratos de gerencia fueron ejecutados, Edesur y Edenorte, firmaron otro contrato para cumplir el requisito de la unanimidad para los contratos con las "entidades afiliadas", alegando que tales

⁸⁶ Así es ciertamente cómo AES computa para Ede-Este, según el informe preparado por el Comisario de Cuentas con respecto a los estados financieros de Ede-Este's 2001. La palabra "red" aparece para referirse simplemente a la red de cualquier descuento o ajuste en facturas.

contratos eran necesarios para proporcionar asistencia técnica y transferencia de tecnología. Para contratos cuyas cantidades son menos de US\$100k, autorización de la Junta no se requiere. Para cantidades más grandes, el proceso es como sigue:

- La Unión Fenosa debe someter por lo menos 10 días antes de la reunión de la Junta, una oferta para el acuerdo con un afiliado, indicando razones por las que un afiliado es mejor que otros vendedores, y proporcionando la prueba que el precio es consistente con tarifas del mercado internacional.
- Cualquier miembro de la Junta que opone el acuerdo tendrá 5 días para la oposición, y tendrá que basar la oposición en informes técnicos preparados por los profesionales cualificados en el área del producto propuesto. Si no, el acuerdo será considerado como unánimemente aprobado por la Junta.
- Si hay oposición, habrá una reunión informal antes de la reunión de la junta para alcanzar un consenso. No se especifica nada si un consenso no se puede alcanzar. Probablemente, el acuerdo no proseguiría.

Si es así esta fórmula no proporciona un incentivo para aumentar los cobros. Se nos informó que una nueva disposición que ata los 2,75 por ciento a las cantidades recogidas se programa para el 2004, como parte de una renegociación de los contratos de gerencia (pero no de los contratos de capitalización) lo cual está ocurriendo actualmente o pronto ocurrirá.⁸⁷ Estas negociaciones son centrales al tema de desempeño de distribución de la compañía y la legitimidad. Un contrato de desempeño más detallado, especificando más claramente las habilidades a ser transferidas por el socio estratégico en el intercambio para el honorario de la administración, disminuiría grandemente la atmósfera real de acusaciones y de confrontación con las compañías de Fenosa. Algunos de los asuntos que requieren resolución en el marco de un contrato que funcione incluyen:

- Requerir que las decisiones de gerencia estén basadas en prácticas de negocio prudentes y un deber fiduciario para maximizar los beneficios para el accionista, como es la norma en cualquier corporación lucrativa.
- Eliminar la diversión de utilidades potenciales con transacciones del afiliado o del padre (con excepción del honorario de gerencia) que aparece como costos, consecuentemente permitiendo que todos los accionistas compartan las utilidades basados en su porcentaje de la propiedad.
- Mejorar la calidad del servicio, terminando los cortes parciales de servicio, y especificando las metas claras para los cobros crecientes y las pérdidas reducidas como parte del proceso de transferencia de tecnología.
- Proporcionando una obligación explícita de mejorar la infraestructura y de ampliar el servicio para las poblaciones de bajo ingreso y rurales bajo términos financieros mutuamente aceptables. De acuerdo con la práctica mundial, la ayuda financiera del Gobierno sería convenida de antemano.
- Conducir regularmente intervenciones transparentes, financieras independientes y técnicas de las compañías de distribución.
- Instituir consultas regulares con organizaciones de la comunidad y grupos del consumidor para mejorar el servicio al cliente y para determinar la satisfacción del cliente.

2.10 MERCADO MAYORISTA: ANÁLISIS Y DESAFÍOS

2.10.1 Incentivos para la inversión en generación

⁸⁷ Curiosamente, en 2001 Haina incrementó el honorario a 2.95 por ciento de las ventas netas por un período 15 años. No tenemos ningún detalle sobre este cambio.

Ha habido inversión sustancial desde la promulgación de la Ley de julio de 2001. Del 2000 al 2001, por ejemplo, la capacidad de generación creció en 367 MW, o 14 por ciento.⁸⁸ La inversión reciente en generación ha conducido a una diversificación considerable de combustibles en la base instalada de generación del país. El país dependía enteramente del agua y los hidrocarburos antes comenzar el proceso de la reforma. Ahora se usan combustibles fósiles adicionales, a saber carbón y (comenzando en 2003) gas natural de las instalaciones del LNG instaladas por AES. Además, varias partes se hayan en varias etapas de evaluar el desarrollo de la turbina de viento, pues la energía renovables goza de una variedad de incentivos.⁸⁹ La reducción adicional en la dependencia del país en los hidrocarburos puede ser limitada, sin embargo, por la exclusión de la propiedad privada de instalaciones hidroeléctricas. El desarrollo privado de instalaciones por debajo de 1 MW se permite actualmente, pero según la CDEEE, esta exención no ha podido animar ningún proyecto. La generación hidroeléctrica podría desempeñar un papel más importante en la matriz de energía del país (era solamente 16 por ciento de capacidad instalada en 2001, y no se están desarrollando ningunas nuevas instalaciones actualmente). La CDEEE estima que podría todavía haber un potencial de 800 a 900 MW de generación hidroeléctrica sin aprovechar. Pero con los recursos muy limitados realmente, el sector público es poco probable que desarrolle plantas hidroeléctricas adicionales. Según el Gobierno, la compañía hidroeléctrica del estado está invirtiendo solamente en la rehabilitación de las unidades hidráulicas existentes, que han experimentado problemas de sedimentación.⁹⁰ El Artículo 131 de la Ley de julio de 2001, por otra parte, contemplaba la posibilidad de financiamiento del sector privado a través de vehículos con excepción de equidad.⁹¹ Según la CDEEE la compañía está buscando activamente maneras innovadoras de golpear ligeramente el capital privado para el desarrollo de plantas hidráulicas nuevas.⁹² Pero dejar asuntos a la iniciativa de la gerencia actual de la CDEEE's no parece suficiente, dada la magnitud y el impacto potencial de plantas hidráulicas en la reducción de dependencia de petróleo y su impacto extenso en la sostenibilidad financiera del sector, según lo discutido más adelante. La imprecisión de la actual legislación, y la falla en la exención de 1-MW, apuntan a la necesidad de medidas más fuertes. La posibilidad de aprobar una ley de concesiones incluyendo concesiones hidroeléctricas podía ser un paso importante en la superación de las limitaciones del escenario real.

2.10.2 Precios del mercado spot y grado de competencia

Los precios spot para energía son absolutamente altos debido a la alta dependencia en el petróleo importado. En 2001, los costos marginales promedio mensuales variaron desde US\$50/MWh al nivel más bajo, a US\$90/MWh en el más alto. La base para valorar electricidad de unidades hidroeléctricas con embalses, para los propósitos de establecer la orden de mérito del despacho (y por lo tanto precios del mercado spot), todavía no ha sido establecida por el OC, como lo manda el Art. 259 del Reglamento.⁹³ El mismo artículo especifica que las instalaciones

⁸⁸ OC, 2001:Tabla 4.

⁸⁹ Por ejemplo, la capacidad renovable no se incluye en las restricciones en la integración vertical fijada en la Ley de Julio de 2001

⁹⁰ En 2001, 118 MW fueron rehabilitados. Respuesta a la evaluación de la Misión técnica del Banco Interamericano de Desarrollo de noviembre de 2002.

⁹¹ El sitio Web de la compañía de generación hidroeléctrica (EGE Hidroeléctrica, www.hidroelectrica.gov.do/proyectos.htm < <http://www.hidroelectrica.gov.do/proyectos.htm> >)

Recibe llamadas para ofertas de partes interesadas en financiar los proyectos hidroeléctricos de la compañía.

⁹² El equipo de generación se puede financiar con préstamos de fomento exterior de los países fabricantes. Los trabajos civiles serían construidos por los contratistas privados en intercambio de un compromiso de ingresos futuros de EGEHID.

⁹³ Es económicamente incorrecto tasar electricidad de unidades hidroeléctricas con los depósitos en cero sobre la base que el costo variable de tales unidades es cero. Los depósitos confieren a tales instalaciones la capacidad de asignar su salida en un cierto plazo. Puesto que el precio de punto de electricidad varía

hidroeléctricas o no han sido consideradas para la determinación del precio spot de energía, o que EGEHID es libre de determinar el valor de electricidad desde sus unidades. Ninguna de las dos alternativas es atractiva: la primera presenta la ineficiencia en el mercado, pues la curva de la orden del mérito será distorsionada; la segunda reduce la transparencia en la formación del precio. Sin embargo, la capacidad hidroeléctrica es demasiado pequeña (16 por ciento de capacidad instalada en 2001) será siempre marginal y por lo tanto fija el precio spot, así que la carencia en la transparencia afecta principalmente la tasación de los servicios anexos, que las unidades hidráulicas son especialmente capaces de proveer. Por Resolución No.SIE-19-2001, la SIE ha encapsulado los precios de mercado spot al costo variable de la planta de generación de Higuamo.⁹⁴ Si las unidades con costos variables más altos tienen que ser despachadas, se pagará más bien su costo variable que un precio de mercado aplicable a todas las unidades despachadas. El tope del precio fue impuesto al parecer primero en la resolución No.SIE-09-2001, pero no se ofreció ninguna razón clara para el tope. La única razón que puede ser deducida es limitar precios de mercado spot después de la eliminación de los subsidios del gobierno al combustible de los generadores que limitaron los precios máximos del mercado spot.

En un mercado de electricidad tan pequeño como el de la República Dominicana, con demanda máxima por debajo de 2.000 MW, la energía del mercado es siempre una preocupación. Requerir a los generadores⁹⁵ hacer una oferta solamente de sus costos variables, conforme a la amenaza de intervenciones, hace la manipulación del precio más dura, pues impide ofertas oportunas cuando la demanda máxima se acerca a la capacidad instalada. Esto es común a través de la mayoría de mercados mayoristas Latinoamericanos, después del modelo original de Chile. Los costos variables se pueden revisar fácilmente porque los combustibles usados por los generadores en la República Dominicana, carbón e hidrocarburos, tienen mercados internacionales líquidos contra los cuales los precios pueden ser comprobados,⁹⁶ y las tarifas de calefacción también se pueden comprobar fácilmente contra especificaciones del fabricante y datos mundiales extensos. Entendemos que el OC ha empleado una firma italiana para conducir una intervención de los datos del costo variable, que deben proporcionar convicción que la graduación y el despacho estén basados en la economía y no en energía del mercado.⁹⁷

Con ofertas de costo variable en lugar, la única otra manera que los precios se pueden manipular es retirando generación del mercado. La manera típica de hacer esto, según lo observado en Inglaterra, el Consorcio de Gales y en California, es declarando una unidad inasequible, de modo que el generador marginal se convierta en un costo alto y el precio de mercado spot aumente. En la República Dominicana, los generadores han apagado unidades deliberadamente. Su explicación, sin embargo, es que CDE no les pagaba energía, no que ellos intentaban manipular los precios del mercado. Creemos su explicación por la siguiente razón: para que los retiros de la capacidad tengan

considerablemente con el tiempo, y la cantidad de agua en el depósito es limitada, la generación de electricidad en cualquier punto en tiempo tiene un costo de oportunidad que debe ser considerado para el uso óptimo de estas instalaciones.

⁹⁴ Según la orden del mérito para la semana de noviembre 30 a diciembre 6 de 2002, Higuamo tenía un costo variable alrededor de US\$94/MWh. Solamente tres unidades de generación tenían un costo variable más alto.

⁹⁵ Por el "generador" significamos, en este párrafo, no solamente Haina, Itabo, y EGEHID, pero también los IPPs.

⁹⁶ Incluso el LNG se ha convertido en activo cada vez más mientras que los nuevos surtidores tales como Trinidad han comenzado la competencia con Argelia; también, puesto que el LNG tiene que competir contra el gas natural en los ESTADOS UNIDOS, el precio del gas natural allí se puede también utilizar como punto de referencia

⁹⁷ Para ser eficiente, la amenaza de intervenciones debe ser creíble. En el mercado mayorista colombiano, los problemas de energía del mercado se han agravado por la carencia de esfuerzos del regulador de hacer cumplir los derechos de la intervención

sentido para un generador *individual*, deben poseer varias unidades, idealmente con diversos costos variables. Entonces, cuando se están despachando ambas, la unidad más costosa puede ser declarada no disponible (Ej., alegando un apagón del sistema). Si la curva de la orden de mérito es suficientemente escarpada, el precio spot aumenta tanto que el generador puede hacer *mayores* utilidades haciendo funcionar solamente la unidad barata y no las dos unidades. Incluso si esto fuera verdad para algunos generadores en el mercado dominicano, (aunque nosotros no hemos realizado ni encontrado análisis de este tipo), peor aún es el hecho de que, según lo mencionado, cerca del 80 por ciento de energía eléctrica es negociada a través de contratos. Los contratos eliminan incentivos para manipular precios, porque el vendedor no se beneficia de precios más altos,⁹⁸ y porque por lo menos en Haina, Itabo, y en los contratos de CDE hay multas escarpadas por falta de entrega.⁹⁹ Por estas razones, el precio tope impuesto por el regulador parecería ser innecesario en este punto *desde una perspectiva de energía del mercado*, aunque no necesariamente el incremento del precio del petróleo los vaya a desanimar.

2.10.3 Servicios auxiliares

Cobrar precios apropiados por los servicios auxiliares es importante en un mercado mayorista. Aunque hay cierta controversia en cuanto a cuántos tipos de productos de servicios auxiliares deben ser definidos y ser cobrados, por lo menos un sistema mínimo debe estar en lugar. Las razones son que los servicios auxiliares pueden representar un costo significativo de hacer andar una red interconectada de electricidad, y las tecnologías de generación varían en términos de su conveniencia para proporcionar diversos tipos de servicios auxiliares. El cobrar y el acreditar correctamente para el uso o suministro de servicios auxiliares, pueden proporcionar incentivos adecuados para el desarrollo de plantas que pueden proveer los servicios, y un desaliento para las actividades que producen energía reactiva, tal como ciertos tipos de carga. El Reglamento (Título IX, Sección VIII.1) especifica las reglas de precios para energía reactiva, regulación de voltaje, regulación de frecuencia, y molinos de viento. Actualmente, los generadores se están cargando, según Haina, pero al parecer no hay transparencia en cuanto a cómo se calculan los cobros. No estamos seguros en cuanto a las razones de la carencia de transparencia en la aplicación de las reglas de precios especificadas en el Reglamento.¹⁰⁰ Queda claro, sin embargo, que según el Reglamento, el OC es responsable del cómputo correcto de los cobros para los servicios auxiliares y por incluir estos cobros en el extracto mensual y el proceso de cobros.¹⁰¹ El OC debe así tratar cualquier defecto real con respecto a los cobros de los servicios auxiliares.

⁹⁸ La ventaja vendría solamente a más largo plazo, pues los altos precios sostenidos del mercado spot serían reflejados en precios más altos del contrato, cuando llegue el tiempo de renovar el acuerdo original. Pero actualmente, ésta sería una manipulación puramente especulativa de precios del mercado, implicando costos de oportunidad significativos.

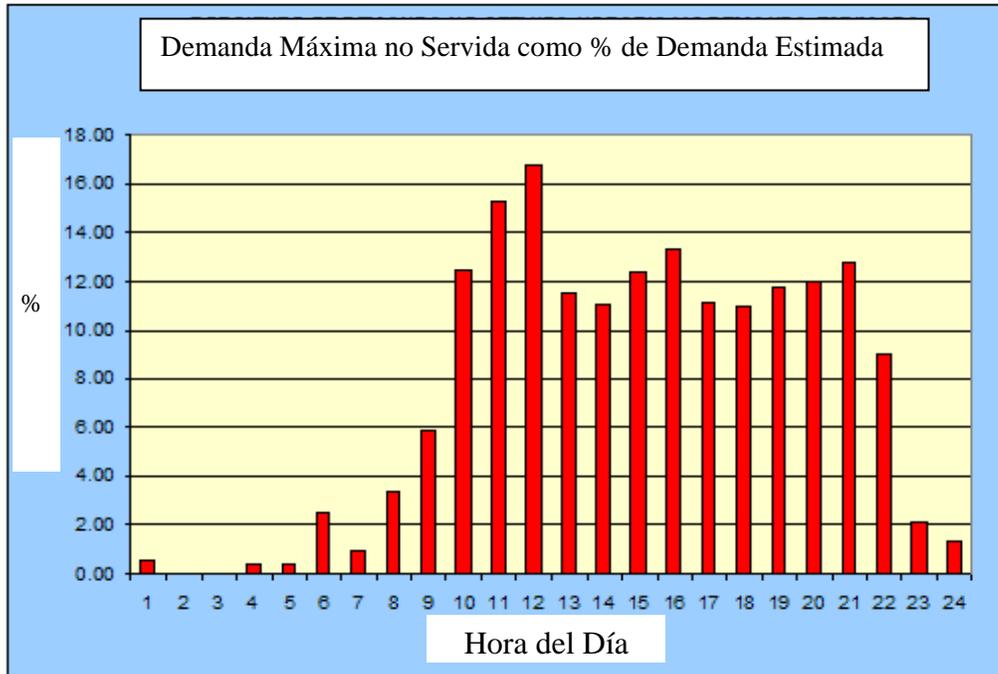
⁹⁹ Estos contratos se refieren a las sanciones de la ley aplicable que fija actualmente una multa de 300 por ciento del costo de energía comprada por el usuario para sustituir energía no servida por el vendedor. Además, la indisponibilidad es sancionada típicamente en PPAs haciendo pagos de capacidad contingentes en disponibilidad, pero no hemos podido confirmar para el PPAs en el país puesto que hemos visto a muy pocos de ellos.

¹⁰⁰ Por ejemplo, el 18 de diciembre de 2002, la SIE publicó una orden que fijaba la remuneración para la regulación de frecuencia en RD\$131/MWh, pero la base para el cómputo de esta cantidad no se proporciona en la orden.

¹⁰¹ Recordar que, según el mismo CO, todavía no ha instalado el sistema de información comercial requerido por la ley.

2.10.4 Participación del usuario no regulado

Actualmente, pocos usuarios no regulados están comprando energía o capacidad en el mercado mayorista: en agosto de 2002, por ejemplo, las compras de los usuarios no regulados (QUITPE, Carrefour, y PIISA) representaron 6.7 GWh de una carga total para el mes de 841.6 GWh, menos del 1 por ciento del total. La razón más probable de esta situación es la Resolución No. 15 de la SIE que discutimos a continuación.



2.10.5 Restricciones al Suministro

El OC estima que la demanda de electricidad no se puede satisfacer en cualquier punto en el tiempo debido a las restricciones de varias clases de suministro (conocidas como "energía no servida"). Los niveles estimados de energía no servida son absolutamente significativos. Durante el día máximo en 2001, por ejemplo, de una generación total de cerca de 1.500 MW cerca de la hora máxima, un máximo estimado de 240 MW (casi 15 por ciento) no fueron servidos. La magnitud del problema llega a ser evidente en el gráfico abajo:

En términos del volumen de energía, el déficit alcanzó un máximo anual en noviembre de 2001, con más de 23 por ciento de la demanda energética estimada que era no adecuada.¹⁰² Incluso con un exceso sustancial de capacidad disponible sobre la necesaria para satisfacer la demanda máxima,¹⁰³ la energía eléctrica generada en los últimos dos años no pudo resolver la demanda. En 2001 se generaron 9742 GWh de energía eléctrica, con una demanda total de 11.734 GWh y un déficit de GWh 1992. Esto significa que cerca del 17 por ciento de la demanda no fue servida a pesar de la capacidad disponible de generación para resolver la demanda. En agosto de 2002, la demanda no

¹⁰² OC, 2001: Tabla 2 y Cuadro 8.

¹⁰³ Según las figuras de CNE (presentación por George Reinoso, el Director de CNE, Miami, septiembre de 2002), en 2001 la demanda máxima real estaba en 1.798 MW, mientras que la capacidad instalada era 3.156 MW y capacidad disponible, 2.613 MW.

servida por hora alcanzó 550 MW (para un nivel levemente más bajo de demanda máxima), o 15 por ciento en términos de volumen.¹⁰⁴

El problema de energía no servida es causado por problemas con la calidad del servicio y los cobros enfrentados por el sector en su totalidad, como puede verse en las estimaciones parciales de OC en causas de energía no servida. Durante el día máximo de agosto de 2002, el OC estimaba¹⁰⁵ que, como porcentaje de energía no servida total durante un período de 24 horas, la razón más importante en gran medida era insuficiente capacidad de generación con 54 por ciento, seguidos por sobrecargas de distribución y protección del circuito (16 por ciento), cortes de servicio eléctrico (9 por ciento), mantenimiento no programado¹⁰⁶ (8 por ciento), mantenimiento programado (6 por ciento), baja tensión (5 por ciento), y fallas de transmisión (2 por ciento). En algunos casos, la energía no servida es causada por un colapso de todo el sistema interconectado. En el año 2001, por ejemplo, hubo siete apagones del sistema completo.¹⁰⁷ Sobre una base anual, aunque tenemos solamente información de Edenorte y de Edesur,¹⁰⁸ los resultados parecen bastante diferentes con respecto a las causas aunque no al grado de los apagones. Para 2001, las interrupciones del servicio de Edesur dejaron, en promedio, a todos los clientes sin electricidad por 13 por ciento de las horas en el año, o más de tres horas al día.¹⁰⁹ Edesur estima que el 63 por ciento del tiempo, las causas fueron internas, y el resto fue atribuible a las causas de generación y de transmisión (principalmente la no-disponibilidad de la planta de Smith-Enron). Los clientes de Edenorte estuvieron sin el servicio por un promedio de 18 por ciento de todas las horas, o de más de cuatro horas al día. Las causas internas justificaron 55 por ciento de las horas.¹¹⁰

Mirando la limitada información que tenemos en las causas de energía no servida, está claro que los problemas financieros desempeñan un papel importante en el sector. La carencia de disponibilidad en la capacidad de generación es causada por los generadores que se paran por falta de pago, no por falta de la capacidad instalada.¹¹¹ Algunas compañías de distribución han alegado que las compañías de generación están "jugando" con el mercado spot quitando unidades del sistema de despacho para forzar el uso de unidades más caras. Aunque no tenemos ninguna evidencia de que éste sea el caso, de vez en cuando, las paradas en generación parecen concluir en conflicto abierto.

¹⁰⁴ OC, Informe de Operación Real, agosto 2002, Cuadros 2 y 8.

¹⁰⁵ Ibid. Tabla 2.

¹⁰⁶ El informe no explica si el mantenimiento se refiere a generación, a transmisión, o a la distribución.

¹⁰⁷ OC, 2001, p.31. Estos colapsos han sido causados, en general, por las averías que abruma la capacidad total de ajuste del sistema, es decir, la capacidad de compensar la pérdida repentina de una instalación de generación por medio de reservas giratorias y bancos de condensadores. Algunas de estas averías eran instalaciones de generación que se apagaron (3 casos), fallas en línea de transmisión (2 casos), fallas de sub estación (1 caso) y caídas de la frecuencia y del voltaje de todo el sistema debido a la capacidad escasa de generación (1 caso). A excepción del último caso, las otras averías son el punto principal a la necesidad de la inversión confiabilidad-relacionada en el sistema de transmisión. Este punto se vuelve a tomar abajo en la discusión del sistema de transmisión.

¹⁰⁸ En 2001, Edenorte y Edesur instalaron un sistema comprensivo de control de energía, que mide flujos de energía en todos los puntos de la interconexión con el resto de la red interconectada del país, y en los puntos intermedios (en y fuera de subestaciones y de circuitos de la distribución), permitiendo el análisis de pérdidas por el nivel voltaico y el área geográfica. Edesur y Edenorte, Informe de Gestión, Año 2001.

¹⁰⁹ Edesur y Edenorte miden interrupciones agregando la cantidad total de energía no-servida (en MWh) y dividiéndola por la capacidad total del sistema de distribución, es decir cuánta energía puede el sistema de distribución en su totalidad entregar en una hora (en el MW). Como con todos los promedios, esto enmascara probablemente la amplia variación. Las vecindades pobres experimentaron probablemente muchas más horas sin servicio que otras áreas.

¹¹⁰ Edenorte y Edesur, Informe de Gestión, Año 2001.

¹¹¹ La capacidad instalada, según lo discutido en otra parte de este informe, excede ampliamente la demanda máxima.

La Resolución No. 32-2001 de la SIE amenazó con sanciones para los generadores que aparentemente no prestan atención a las instrucciones del OC y del centro del despacho.

El corte de servicio eléctrico de los distribuidores también es causado por razones financieras, hurto de electricidad y el no pago a nivel de distribución. Nos dijeron que los distribuidores están recurriendo a cortes de servicio eléctrico para evitar las cuentas por cobrar incobrables de usuarios finales delincuentes. Los distribuidores están procurando reducir sus pérdidas financieras a través de cortes de servicio eléctrico quizás una práctica aceptable desde una perspectiva a corto plazo del negocio, pero no consistente con la obligación de proporcionar energía confiable a los clientes.

Finalmente, las sobrecargas del circuito de distribución y el mantenimiento necesario apuntan a las consecuencias de la escasa inversión para aumentar capacidad.

En conjunto, entonces, el alto nivel de energía no servida señala a la urgente necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera del sector. Las razones de los problemas financieros que afectan el sector y las medidas reales que se persiguen para abordar estos problemas se discuten abajo.

Las altas pérdidas del sistema hacen que el problema de la falta de capacidad disponible de generación sea peor. Aquí, el proceso de la reforma parece tener un impacto positivo. El nivel total de pérdidas en el sistema, cayó de 43,6 por ciento de energía generada de enero a septiembre de 2000, a 30,5 por ciento para el período de enero a septiembre de 2002. Para Edenorte, las pérdidas de energía (como porcentaje de energía que entra a las instalaciones de la compañía) bajaron de 42 por ciento en enero de 2001 a 32 por ciento en diciembre del mismo año; para Edesur, la caída fue de 37 por ciento a 22 por ciento.¹¹² La CDEEE estima que las pérdidas de transmisión han caído de 7 por ciento a 3 por ciento durante los dos últimos años. No obstante, las pérdidas de 30 por ciento crean un peso financiero enorme en el sector y la presión de reducir las se debe mantener. Las medidas tomadas actualmente para reducir pérdidas técnicas y no técnicas se discuten a fondo más adelante.

2.10.6 Diversificación del combustible y seguridad energética

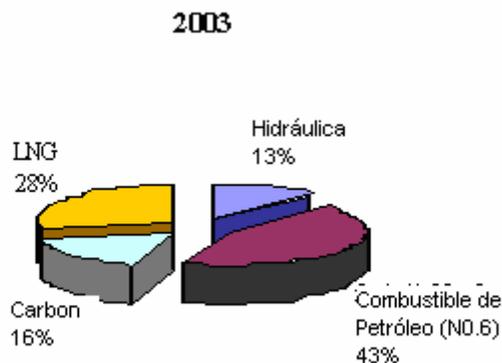
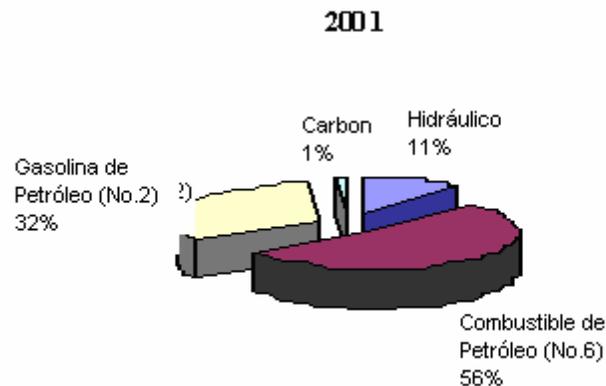
El gobierno de la República Dominicana entiende la necesidad que el sector de electricidad tiene de liberarse de los efectos perjudiciales de la volatilidad del precio del petróleo y de los aumentos escarpados del precio. Apoyamos fuertemente los esfuerzos de la República Dominicana de diversificar la mezcla de combustible para generación de energía sobre un futuro a corto plazo. Tales esfuerzos incluyen:

- Una nueva instalación de almacenaje para AES LNG a estar disponible a principios de 2003, con una capacidad de eventualmente servir 900MW de capacidad de generación. La instalación servirá inicialmente 500MW de la capacidad.
- Los estudios de viabilidad y los incentivos fiscales para promover el uso de electricidad generada por viento proporcionados por compañías de Noruega, Canadá, España y de los Estados Unidos.
- Expansión posible de la capacidad hidráulica, aunque los apremios financieros en presupuestos de estado limitarían el desarrollo público de aproximadamente 600-900MW de potencial no desarrollado.

La evolución proyectada de la gama de combustibles de generación se muestra abajo:

¹¹² Edenorte y Edesur, Informe de Gestión, Año 2001.

Gama de combustibles de generación, República Dominicana, 2001 reales y 2003 esperados



Fuente: CNE

Aunque el tema de la volatilidad del precio de combustible afecta sobre todo la generación, los precios de combustible más bajos y la volatilidad disminuida también sirven a los intereses de distribuidores y de consumidores. Por lo tanto, otra medida posible para reducir la dependencia del petróleo importado sería un programa de rendimiento energético para el uso de electricidad en todos los sectores y promover sistemas renovables rentables.

2.10.7 Desafíos para el futuro

Mirando adelante, sin embargo, hay un número de desafíos que la SIE como el regulador y la CNE como creador de políticas, deben tratar para mantener la competencia del mercado mayorista en un alto nivel.

Primero, las renegociaciones recientes de los PPAs han ampliado el término de los PPAs por 15 años en intercambio por un número de concesiones (véase abajo) relacionadas con la sostenibilidad financiera del sector. Esto significa que una porción significativa de la demanda seguirá estando cerrada a la competencia para el futuro próximo,¹¹³ pues la terminación anterior de

¹¹³ Actualmente, según el Gobierno, los PPAs agregan hasta 1.300 MW, o 73 por ciento de la demanda máxima.

PPAs habría creado la competición para los nuevos contratos con distribuidores.¹¹⁴ Por otra parte, el efecto de las extensiones del contrato en la competencia pueden no ser severas por varias razones. Los PPAs renegociados permiten reducciones en niveles de la capacidad del contrato (y energía asociada) mientras que los usuarios grandes emigran al mercado mayorista, así que los PPAs no impedirán este tipo de fuerza competitiva.¹¹⁵ Además, en un ambiente donde la demanda ha crecido por más de 8 por ciento por año en promedio durante la década pasada, el crecimiento de la demanda proporcionará oportunidades abundantes para la competencia. Finalmente, algunos de los PPAs manejados por la CDEEE están siendo comprados y las unidades de generación se están volviendo en plantas mercantiles (esto se discute más a fondo abajo).

Segundo, la ambigüedad de la Ley de julio de 2001 con respecto a la integración vertical puede restringir la competencia en diversas maneras. Según la mayoría de las partes con las cuales discutimos el tema, y según opiniones pasadas de la SIE,¹¹⁶ la excepción de la Ley de julio de 2001 para la integración vertical de las compañías de distribución (Art.11, párrafos. I) es aplicable en base a una entidad legal, lo cual significa que las dos compañías de distribución de Unión Fenosa (Edenorte y Edesur) podrían poseer juntas hasta 30 por ciento de capacidad instalada de generación. A su vez, esto causaría un nivel considerable de integración vertical y de concentración horizontal significativa en el mercado mayorista. Con la integración vertical y la concentración horizontal, los distribuidores de Unión Fenosa podrían contratar sus compras de electricidad bajo condiciones de competencia un poco menos que perfectas que pudieran favorecer la generación de activos propios para la compañía.¹¹⁷ En este aspecto, es preocupante observar que en la resolución de la SIE-13-2001, la SIE se declaró no competente para juzgar en dichas materias y refirió el asunto al Gobierno. En el lado positivo, el Art.113 de la Ley de julio de 2001 excluye contratos entre distribuidores y sus afiliados de generación a partir de la determinación que los precios de energía y de la capacidad pasen a través de los clientes regulados de los distribuidores. Más generalmente, el Art.110 de la Ley de julio de 2001 requiere que los contratos para el suministro a los distribuidores estén sujetos a licitaciones abiertas bajo términos fijados por la SIE, y concede a la SIE la autoridad de examinar los contratos. Las recientes modificaciones del Reglamento requieren a afiliados de generación de distribuidores vender por lo menos 40 por ciento de su producción en el mercado spot (modificaciones al Reglamento, el Art.10 que modifica el Art.44 de la original). Finalmente, hay poca indicación que Unión Fenosa esté planeando aumentar su generación al máximo de 30 por ciento por el momento. Concluimos que no hay amenaza evidente actualmente, y la Ley de julio de 2001 provee a la SIE con las herramientas para tratar cualquier efecto nocivo de la integración vertical en la competencia y consumidores cautivos. Es la responsabilidad de la SIE asegurarse de que las provisiones de la ley se cumplan, y la SIE no debe echar a un lado esta responsabilidad en el futuro. Este debe ser un elemento esencial de los objetivos institucionales y de las responsabilidades

¹¹⁴ Recordar que los distribuidores deben satisfacer como máximo 80 por ciento de sus necesidades para capacidad y energía a través de contratos. Antes del fin de 2001, los distribuidores excedieron levemente este máximo (OC, 2001:Cuadro 15).

¹¹⁵ De nuevo el IPPs está siendo compensado por las reducciones potenciales en pagos de capacidad con mucho más largo plazo para los contratos durante los cuales los clientes cautivos de los distribuidores (residencial y comercial pequeño) continuarán haciendo pagos de la capacidad. Observar que cualquier provisión de tomar-o-pagar en PPAs parecen haber sido reemplazados por el Reglamento, pues requieren envío de la planta para auditar los costos variables solamente (Título VIII, Capítulos III y IV). Todos los PPAs aplicables que actualmente hemos podido repasar contienen provisiones de pago de la capacidad más bien que obligaciones de tomar-o-pagar.

¹¹⁶ Orden SIE-13-2001.

¹¹⁷ Observamos que Edenorte firmó recientemente un PPA con la planta de Vega de la Unión Fenosa, y Edesur con Palamara, también propiedad de Unión Fenosa. Aunque los contratos fueron al parecer no competitivamente adquiridos, los términos del contrato de Vega son idénticos con los renegociados del PPAs. No hemos examinado el contrato de Palamara.

de la SIE, posiblemente con la expansión de la unidad de ejecución de la SIE.

Tercero, la fusión propuesta de Haina-Itabo es causa de preocupación adicional acerca de la concentración horizontal, porque la fusión que resulta crearía una entidad que controlaría aproximadamente el 42 por ciento de capacidad instalada real.¹¹⁸ Aunque esta fusión está conforme a la aprobación reguladora de la SIE, nos dijeron (no la SIE) que la SIE aprobará muy probablemente la fusión porque, entre otras razones, hay competencia sana en el sector de generación. También observamos que el Gobierno acrecentará ventajas financieras significativas de la fusión debido a su propiedad de 50 por ciento de Itabo, lo cual proporciona obviamente una fuerza de motivación para el Gobierno en avanzar la fusión sin importar las consecuencias del mercado. La fusión de Haina y de Itabo dará lugar a una compañía que tendrá una diversidad de plantas incluso mayor que cualquier compañía por separado, de tal modo aumentando los incentivos de la compañía fusionada para procurar manipular precios vía re declaraciones de disponibilidad, según lo explicado arriba. Por ejemplo, en la orden de mérito del 30 de noviembre al 6 de diciembre de 2002. La entidad combinada tendría 260 MW de una fuente más barata (las plantas de Itabo II y de Sultana del Este), y también 170 MW de algunas de las unidades más costosas (las tres turbinas de Itabo y las dos unidades de Higuamo). Durante horas pico, Haina-Itabo podría disminuir la disponibilidad de sus unidades máximas para aumentar el precio de mercado spot y las unidades de carga básica de Haina-Itabo puedan obtener margen adicional. Otra posibilidad es que, cuando los contratos con distribuidores o grandes usuarios estén para la renegociación, Haina-Itabo podría imponer precios más elevados. Claramente, la fusión de Haina-Itabo requerirá que la SIE supervise más de cerca el abuso potencial del mercado de energía. En una situación de debilidad institucional relativa y aún en capacidades nacientes de parte de la SIE, puede ser que no sea recomendable agregar una carga adicional a la SIE. Las implicaciones de la fusión de Haina-Itabo necesitan ser determinadas cuidadosamente antes de tomar una determinación final.

Cuarto, la Orden SIE-15-2001 constituye un obstáculo serio a la competencia y la participación en el mercado mayorista. La orden requiere a los usuarios finales que seleccionen energía de otra fuente que no sea de su compañía de distribución para pagar una carga significativa por el acceso al mercado mayorista. El cobro iguala al 85 por ciento del margen del distribuidor por ventas de energía eléctrica entre el costo de la compra y el precio de venta. Tan alto costo puede limitar seriamente la capacidad de generadores mercantiles de ofrecer contratos atractivos a los usuarios no regulados. Si está mantenido, también negará los efectos pro-competitivos de reducciones previstas en el umbral del acceso al mercado mayorista que se especifican en el Art. 2 de la Ley de julio de 2001.¹¹⁹ En nuestras entrevistas, no llegó a ser evidente que la orden sería revocada en un futuro cercano; de hecho, algunos individuos expresaron preocupación por las provisiones de la Ley de julio de 2001 sobre los umbrales del acceso (véase la nota al pie de la página 117), sobre la base que estas provisiones violan los términos bajo los cuales capitalizaron a las compañías de distribución.

Dado los otros cambios que ocurren en el ambiente comercial de los distribuidores, es difícil entender su resistencia a permitir que tal migración ocurra, es decir, su miedo de "perder a sus mejores usuarios." Primero, los PPAs renegociados permiten que los distribuidores bajen sus compras de capacidad mientras que los usuarios grandes emigran al mercado mayorista. Los distribuidores no se quedan con la capacidad que ellos ya no necesitan mientras que ocurra la migración. En segundo lugar, al poner en vigor la tarifa técnica, los subsidios cruzados en las tarifas

¹¹⁸ OC 2001, Tabla 4.

¹¹⁹ Bajo definición de "usuario o cliente de servicio público" ("usuario o cliente de servicio público"). El horario en la Ley de Julio de 2001 está como sigue: clientes con 2.0 MW o más de la demanda contraída a la hora de la aprobación de la Ley de Julio de 2001 (2001); 1.4 MW en 2002; 0.8 MW en 2003; 0.2 MW en 2004.

serán eliminados por completo, junto con cualquier margen de la venta de energía y de capacidad a los usuarios, pues los costos de energía y capacidad serán pasados simplemente a través a los usuarios finales.¹²⁰ Las utilidades del distribuidor serán obtenidas exclusivamente a través del suministro de servicios de distribución. La única razón por la que los distribuidores pudieran oponerse a la migración de grandes usuarios es el hecho de que los usuarios grandes (no gubernamentales) pagan sus cuentas más puntualmente que cualquier otro usuario, pero esta anomalía se debe corregir en un cierto plazo con los programas implementados por el Gobierno, los cuales se discuten abajo.

Quinto, la competencia se puede obstaculizar por los embotellamientos de transmisión, los cuales dividirían al mercado en pequeñas regiones y crearían así ineficiencia, llevando a precios spot más altos. Puesto que este tema se desgrana de consideraciones financieras referentes a ETED, se trata en la sección de sostenibilidad financiera.

Finalmente, observamos el desafío de asegurar que los distribuidores cumpliendo con los requisitos legales, compran por lo menos 20 por ciento de sus necesidades en el mercado spot, y de que cualquier nuevo contrato procure ser competitivo.

Para resumir, nos preocupa que la carencia de monitoreo de la SIE, si es debido a satisfacción personal, a negligencia absoluta, a carencia de personal adecuado o a otras razones, puede disminuir la competencia en un mercado mayorista cuyo tamaño ya es pequeño de acuerdo a estándares internacionales. Aunque la renegociación de los PPAs puede no plantear una amenaza directa a la competencia en los mercados spot y de contrato, la posibilidad de integración vertical de Unión Fenosa, la fusión propuesta de Haina-Itabo, la permanencia de la orden SIE-15-2001, la posibilidad de embotellamientos de transmisión, y el sobre contrato por distribuidores constituye, en su totalidad, un desafío significativo que la SIE deberá estar preparada para tratar.

2.11 SERVICIO DE TRANSMISIÓN

En el curso de nuestras entrevistas, oímos puntos de vista que estaban en conflicto si la red de transmisión era capaz de manejar un envío completo de generación existente. Generalmente, las entidades del Gobierno tales como la CDEEE indicaron que la red de transmisión era completamente capaz de manejar el envío completo, a pesar de que se quejaron los participantes en el sector tales como las compañías de distribución y compañías de generación de que un sistema necesita mejoras importantes en capacidad. Una compañía nos dijo que existe un problema importante no solamente consiguiendo energía a la puerta de la ciudad, sino también consiguiendo energía más allá de la puerta de la ciudad dentro de la misma; este tema era su prioridad superior.

Es desconcertante para nosotros que tantos individuos calificados podrían tener opiniones tan diferentes sobre un tema tan crítico. No está dentro del alcance de este informe conducir el estudio técnico necesario para hacer un descubrimiento definitivo en este tema, pero convenimos que es un tema crítico. El hecho de que hay una diversidad tan amplia de opiniones en este tema significa que necesita ser estudiado y ser resuelto cuanto antes. Esto es especialmente crítico en vista de los esfuerzos para corregir los problemas de cobros y calidad del servicio a nivel de distribución, significando que una vez que se corrijan estos problemas, cualquier problema en la red de transmisión llegará a ser extremadamente evidente.

Sin embargo, basado en un informe conducido en 1999 por el Sr. Germán Guerrero, un consultor chileno, las necesidades de la expansión son:

¹²⁰ Ley de Julio de 2001, Arts. 110-119.

- Algunos refuerzos del sistema y hacer lazos para aumentar confiabilidad (por ejemplo, condensadores adicionales pueden ser necesarios para mantener niveles de voltaje siempre estables);
- La expansión de redes regionales, permitir principalmente una mayor electrificación y mejoras en la calidad del servicio de distribución;
- La construcción de varias subestaciones para resolver problemas de distribución causados por los alimentadores de alto voltaje existentes que están demasiado extendidos para la regulación adecuada del voltaje (esto parece ser constante con la evaluación de AES sobre los problemas claves en la red de transmisión); y
- A más a largo plazo, el desarrollo de una línea interurbana de Norte-Sur de 345 kilovoltios.

También hay mucho alcance para reducir las pérdidas técnicas, las cuales dan cuenta de 15 por ciento de energía que fluye en la red de distribución. En nuestra opinión, la adopción de "mejores prácticas" internacionales podría reducir esta figura a cinco por ciento o menos con inversiones modestas en la reducción de pérdidas resistentes y reactivas, mejorando el factor de energía, y reemplazando los transformadores ineficientes de distribución. Los estándares para las desviaciones máximas de frecuencia y de voltaje se proporcionan en el Reglamento. *La aplicación de la SIE de estos estándares debe mejorar la calidad del servicio de generación y transmisión, y conduce a una reducción en pérdidas técnicas.*

Relacionado de cerca con la necesidad de la reducción en la pérdida que puede requerir la inversión en bancos de condensadores y otro equipo, la preocupación más seria acerca del sistema de transmisión es la adecuación de peajes de renta reales y previstos para permitir la adecuada expansión. Esto se cubre en la sección de sostenibilidad financiera.

2.12 SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La sostenibilidad financiera, en el sentido de asegurar un flujo de recursos financieros suficientes en un cierto plazo para cumplir con las necesidades de desempeño y de inversión del sector, es clave para la sostenibilidad total de la reforma. Las bases de la reforma yacen en la transferencia de decisiones de inversión en generación y distribución del sector público (el antiguo CDE) al sector privado. En el lado de generación, esta transferencia se alcanza a través de la creación de un mercado mayorista competitivo, donde los negocios de generación privados compitan para vender contratos a varios años a los distribuidores y grandes consumidores de electricidad, y a la venta de capacidad y energía en el mercado spot.¹²¹ En el lado de distribución, la inversión es emprendida por las compañías de distribución en respuesta a incentivos financieros proporcionados por el marco regulador. Diferente al sector público, las compañías privadas carecen de capacidad para confiar en ingresos fiscales a cubrir cualquier déficit entre la renta y los costos, incluyendo necesidades relacionadas con inversión;¹²² dado que la Ley de julio de 2001 hace los subsidios cruzados no factibles, los objetivos sociales se pueden resolver solamente con programas explícitos

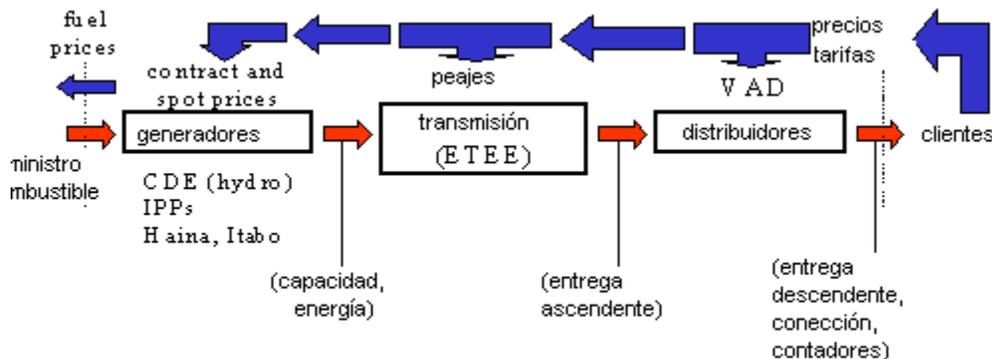
¹²¹ Antes de la reforma, el mercado no existía, así que la inversión privada se podría atraer solamente a generación con PPAs a largo plazo. La competencia fue restringida a hacer una oferta para PPAs a petición del CDE.

¹²² Asumimos que las consideraciones políticas y financieras barran cualquier inversión del sector público, como accionista, en compañías capitalizadas. Están no sólo las finanzas públicas bajo presión severa de muchos frentes (servicio de la deuda exterior, necesidades sociales, infraestructura de transporte, agua y saneamiento), sino que sería políticamente inaceptable invertir fondos públicos después del polémico proceso de la capitalización, que fue supuestamente para terminar el papel del inversionista del sector público en el sector de electricidad.

de subsidio tales como el PRA o el PNER. Los costos de desempeño y de capital solo se pueden financiar de ingresos comerciales. Por lo tanto, si el flujo de ingresos en el sector es escaso para cubrir costos de desempeño y de capital en cualquiera de los segmentos de la cadena de valores del sector, las compañías del sector privado no podrán hacer suficientes inversiones o quizás no puedan continuar funcionando. La sostenibilidad está garantizada, solamente si el público recibe servicios confiables y accesibles de electricidad por los que él paga, y la industria recibe incentivos financieros adecuados para la operación y la eficiente expansión. La sostenibilidad de la reforma se mantendrá en el equilibrio eficiente de estos intereses, que han demostrado ser altamente problemáticos hasta ahora. Está claro para nosotros que asegurar la sostenibilidad de la reforma requiere que las soluciones innovadoras se implementen en todos los frentes: institucional y político, financiero y técnico.

Para entender mejor las bases para la sostenibilidad financiera, es útil utilizar un diagrama de cadena de valores para el sector en su totalidad. La corriente del ingreso del sector se origina en el extremo descendiente del sector, con ventas reguladas y no reguladas a los usuarios finales de electricidad; algunos de estos ingresos entonces fluyen a los segmentos ascendentes con los pagos por transmisión y generación. La cadena de valor ilustra la dependencia de todo el sector de ventas en sentido descendiente. La cadena de valor también demuestra que la cantidad de dinero que fluya ascendente depende de los precios en los cuales las transacciones entre compañías descendentes (distribución) y ascendentes (generación y transmisión) ocurran. Este es un tema importante en el caso dominicano, como en la mayoría de los otros mercados que han pasado a través de varias iteraciones de la reforma.¹²³

Cadena de valores del sector de electricidad



Con este diagrama en lugar, podemos entonces proceder a examinar los desafíos financieros que enfrenta el sector dominicano de electricidad en consecuencias de la reforma.

¹²³ El primer ciclo de la implicación del sector privado en la industria de energía eléctrica alrededor del mundo consistió en el desarrollo de las centrales eléctricas con PPAs a largo plazo; esto llevó durante los años 90 a una segunda generación de las reformas que implicaban el desmontar lo vertical del sector y de la creación de los mercados mayoristas de electricidad donde estaría del mercado la inversión privada en generación.

2.12.1 Ingresos al por menor

El desempeño de las compañías de distribución es fundamental para el éxito de la reforma del sector de energía. La entrega de servicios confiables a los usuarios finales y los cobros de ingresos constituyen el ancla financiera para la cadena de valores de electricidad. Desde una perspectiva de la industria y del inversionista, la cadena de valores se romperá a menos que los ingresos de consumidores cubran los costos de expansión, de nueva inversión, de operación y mantenimiento. Un pobre desempeño en distribución coloca la viabilidad financiera de todo el sector en peligro.

El primer punto débil en el sistema se refiere al nivel de tarifas reguladas y a los cobros de ingresos de consumidores regulados. Indiscutiblemente, la capacidad y la buena voluntad de pagar por electricidad constituyen los desafíos más grandes afrontados por la reforma desde una perspectiva financiera. La capacidad a pagar es problemática en un país del nivel per cápita de ingresos de la República Dominicana, en donde la O.N.U estimaba que en 1987-97, el 21 por ciento de la población vivió con menos de US\$1/día,¹²⁴ y así mucha de la población no podrá permitirse consumos de electricidad básica en ausencia de subsidios.¹²⁵ La voluntad de pagar es también un desafío clave porque, como en muchos otros países, la administración anterior del estado ha dejado herencias negativas importantes con respecto al nivel de tarifas y de los cobros de ingresos: (i) tarifas perceptiblemente subvencionadas, lo cual hace a los consumidores renuentes a pagar el costo completo de suministro de electricidad;¹²⁶(ii) la opinión del suministro de electricidad como un derecho, y por eso los cobros históricamente bajos; y (iii) como un resultado de (i) y de (ii), carencia de los recursos financieros para utilidades de propiedad del estado, conduciendo a una inversión baja en redes de distribución y a altos niveles de pérdidas técnicas y a mala calidad del servicio. Estas herencias explican muchos de los problemas del ingreso encontrados por los distribuidores en la República Dominicana:

- Altos niveles de pérdidas técnicas
- Altos niveles de hurto, fraude, y del no pago
- Altos niveles iniciales de subsidios no financiados (hasta septiembre de 2002).

Datos de cobro de varias clases de los consumidores proporcionados por Ede-Este para los primeros ocho meses de 2002 muestran recaudaciones excelentes del sector industrial (102 por ciento) pero una tasa de cobro más baja para los clientes residenciales (73 por ciento) y los comerciales (81 por ciento). El peor pagador es el Gobierno, con un índice de cobro de solamente 5 por ciento antes del pago de los subsidios (los subsidios del combustible, que eran pagados hasta las medidas Presidenciales de septiembre de 2002, fueron asignados a todas las clases de clientes y no son equivalentes a los pagos por electricidad consumida por las entidades del Gobierno). Estos datos

¹²⁴ Unidad de Inteligencia del Economista, *Perfil 2002 Del País: República Dominicana, Haití*, p.18,

¹²⁵ Este tema también se trata en la sección del impacto social de este informe. No somos concientes de la existencia de una evaluación sistemática de los ingresos familiares y los patrones de la renta y del gasto en el país, y las limitaciones del tiempo y del alcance han evitado que busquemos si existe dicha evaluación. Nuestras propias investigaciones informales alrededor del país indican que en los niveles de tarifa actual (después del retiro de los subsidios del petróleo), una casa de bajo ingreso con la iluminación mínima y la carga de la refrigeración pueden pagar hasta una mitad de sus ingresos disponibles en electricidad. Esto es ciertamente inaccesible cuando: alquiler, educación, transporte, alimento, ropa, y las consideraciones del cuidado médico no se toman en la consideración. NRECA estima que en promedio la gente pobre paga cerca de 10 por ciento de su renta en electricidad.

¹²⁶ El "choque de la tarifa" es un problema especialmente agudo en un contexto en donde una reforma polémica fue vendida políticamente diciendo que bajaría tarifas

se presentan en la tabla 8 abajo por el año 2002. Desafortunadamente, no contamos con datos sobre porcentajes de cobro más detallados.

Para las compañías de Unión Fenosa, Ede-Norte y Ede-Sur, los datos que tenemos para los primeros diez meses de 2002 demuestran un patrón similar al de las recaudaciones industriales y comerciales: 96 por ciento de clientes industriales, 82 por ciento para los comerciales. Las recaudaciones residenciales eran comparables a Ede-Este en 62 por ciento, pero las recaudaciones del gobierno eran sustancialmente más altas en 83 por ciento (debido a casi 100 por ciento para el gobierno central y 35 por ciento para los municipios.)¹²⁷

Tabla 9
Datos de recaudaciones, enero-agosto de 2002 De Ede-Este

	Industrial	Gobierno	Residencial	Comercial
Facturado RD\$ '000	953.274	344.287	966.293	347.363
MWh	474.461	163.761	607.002	164.822
Tarifa Promedio RD\$/MWh	2.01	2.10	1.59	2.11
Participation	37%	13%	37%	13%
# de Clientes	3,280	2,046	333,737	38,634
Recolectado en RD\$'000	976.613	18.250	709.167	281.216
Recaudaciones %	102%	5%	73%	81%

Fuente: AES Corporación

Tabla 10
Datos de recaudaciones, enero-octubre de 2002 de Edenorte-Edesur

Fuente: Edenorte y Edesur

	Industrial	Gobierno	Residencial	Comercial
Facturado en RD\$'000	2.550.229	1.058.046	3.349.358	888.686
Recogido en RD\$'000	2.438.122	878.480	2.071.000	728.475
Recaudaciones %	el 96%	el 83%	el 62%	el 82%

Observamos que los distribuidores han desarrollado una red amplia de puntos de pago para las cuentas de electricidad como esfuerzo para mejorar recaudaciones. En el caso de Edenorte y Edesur, por ejemplo, los puntos de pago en el 2001 incluyeron establecimientos de distribución y bancarios (64 para Edesur y 74 para Edenorte), más 131 oficinas de bancos en el territorio de Edesur y 143 en Edenorte, entre ellos bancos principales del país tales como Banco Popular y Banco Agrícola (Informe de Gestión, Año 2001 Edenorte y Edesur). Ede-Este ha instituido opciones similares de pago. Sin embargo, durante un chequeo al azar en un centro de pago de Ede-Este/AES en una tarde de viernes, observamos líneas largas con más de una hora de espera. Por cualquier razón, los clientes eligieron no utilizar localizaciones de pago alternas incluso cuando estaban fácilmente disponibles y cercanas al centro del pago de AES. Esto puede ilustrar la necesidad de las compañías de distribución de educar al público sobre localizaciones alternas con información pública y las campañas promocionales, Ej., ofreciendo pequeños descuentos por usar localizaciones alternas y educar a clientes que los pagos en las localizaciones alternas tienen el mismo efecto que el pago en los centros de pago de la compañía.

¹²⁷ La tasa de cobros para las distribuidoras de Unión Fenosa se levantó a partir de 73 por ciento en 2000 a 89 por ciento en 2001. Por supuesto, esto se refiere solamente a ventas *medidas*; las pérdidas técnicas y no técnicas representan otra contribución al hueco financiero en los distribuidores.

Como resultado de las medidas tomadas para reducir conexiones ilegales, mejorar la facturación y recaudaciones, y aumentar la red de distribución, las pérdidas técnicas y no técnicas disminuyeron en un 13,1 por ciento sobre el período a partir de enero-septiembre de 2000 a enero -septiembre de 2002. Las pérdidas por lo tanto declinaron de un total de 43,6 por ciento a 30,5 por ciento sobre este período. Sin embargo, a pesar de la mejora, el sector no puede lograr viabilidad financiera a este nivel de hurto y de pérdidas técnicas.

La mala calidad del servicio, manifestada principalmente en la forma de apagones o "energía no servida," ha complicado el problema. Los apagones hacen a los consumidores más renuentes a pagar sus cuentas, pues perciben un desequilibrio entre el precio y la calidad del servicio. Por ejemplo, los distribuidores actualmente compran energía de la compañía de transmisión alrededor de 8 centavos por kilovatio-hora, y la venden a los consumidores residenciales en 13,8 centavos kilovatio-hora. Las entrevistas informales llevadas a cabo por el equipo indicaron que muchos consumidores medios y superiores de la renta estarían dispuestos a pagar un precio comparativamente más alto de 14 centavos por kilovatio-hora si 24 horas al día y 7 días a la semana les aseguraran un servicio de alta calidad y confiable. *Los apagones crean así un ciclo vicioso pues conducen a mayor hurto y fraude, que alternadamente debilita la utilidad financiera y técnica.* Según lo discutido anteriormente, el problema de energía no servida parece ser causado por problemas financieros: paradas del generador debido al no pago de sus clientes (principalmente la CDEEE y los distribuidores), en cortes de servicio eléctrico de los distribuidores de distritos con bajas tasas de cobro, y una herencia de baja inversión en "alambres" lo que ha dejado detrás sistemas inestables de distribución y, posiblemente, de transmisión.

Una forma de terminar el ciclo vicioso es creando una mejor relación entre distribuidores y consumidores. Juzgando según informes de los medios y de nuestras conversaciones informales con una variedad de consumidores y funcionarios, hay un descontento y desconfianza extensos con las compañías de distribución,¹²⁸ señalando un tema serio que requiera acción oportuna y remediadora. Esto destaca la necesidad de mejorar las relaciones del cliente (campañas de los medios, diálogos, pronta solución a quejas, etc.) entre las compañías de distribución y sus clientes.¹²⁹ Los clientes necesitan adoptar una cultura del pronto pago para asegurar la viabilidad financiera de las compañías de distribución.

El orden público puede también ayudar a romper el callejón sin salida real. Creemos que la situación llama para que la dirección Presidencial trate la falla entre las compañías de distribución y sus clientes, posiblemente con idear un "nuevo pacto social" entre los distribuidores, el Gobierno y las comunidades. Los informes de los medios y nuestras entrevistas con los oficiales del Gobierno han dejado claro que el Presidente de la República está acérrimamente en contra de la renacionalización. Con todo, el Presidente necesita lograr un equilibrio razonable entre apaciguar la cólera pública y preservar un clima atractivo de inversión para los inversionistas internacionales. El choque fundamental entre el Presidente y el senado ilustra la importancia de implementar soluciones que sean ampliamente aceptables al público, al sector de energía, y a la comunidad doméstica e internacional de la inversión. En intentar alcanzar tal equilibrio, hay una apremiante evidencia de experiencias de otros países que *las reformas institucionales son ampliamente aceptadas si hay*

¹²⁸ Por ejemplo, en una sesión reciente del senado, los ejecutivos "senior" de Unión Fenosa y AES fueron interrogados por varias horas por los legisladores que acusan a compañías de "abusar" de sus clientes y de imponer "tarifas y cuentas" desorbitadas

¹²⁹ La gravedad del problema es subrayada por la imagen negativa extensa que Unión Fenosa parece tener a pesar del hecho de que tiene un equipo de cerca de 30 comunicadores y especialistas como parte del equipo de las comunicaciones, y que en 2001 condujo cerca de 20 reuniones entre los encargados de la compañía, el personal PR, periodistas y grupos de la comunidad (Edenorte y Edesur, Informe de Gestión, Año 2001).

mecanismos para que el público participe en el diseño y la implementación de nuevas reformas e instituciones. En particular, campañas de información públicas, conducidas por la oficina del Presidente, podrían desempeñar un papel importante en explicar las ventajas de la reforma para todos los segmentos de la sociedad. Los reformadores necesitan explicar la relación de la reforma del sector de energía eléctrica con otras prioridades sociales y económicas nacionales urgentes, tales como crear sustentos sostenibles y reducción de la pobreza. También necesitan explicar la importancia de un "pacto social" que entregue energía comprable y confiable a todas las secciones de la sociedad, mientras que mantiene la viabilidad financiera del sector.

Mientras tanto, el gobierno ha tomado un número de medidas para ocuparse de los problemas del sector. Algunas de estas medidas pueden corregir permanentemente algunos de los problemas, mientras que otras medidas pueden proporcionar solamente un alivio temporal y requerir búsqueda adicional para las soluciones permanentes.

Subsidios No Financiados. La reforma contemplaba un período de transición con subsidios cruzados de la tarifa hasta un régimen de tarifa puramente basada en costos (la supuesta "tarifa técnica") se estableció el 1° de enero del 2003. Esta era una idea sana, porque las tarifas reguladas incluyen a menudo los subsidios cruzados y otras distorsiones que hacen el reequilibrio de la tarifa deseable para los propósitos de la eficiencia, pero difícil de implementar políticamente al comienzo de la reforma, cuando la legitimidad de la reforma todavía no se ha establecido, y cuando los consumidores esperan que no haya tarifas más altas (que es cómo la reforma se vende a un público escéptico, y la República Dominicana no fue ninguna excepción a esta regla).

Sin embargo, el que los precios del petróleo del mundo subieran en 1999 y 2000, mientras que la reforma se implementaba, trajo desorden a los planes. Las compañías de distribución no pudieron ajustar tarifas para igualar los cambios en el costo de energía eléctrica (el cual está atado al precio internacional del petróleo) y rápidamente incurrieron en pérdidas financieras importantes. Haciendo frente a una crisis en el modelo de la reforma, en 2001 el Gobierno emprendió la disposición directa de subsidios a los generadores según los términos del Acuerdo de Sostenibilidad Global. Pero la inhabilidad del Gobierno para financiar esta comisión condujo a otra ronda de negociaciones y de crisis. Los resultados fueron: (i) la adición de una sobrecarga de US\$0.0055/kWh al componente de distribución de la "tarifa técnica" a partir la 2003 a 2017, para compensar los distribuidores por las pérdidas incurridas entre septiembre de 1999 y diciembre de 2000;¹³⁰ y (ii) la decisión de septiembre de 2002 para eliminar subsidios del combustible en conjunto y a aumentar tarifas para reflejar la eliminación del subsidio.¹³¹

La eliminación del subsidio es una buena idea que ha debido ocurrir con anterioridad, para evitar la sobrecarga trenzada del costo de US\$ 0.0055/kWh que los consumidores tendrán que soportar por los próximos 15 años. El subsidio del petróleo no era financieramente sostenible desde la perspectiva del Gobierno, y distorsionó decisiones del mercado porque evitó que los consumidores respondieran a los cambios del precio del petróleo e hizo así poco para reducir la dependencia del país en el petróleo importado. Se debe entender, sin embargo, que eliminando el subsidio se agravarán los problemas del pago, porque los clientes van a experimentar aumento significativo en las tarifas. Con un sector de energía que depende en un 85 por ciento del (No. 6 y No.2), y con la terminación de los subsidios del combustible del Gobierno, precios del petróleo más altos se pasan a través de los usuarios finales prácticamente sobre una base de uno a uno. La depreciación del cambio también afecta directamente el costo de energía eléctrica, porque los precios del petróleo, así como los precios

¹³⁰ Esta fue publicada formalmente como orden 007 de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, fechada de enero el 5 de 2001 y ratificada en el acuerdo global de Sostenibilidad del de febrero 5 de 2001.

¹³¹ Orden SIE 31-2002, fechada septiembre el 17 de 2002.

mercado mayorista y de distribución de energía, se denominan en dólares. La reciente declinación en el cambio del peso-dólar es por lo tanto una cuestión de gran preocupación adicional. Por lo tanto el tema de los subsidios de salvamento y las medidas antirrobo llegaron a ser más urgentes como resultado de la eliminación del subsidio del combustible. Volvemos a estos asuntos seguidamente.

Subsidios mínimos. Para los consumidores de bajo ingreso que constituyen la mayoría de la población, el acceso al servicio de electricidad es el tema central. Según lo precisado anteriormente, cerca de una quinta parte de la población de la República Dominicana vive en menos de US\$1/día, haciéndolo poco probable para una parte de la población costear servicios básicos de electricidad sin subsidios del Gobierno. Como parte del Acuerdo de Sostenibilidad Global, el Gobierno estableció en 2001 el PRA para proporcionar energía eléctrica subsidiada a las vecindades de bajo ingreso sobre una base transitoria. Comenzando sobre una base experimental,¹³² el programa fue ampliado en septiembre de 2002 después de desenfrenarse un severo amotinamiento en el verano de 2002 que dejó a varias personas muertas en confrontaciones con la policía.¹³³ Según lo explicado en la sección anterior, el PRA asegura que hasta 18 horas de electricidad (24 horas durante fines de semana) están disponibles en vecindades de bajo ingreso ¹³⁴seleccionadas pagando por 13 horas fuera del presupuesto de RD\$100m destinado por el Gobierno para 2002. El distribuidor proporciona las primeras cinco horas del suministro. Además, el PRA trabaja con líderes de la comunidad y comerciantes para establecer un sistema de cobro de cuentas y para educar a la comunidad acerca de pagar por electricidad. Las cantidades recogidas se utilizan para pagar energía entregada (es decir, recuperar algo del costo del subsidio) y para invertir en el aumento de instalaciones locales de distribución, incluyendo la legalización de conexiones ilegales y la instalación de medidores. La cantidad presupuestada del subsidio en 2003 es RD\$80m por mes, pues el programa debe ser eliminado a fin del año.

En combinar un subsidio temporal con una campaña educativa, el fortalecimiento de líderes locales de la comunidad dentro de una agenda social más amplia, y mejoras del sistema, *el PRA es un programa innovador, ambicioso, y bien diseñado.* Específicamente, el uso del "palo suave" de la presión social en una mano (por líderes y organizaciones de la comunidad), y de la "zanahoria" las mejoras del sistema que pueden aumentar la calidad del servicio en la otra, es precisamente la mezcla de los incentivos que pueden convencer muchas casas de bajo ingreso de que necesitan pagar electricidad que utilizan. El Administrador de PRA nos dijo que la expansión del programa en 2002 fue motivada en parte por su éxito en levantar las tasas de recaudación; Edenorte y Edesur reportan que en 2001, las recaudaciones en comunidades pobres aumentaron a partir de 5 por ciento a 23 por ciento gracias al PRA.¹³⁵

Para ampliar nuestro conocimiento sobre consumidores urbanos de bajo ingreso, el equipo asistió a una reunión de la comunidad de más de 200 residentes en una vecindad pobre de Santo Domingo, conducida por el sacerdote local de la parroquia, Padre Rogelio Cruz. El padre Cruz está organizando su parroquia y vecindad para recibir servicios mejorados de electricidad de las compañías de distribución a través del PRA. Aunque altamente crítico de los distribuidores,¹³⁶ el Padre Cruz parece apoyar el PRA. Con gran ayuda de los presentes, él indicó su creencia que los

¹³² Decreto presidencial 1080-01, fechado noviembre 3 de 2001

¹³³ Unidad de Inteligencia del Economista, Perfil 2002 Del País: República Dominicana, Haití.

¹³⁴ Un total de 700.000 casas se ha identificado en el país para la cobertura de PRA. Por la comparación, hay clientes residenciales del cerca de 1m con los contadores (es decir, non-PRA) en el país.

¹³⁵ Edenorte y Edesur, Informe de Gestión, Año 2001.

¹³⁶ El padre Cruz está en la vanguardia de un esfuerzo a nivel nacional de petición de rescindir los contratos de capitalización con los distribuidores. Nuestra comprensión es que el esfuerzo hace frente a obstáculos importantes porque una petición no concedería el derecho de celebrar un referéndum o forzar la acción del gobierno en cualesquier manera.

residentes de la vecindad pagarían sus cuentas de electricidad en la misma manera que sus cuentas de teléfono celular, teléfono y televisión por cable si recibieran servicio confiable y una medida de estabilidad en las tarifas de electricidad.

Nuestra preocupación mayor por el PRA es cómo transformarlo en un programa sostenible a más largo plazo *que no cree una carga financiera excesiva para el Gobierno* y *que no perpetúe una cultura del derecho de parte de beneficiarios de PRA*. Dado su meta ambiciosa de cobertura de 700.000 casas (de las cuáles se han cubierto 238.000 hasta ahora), de sus procedimientos complejos de cobertura (descritos en otra parte en este informe), y del hecho de que los subsidios pueden estar sustancialmente por debajo de costos reales de suministro (especialmente con los altos precios del petróleo del mundo, que reducen de manera impresionante el valor del subsidio de Gobierno), nos referimos a que el programa puede alcanzar mucho menos de lo que se piensa para el momento en que el dinero se acabe. Esto podría conducir a un cambio de rumbo del progreso hecho para entonces, con los clientes de bajo ingreso revertiendo a las conexiones ilegales, la venganza de los distribuidores con el cortes de servicio eléctrico, y los disturbios públicos. Esto debe preocupar al Gobierno y a la comunidad donante internacional, y sería una derrota frustrante dado las muchas calidades del programa, como se discutió previamente. Encontrar soluciones de más largo plazo al problema de accesibilidad al suministro de electricidad debe ser una prioridad para el Gobierno y no apenas para la CNE, pues el PRA tiene importantes dimensiones contra la pobreza en la forma de acceso mejorado a electricidad y al fortalecimiento de la comunidad que se valoran por sí mismos.

Otro programa de subsidio que se nota es el Plan Rural de la Electrificación (PNER), el cual pretende subvencionar la conexión de las áreas que todavía no están conectadas con la red o carecen de suministro de electricidad.¹³⁷ La subvención de la infraestructura de suministro de electricidad para las comunidades rurales pobres ha sido una característica de la electrificación en todos los países de alto ingreso. El éxito de los subsidios para la electrificación rural, en los Estados Unidos y otros países, es ayudar a reducir la pobreza y justificar un programa como el PNER. En algunas áreas suburbanas, tales como Los Mulos cerca de la Romana, el PNER está complementando al PRA para aumentar la red de distribución existente y para organizar el cobro de los pagos para el suministro de electricidad. Oímos de NRECA, que está implicado de cerca en el PNER,¹³⁸ que el PNER asumió el control de Los Mulos mientras que el PRA vacilaba. Esta es noticia preocupante. Dados los fondos limitados para PNER y PRA, es imprescindible que cualquier conflicto jurisdiccional sea limitado. De hecho, como la justificación para ambos programas es sobre todo social y está asegurando acceso a los segmentos de bajo ingreso del país a un servicio esencial, no queda enteramente claro que deban funcionar como programas separados. Si el objetivo primario de la política se establece como reducción de la pobreza con el acceso a electricidad, entonces la distinción rural / urbana deja de tener primacía. En su lugar, llega a ser relevante solamente con respecto a la implementación del programa. Los mecanismos para asegurar el acceso a electricidad variarán según densidad demográfica, entre otros parámetros. Así las soluciones tendrán que ser adaptadas a tales factores. Pero el diseño total y el financiamiento pueden ser unificados y los conflictos jurisdiccionales reducirse al mínimo.

Medidas Contra Fraude. Para los clientes no cubiertos bajo el PRA, del Gobierno estableció en octubre de 2002 un programa contra fraude (PAEF) formado por las escuadrillas de oficiales de

¹³⁷ NRECA estima que 80 por ciento de la población del país tienen acceso a electricidad, incluyendo sistemas aislados.

¹³⁸ NRECA está desarrollando un sistema de información geográfico extenso para el país entero que incluye la información sobre el acceso a electricidad entre muchas otras variables, y ha asistido extensivamente al CDEEE, como implementar del PNER, al desarrollo del plan y de programas rurales de la electrificación en comunidades específicas.

policía, los empleados de la compañía de distribución y funcionarios de la Oficina del Fiscal Público. La misión de las escuadrillas es detectar y procesar conexiones eléctricas fraudulentas y medidores alterados. El programa también abarca una campaña educativa contra el fraude.¹³⁹ Aparte de problemas con respecto a los incentivos que enfrentan los administradores de PAEF discutidos en otra parte de este informe, desde el punto de vista de recaudaciones, el programa no parece ser irracional, aunque es una intrusión inusual del Gobierno en el proceso de cobro. Como el PRA, combina una zanahoria (educación) con un palo (procesamiento potencial para el hurto o el fraude); y actualmente apunta a negocios del extremo alto y los clientes residenciales cuya situación económica ocasionan el problema de hurto o del no pago, por lo menos en la mayoría de los casos, claramente en otras palabras un problema de voluntad de pago, un problema de aplicación de ley.

Un asunto importante con respecto a recaudaciones es el expediente de pago de varias entidades legales que son parte del sector público. La información que hemos visto de los distribuidores demuestra que después de usuarios residenciales, los usuarios del sector público tienen el peor expediente de pago.¹⁴⁰ Entre los acuerdos fijados en el sitio Web de la CDEEE, hemos visto un acuerdo "no-suspender" en los usuarios Gubernamentales de electricidad, con fecha del 23 de septiembre de 2002. Esta parece ser una tentativa de definir las prioridades para el suministro dentro del sector público, que no puede ser cortado a pesar del no pago. No vimos la lista o no supimos cómo las entidades califican para estar en la lista, pero nos preocupa que si la lista es excesiva o se usa para favorecer a ciertas entidades en retorno de favores políticos, de manera que socavaré la presión en esas entidades del Gobierno de pagar sus cuentas.

Aunque algunas páginas del acuerdo faltan en la versión fijada, parece que la CNE estará a cargo de procesar todas las facturas para el suministro de electricidad a estos usuarios, a través de la Secretaría de Finanzas, y un artículo específico será incluido en el presupuesto de Gobierno para el pago del suministro de electricidad a estos usuarios. Aunque es demasiado temprano para juzgar el éxito del acuerdo, al grado de confiar en el gobierno más fuertemente con una asignación dedicada del presupuesto y una agencia (la CNE) a cargo de los pagos, debe conducir a una mejora en el expediente de pago del Gobierno. En cuanto a usuarios del Gobierno que no están en la lista "no suspender",¹⁴¹ puede ser que contemos que con la eliminación de los subsidios del combustible y la conclusión de negociaciones relacionadas con el PPA (véase abajo), la presión en las finanzas del Gobierno disminuiría, y el expediente de pagos del sector público mejoraría. Pero no hay certeza, pues las nuevas prioridades financieras y emergencias podrían presentarse fácilmente. Por esta razón, es importante instalar medidas adicionales para asegurar la disciplina financiera del Gobierno. El primer paso en este respecto debe ser entender las razones del problema: este es un problema administrativo, Ej. Retrasos en el proceso y control del papeleo, o es un problema real del flujo de liquidez. Las soluciones se deben entonces adaptar a la causa de raíz. Reformas administrativas como la centralización en la CNE, o en cierta otra entidad de Gobierno que pueda mejorar el proceso y control del papeleo; los problemas del flujo de liquidez se pueden solucionar con líneas de crédito y arreglos similares a menos que el Gobierno sea insolvente, lo cual no parece ser el caso en este tiempo.

En conjunto, entonces, el Gobierno está proporcionando la ayuda sustancial (las "zanahorias") a los distribuidores con el PRA, el PNER, y el PAEF, para aumentar recaudaciones,

¹³⁹ Las mecánicas del programa, así como sus ventajas y aspectos problemáticos, se discuten en otra parte de este informe.

¹⁴⁰ En 2002, Ede-Este recogía menos de 5 por ciento de la cantidad debida por los clientes del Gobierno en el mes promedio; Edenorte y Edesur podían recoger la mayoría de las cantidades debidas por el gobierno central, pero no más de 42 por ciento de cantidades debidas por los municipios

¹⁴¹ El equipo no ha visto esta lista.

para disuadir y para procesar fraude, y para mejorar la calidad de las redes de distribución. Semejantemente, está utilizando el "palo," con distribuidores. A partir del 1° de enero del 2003, las compañías de distribución hacen frente a una nueva calidad de sistema para la medida del servicio, el cual sancionará a los distribuidores y otras partes responsables de interrupciones no programadas según lo dispuesto en la Ley de julio de 2001 (Art. 93) y Reglamento (Orden SIE-56-2002). Las sanciones a los generadores se basan en un nuevo valor de la carga perdida de RD\$ 26,464.9/MWh, o sobre los US\$1,300/MWh (Orden SIE-54-2002), que se basa en estimar el costo de un suministro alternativo tal como generadores diesel y baterías. Las multas más rígidas serán determinadas contra los generadores, ETED, o los distribuidores por exceder el sistema de límites colocado por la SIE en las interrupciones no anunciadas del suministro (150 por ciento del costo de energía no servida, en la tarifa regulada aplicable¹⁴²). Las mismas multas serán impuestas a los generadores y a ETED siempre que el OC determine que una interrupción del servicio fue causada por generación o transmisión, respectivamente.¹⁴³ Sin embargo, no parece haber una exención para el servicio bajo el programa de PRA, que contempla un suministro de 18 horas por día durante días laborables. Sin una exención de provisiones de la penalidad en las vecindades cubiertas (o a ser cubiertas), los distribuidores harán frente a costos agudamente más altos de servicio para las áreas PRA-cubiertas las cuales parecen tener un conflicto entre estos dos programas. Así, la exención del PRA es necesaria para evitar la agitación financiera adicional en el sector.

2.12.2 Peajes de transmisión

El segundo punto débil es el nivel de los peajes de transmisión, los cuales también se regulan. Los peajes de transmisión se computan, según la Ley de julio de 2001 y sus regulaciones implementadas, usando el valor de un reemplazo nuevo de un diseño optimizado de red como también el costo de O&M. Los peajes deben por lo tanto ser adecuados para la recuperación de inversión de la expansión. El problema se presenta en el uso de los cobros de transmisión como estipulado en negociaciones con los distribuidores y en las renegociaciones de PPA, lo cual reducirá perceptiblemente los ingresos de ETED. El Acuerdo Marco de Trabajo Sectorial ejecutado en 2001 incluyó una reducción en los peajes de transmisión reflejados en las órdenes SIE-17-2001 y SIE-31-2001. Esta reducción no permite al parecer que ETED cubra sus costos de capital completos computados según la metodología de la Ley de julio de 2001. Las tentativas de la SIE de alterar la situación han sido apeladas con éxito por los distribuidores.¹⁴⁴ Además, todo los PPAs renegociados, con solamente una excepción, eximen a las plantas afectadas del pago de los peajes de transmisión.¹⁴⁵ En conjunto, estas concesiones afectarán seguramente los recursos financieros del ETED de una manera negativa.¹⁴⁶

¹⁴² Ley de Julio De 2001, Art.93, Para. I. La ley también especifica que esta penalidad se aplicará al comenzar de enero el 1 de 2003

¹⁴³ Los PPAs renegociados entre las compañías de la distribución y la CDE, Itabo, Haina, y la Vega todos incluyen provisiones de penalidad por las interrupciones no programadas según la ley aplicable. Una vez más es importante observar que, según la información que repasamos y a las diversas partes que entrevistamos, los apagones parece corresponder a una mezcla de cortes de servicio eléctrico por los distribuidores para conservar recursos financieros en el caso de distritos con bajas tasas de cobros, y a la carencia de disponibilidad de los generadores, debido a razones financieras.

¹⁴⁴ La orden SIE-01-2002 que fijaba el peaje base (valor de diciembre 2000) en los 42.50/kW-mes de RD\$ (2.66/kW-mes de USS en RD\$16 por USS) fue apelada por SIE-28-2002, que fijó el peaje base (valor de agosto 2001) en los US\$ 2.285/kW-mes. SIE-31-2001 había fijado el peaje base (valor de diciembre 2000) en los RD\$28 .17/kW-mes. SIE-17-2001 fijó el peaje base (valor de diciembre 2000) en US\$ 0.006/kWh (US\$3.94/kW-mes en un factor de la carga de 90 por ciento).

¹⁴⁵ Hemos podido comprobar este hecho en el contrato renegociado entre CDE y CEPP (Puerto Plata).

¹⁴⁶ En este respeto, observamos que SIE-17-2001 no se ha implementado porque ETED todavía no tiene el equipo medidor necesitado para computar costos de la congestión, aunque esto no tendría un impacto en peajes

Aunque ETED permanece en el sector público como subsidiaria en total propiedad de la CDEEE, el riesgo de congestión de transmisión será aumentado sustancialmente si ETED tiene que confiar en el presupuesto del sector público para obtener suficientes recursos financieros para funcionar y para ampliar la red de transmisión.¹⁴⁷ Por otra parte, no hay certeza que la inversión privada cubriría el déficit financiero de ETED. La Ley de julio de 2001 no proporciona ni mecanismos claros para la inversión privada en instalaciones de transmisión, ni incentivos para que los participantes en el mercado inviertan en transmisión, como los costos de la congestión de transmisión no alteran los cobros de transmisión total pagadera por los usuarios de la red. La única inversión privada en transmisión son realmente las líneas importantes de la conexión (para AES y para Caterpillar), que se están construyendo por el sector privado bajo arreglos del BOT.

De nuevo, como en el caso de las instalaciones hidroeléctricas, pero ahora más urgente, es imprudente dejar sin tocar las prohibiciones de la Ley de julio de 2001 para la inversión privada en transmisión. Una nueva inversión importante se debe emprender para resolver aumentos de la demanda y mejorar la confiabilidad de la red. Estas inversiones no pueden depender solamente de la iniciativa de la gerencia de la CDEEE. Aunque los planes de transmisión centralizada y los mecanismos de la carga serán necesarios para el futuro próximo, estas funciones se pueden delegar enteramente al OC, el cual es ya responsable de calcular las cantidades debidas por el servicio de transmisión (Artículos 364 y 368 del Reglamento). Como entidad donde los intereses de generadores, distribuidores, y de otros participantes en el mercado deben ser representados, el OC está bien ubicado para facilitar la discusión y el acuerdo en mejoras del sistema de transmisión como parte de un proceso de planificación de transmisión. Una vez que se haya definido el plan, puede ser sometido a la SIE para la inclusión de costos adicionales en los peajes de transmisión. Los proyectos reales pueden ser subastados al licitador más bajo del sector privado, bajo concesión, para Construir su Propia Transferencia, u otro tipo de esquema, por el cual el licitador acertado proporciona el capital para construir la instalación de transmisión y después recupera la cantidad de la oferta en un cierto plazo, a través de la transferencia de parte de los ingresos del peaje de transmisión. Tal sistema proporcionaría una base sana para la inversión privada en nuevas instalaciones de transmisión sin requerir la privatización o la capitalización de ETED.

2.12.3 Precios de energía al por mayor

El tercer y último punto débil es el nivel de precios de mercados mayoristas para energía eléctrica y la capacidad que los distribuidores pagan a nombre de sus clientes regulados. En la República Dominicana, estos precios son conducidos en gran parte por los niveles estipulados en los PPAs ejecutados antes de la reforma por la CDE, según lo modificado por las renegociaciones subsecuentes de la mayoría de estos acuerdos, puesto que cerca de 80 por ciento de energía y de capacidad compradas por los distribuidores vienen de los PPAs. En cualquier caso, sin embargo, debe ser considerado que cerca de 85 por ciento de energía eléctrica generada en el país viene del petróleo,¹⁴⁸ el cual tiene que ser importado en su totalidad. Incluso bajo los mejores términos para los PPAs, la dependencia en importaciones de petróleo expone el país a una dificultad crítica si se levantan los precios del petróleo sistemáticamente. Esto es importante porque fija las limitaciones significativas sobre qué se puede hacer sobre el costo de energía eléctrica en el país, por lo menos en

de transmisión porque los costos de la congestión se deducen simplemente de cargas de la conexión en el cálculo de las cargas de transmisión totales.

¹⁴⁷ Hasta ahora, 15 por ciento de proyectos actuales de transmisión se están financiando con los recursos internos de CDEEE's y el resto con préstamos de banco extranjero con garantías soberanas.

¹⁴⁸ Computado en el pico coincidente. Figuras de la presentación de George Reinoso, de director ejecutivo de CNE, Miami, la Florida, de enero el 31 de 2001.

corto plazo.

La volatilidad de los precios del petróleo y el alto precio del petróleo real del mundo por encima de \$36 por barril ha afectado adversamente la posición financiera del sector de energía eléctrica en la República Dominicana. El país consume un total de 140.000 barriles de productos de petróleo al día, y mantiene una reserva de diez días. El aumento del precio del petróleo de \$18 por barril el año pasado se traduce en un gasto adicional del Gobierno alrededor de US \$2,5 millones por día.¹⁴⁹

Como la mayoría de los generadores de PPAs queman combustibles de petróleo,¹⁵⁰ los generadores han sido afectados directamente por las dificultades financieras experimentadas por el sector con respecto al tema de los subsidios del combustible. Ambos los distribuidores y la CDE, como los únicos compradores bajo los PPAs originales, han tenido dificultad para cumplir el pago de obligaciones a los generadores.¹⁵¹ El mantenimiento de PPA continúa siendo un drenaje severo en finanzas del Gobierno. Según el Gobierno, en enero 2002 solamente, por ejemplo, la diferencia en el costo de CDE's de la compra a partir de siete PPAs¹⁵² y el valor de energía en el mercado spot ascendió a US\$3,7 millón. Ocasionalmente, los atrasos se han acumulado bastante para que los generadores apaguen sus plantas en vez de proporcionar crédito adicional a los compradores. Esto significa que a pesar del amplio margen de la capacidad instalada sobre la demanda máxima en el país, la confiabilidad está severamente comprometida ya que algunas plantas no están funcionando, según la información del OC mencionada arriba.

En respuesta a esta situación, el Gobierno ha emprendido, a través de la Comisión de Sostenibilidad del Sector de electricidad, un programa para compensar cualquier atraso debido a los PPAs y renegociar los PPAs con dos objetivos: (i) para asignarlos a los distribuidores ahora que sea eliminado el subsidio del combustible y la CDE (o a su sucesor la CDEEE) no tiene ningún papel intermediario a jugar; y (ii) pagar para reducir el precio de los contratos o para eliminarlos, de manera de reduzca la carga colocada en las tarifas reguladas.¹⁵³ A mediados de diciembre de 2002, el Gobierno había pagado un total de US\$185m de los atrasos debidos al IPPs sobre los tres meses anteriores; otros US\$157m quedaron pendientes.

Hasta ahora, el Gobierno ha renegociado todos los PPAs a excepción de Cogentrix (San Pedro de Macorís), aunque varios de los acuerdos renegociados no se han firmado en la expectativa de los pagos finales de los atrasos debidos por el Gobierno. En algunos casos, tales como Transcontinental Capital Corp. (112 MW), se ha terminado el PPA y la planta ha llegado a ser

¹⁴⁹ El precio del oeste de Tejas Intermedio (WTI) estaba en \$17.65 por barril al principio de enero de 1998. Alcanzó un punto bajo a principios de febrero de 1999 en que WTI basó en \$10.26 y el Brent en \$9.70. Los precios entonces se movieron constantemente hacia arriba con el precio de WTI que enarbó en \$34.15 en marzo de 2000. Después de septiembre 11, los precios del petróleo bajaron sustancialmente, golpeando puntos bajos de cerca de \$18 por barril sobre el período noviembre 2001 a febrero de 2002. WTI es actualmente el cambio (7 de marzo del 2003) en sobre \$36 por barril.

¹⁵⁰ Sobre todo combustible de petróleo residual (RFO, o petróleo No. 6); o petróleo No. 2, en el caso del proyecto de Cogentrix

¹⁵¹ Para reducir las deudas que se debe a los generadores y a los distribuidores, CDE está recurriendo a una variedad de préstamos y asuntos de nota promisorias y están golpeando ligeramente los dividendos obtenidos de la parte del estado en las firmas capitalizadas (H. García, "situación actual y las perspectivas de la reforma del sector de energía," n. d., p.2)

¹⁵² Smith-Enron, Cogentrix, CEPP I, CEPP II, Metaldom, Laesa, y Maxon.

¹⁵³ Por supuesto, al grado que los precios renegociados continúan siendo inaceptables a los contribuyentes, asignación de PPA transferirá solamente la crisis financiera de CDE a los dueños de compañía de distribución que incluyen el sector público bajo términos de los acuerdos de la capitalización.

completamente mercantil; en otros casos tales como unidad 2 (50 MW) de Puerto Plata, el contrato se ha asignado a los distribuidores, en este caso Edenorte y Edesur. Los PPAs entre los distribuidores y la CDE, Haina, e Itabo se han renegociado para reflejar 20 por ciento más bajos los precios de energía y de capacidad y una escala simétrica (hacia arriba y hacia abajo) con cláusulas de precios;¹⁵⁴ para permitir a los distribuidores reducir capacidad contraída a medida que grandes usuarios se incorporan al mercado mayorista; y aplican el mismo régimen de sanciones encarado por los distribuidores por las interrupciones no programadas del suministro. En cambio, el término de los acuerdos se ha ampliado a 15 años que comenzaban en 2001. Todos los contratos renegociados han sido revisados por la SIE.¹⁵⁵

En general, el proceso de la renegociación de PPA parece haber sido sano. Si se va a mantener la reputación del país con los inversionistas extranjeros, los contratos no se pueden rescindir unilateralmente por el Gobierno. Consecuentemente, el Gobierno no tenía probablemente más opción que pagar las cantidades atrasadas. En el mejor de los casos, estas cantidades se pueden incluir en el proceso de la renegociación, con la idea de convencer al vendedor que ceda algo de la cantidad como irrecuperable, o propagar el reembolso sobre un término extendido del contrato, como se hizo en el caso de los distribuidores con la sobrecarga de 15-años VAD. Procurando convencer los vendedores (y a prestamistas al IPPs) que las cantidades de ese contrato son irrecuperables es una estrategia aventurada, como puede deslustrar la reputación del país y la comisión del Gobierno a la reforma del sector. Y el reembolso sobre un término extendido no se podía acomodar dados otros objetivos de la renegociación tales como precios bajos. Así, las acciones del Gobierno con respecto al pago de atrasos no parecen infundadas. Otras acciones del Gobierno en el proceso de la renegociación también parecen ser razonables. El Gobierno ha negociado las extensiones del término del contrato por precios bajos, mejores provisiones de penalidades, y flexibilidad sobre niveles de capacidad del contrato. Hemos explicado ya porqué las extensiones del término del contrato son poco probables a afectar negativamente la competencia en el mercado mayorista. Los precios, las penalidades, y las concesiones de niveles en la capacidad obtenidas en el intercambio para las extensiones del término del contrato, aumentan la capacidad y la buena voluntad de los consumidores de pagar la capacidad y energía contraídas, aumentan la consistencia de los términos del contrato con la calidad de las regulaciones y de las penalidades del servicio, y permiten bajar el umbral de acceso del mercado para los grandes usuarios sin consecuencias financieras adversas para los distribuidores.

Al mismo tiempo, el PPA Cogentrix sigue siendo una cuestión sin resolver significativa debido al gran tamaño de la planta (300 MW), de la cantidad de dinero implicada, y la fuerte posición de negociación de Cogentrix (el contrato fue hecho en una oferta competitiva, aprobado por el senado Dominicano, y goza de garantías internacionales). Desde que la planta fue comisionada recientemente, el costo completo de acciones está cerca del costo total de la planta en US\$ 300m. El Gobierno obviamente desea reducir al mínimo el pago total, así que está proponiendo en lugar de eso hacer la planta mercantil y agregar la capacidad para quemar el gas natural¹⁵⁶ (para ser provisto vía la planta de regasificación del LNG de AES cerca de Santo Domingo). El costo estimado de acciones del contrato bajo este panorama está en la orden de los US\$ 200m. En nuestras conversaciones con oficiales del Gobierno, la posibilidad fue mencionada de obtener un préstamo de una institución multilateral tal como el BID para pagar por la eliminación del contrato. Si el préstamo no cobra

¹⁵⁴ Las cláusulas de escalada en los contratos originales, solamente suben los precios si, por ejemplo los precios del petróleo suben; si los precios del petróleo disminuyen, los precios de PPA no son ajustados hacia abajo. Las nuevas cláusulas permiten el ajuste hacia abajo.

¹⁵⁵ SIE ha puesto una declaración a cada contrato que indica que él ha examinado y ha aprobado los términos del contrato renegociado para pasarlo a los contribuyentes en la siguiente revisión de la tarifa.

¹⁵⁶ Mientras la planta quema actualmente el costoso petróleo #2, el cambiar al gas mejoraría probablemente su situación considerablemente en la orden de mérito del envío y así su beneficio como planta mercantil.

excesivamente la carga cada vez más pesada de la deuda exterior de la República Dominicana, puede ser la única solución al callejón sin salida. El Gobierno parece carecer el dinero para comprar el contrato en corto plazo, mientras que el costo de la situación real, en los términos del impacto en apagones y sus efectos sobre las tasas de cobro, es demasiado alto para no hacer caso. Como planta de 300 MW, la planta de Cogentrix tiene un impacto significativo en la capacidad del sistema interconectado de resolver niveles de demanda máxima. *Poner a funcionar la planta de Cogentrix en línea es entonces necesario si se van a reducir los apagones al mínimo y si se va este último elemento de la sostenibilidad financiera del sector a ser resuelto.*

Para concluir esta sección, entonces, está claro que mientras que mucho se ha hecho en meses recientes para asegurar la sostenibilidad financiera del sector, sigue habiendo partes importantes para ser acabadas o consolidadas.

- *Primero*, el programa real del PRA, aunque es eficiente y funciona bien, debe ser temporal, y transformado en un programa diverso, sostenible que no cree una carga financiera excesiva para el Gobierno y no perpetúe una cultura del derecho de parte de beneficiarios del PRA; se debe dar consideración a la coordinación con el PNER para abordar el problema de la habilidad de pagar por electricidad en el país.
- *En segundo lugar*, el Gobierno necesita desarrollar mecanismos más fuertes de comisión para pagar electricidad que las entidades Gubernamentales consumen, comenzando con una comprensión de las causas de este problema.
- *Tercero*, el PRA necesita ser excluido de las penalidades por las interrupciones del servicio, para evitar de hundir los distribuidores nuevamente dentro de dificultades financieras severas, y de reconocer la naturaleza especial del problema del suministro en las comunidades cubiertas por el PRA.
- *Cuarto*, los mecanismos explícitos se deben desarrollar por intervención privada en la expansión del sistema de transmisión.
- *Quinto*, la renegociación de Cogentrix / PPA se debe terminar finalmente para resolver el problema del costo hundido presentado por los PPAs anteriores a la reforma y para poner el sector en un pie financiero más seguro.

3. RECOMENDACIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS REFORMAS DEL SECTOR

3.1 ARQUITECTURA DEL SECTOR

Sujeto a la finalización de la estructura de buen gobierno del OC (*véase abajo*), encontramos que los elementos institucionales fundamentales necesarios para apoyar un sector viable de energía se han puesto en lugar. Aunque se debe dar un fortalecimiento de las capacidades y recursos adecuados para apoyar a las instituciones, no parece haber ningún "vacío institucional" fundamental en el diseño del sector según lo dispuesto en la Ley de Julio de 2001 y el Reglamento. Los vacíos existen sin embargo en la definición detallada y la implementación de papeles institucionales y responsabilidades. *La confusión considerable existe en cuanto a dónde se trazan las líneas entre la responsabilidad del Gobierno y del sector privado así como entre las varias agencias gubernamentales, especialmente durante esta fase de la transición donde la segunda generación de reformas está en curso.* Asuntos importantes que se relacionan con las nociones tradicionales de "hacer negocios," patrocinio político y participación presidencial se deben también tratar para asegurar que no disminuyan la credibilidad y capacidad institucionales.

Las tres instituciones más críticas del sector son la SIE, la CNE y el OC. Recomendamos que la función y los límites jurisdiccionales de estas entidades estén claramente institucionalizados y consolidados de modo que realicen su función requerida en el sector.

3.1.1 Superintendencia

Acciones para Asegurar la Independencia de la Superintendencia

1. Bajo la Ley de Julio de 2001, la CNE tiene una relación cercana con la Superintendencia. Entre otras cosas, la CNE emite regulaciones que tienen jerarquía legal superior sobre las resoluciones que la SIE emite, lo que significa que la SIE debe seguir la orientación fijada por la CNE. La CNE también tiene autoridad para revisar decisiones de la SIE, aunque nos dijeron que su revisión está limitada a la aplicación de la ley por la SIE y no incluye una revisión de los hechos que sirven de base a la decisión de la SIE. Esta relación socava la independencia de la SIE porque, entre otras razones, la SIE debe seguir las regulaciones emitidas por la CNE, que es parte del Poder Ejecutivo. *El potencial para la intromisión política en las decisiones de la SIE es demasiado grande para permitir que esta relación continúe a largo plazo; recomendamos que la CNE sirva solamente como entidad de políticas y que la SIE derive su autoridad directamente de su estatuto.*
2. *Fortalecer la Capacidad del Personal y de los Comisionados de la SIE.* Mientras que los comisionados y el personal de la SIE carezcan de la capacidad técnica, legal y financiera requerida para desarrollar, supervisar, implementar y hacer aplicar el régimen regulador, la SIE tendrá que seguir apoyándose en la CNE, la CDEEE y otras experiencias institucionales. Esta dependencia amenaza la independencia de la Superintendencia. Por lo tanto, recomendamos que:
 - Se desarrolle un plan exhaustivo de organización y manual de descripciones de los puestos de trabajo de la SIE. Aunque se ha esbozado un plan de organización, nos parece que la SIE se beneficiaría de un plan de organización más cuidadosamente diseñado con las descripciones de todos los puestos de trabajo cuidadosamente elaboradas. Este plan debe aclarar

cómo se relacionarán entre sí diversos departamentos y puestos de trabajo de la SIE .

- *Se mejore el entrenamiento y el fortalecimiento de la capacidad del personal.* Durante los dos años próximos, la SIE debería ser consolidada mediante la agregación de profesionales del sector de energía con conocimientos de finanzas, auditoría, contabilidad, gerencia de empresas, e ingeniería, así como en transmisión, distribución y gerencia de redes eléctricas. Todo el personal debe recibir entrenamiento en procesos reguladores, en las varias fases de relación con organizaciones reguladas y no reguladas, y en asuntos públicos. En el corto plazo, la SIE puede compartir experiencia en transmisión, redes de energía y operación del mercado mayorista con el OC, con tal que mantenga la separación eficiente de las funciones de toma de decisiones.
 - *Se mejore la división de auditoría y aplicación de regulaciones de la SIE.* La SIE debería considerar el establecimiento de un plan de cuentas y de informes periódicos obligatorios para las empresas reguladas. La división de fiscalización de la SIE debe contar en su totalidad con investigadores debidamente cualificados de modo que puedan denunciar sin excepción todos los posibles incumplimientos de las regulaciones.
3. *Procesos internos mejorados.* La SIE debería establecer un sistema exhaustivo de registro para seguir y supervisar todos los expedientes que se inicien y todas las alegaciones que se presenten ante la SIE. Se deberían establecer reglas de procedimiento para anunciar reuniones públicas de la SIE.
 4. *Reglas de procedimiento mejoradas.* La SIE debería promulgar reglas detalladas de procedimientos que complementen los procedimientos dispuestos en el Reglamento, incluyendo los procedimientos para la participación pública, los plazos para la presentación de alegatos, respuestas, protestas, y realización de audiencias públicas, el uso de taquígrafos, etc. Estas reglas servirán como base para todas las compañías reguladas sin discriminación. Se deben emitir también reglas de estricta prohibición de comunicaciones privadas del personal y comisionados de la SIE con las personas fuera de la SIE en las materias pendientes ante la Superintendencia.
 5. *Participación pública mejorada en los debates de la SIE.* La SIE debería alentar la participación pública en todos los debates de la SIE, especialmente de grupos ad hoc tales como consumidores, industriales, comerciales, agrícolas, y otros. Una oficina de asuntos públicos se debería establecer para comunicarse, en una base regular, con el público y los participantes en el mercado eléctrico y para proporcionar información sobre cómo participar en los procesos regulatorios de la SIE.
 6. *Reubicación física de la SIE y la CNE.* La SIE y la CNE funcionan actualmente en el mismo edificio. Se debería dar consideración a reubicar estas oficinas en sitios físicamente diferentes para reducir al mínimo la percepción de la mezcla de funciones.
 7. Bajo la Ley de Julio de 2001, el Superintendente de la SIE también sirve como Presidente del Organismo Coordinador. *Este doble papel del Superintendente crea un conflicto de interés inherente y debe ser eliminado.* No tenemos ninguna

objeción a que el Superintendente asista a reuniones del OC como observador pasivo, pero el Superintendente no debe manejar la agencia reguladora independiente y la organización privada que supervisa el mercado mayorista spot, que está sometido a la jurisdicción de la SIE. Cualquier participación del Superintendente, incluyendo la autoridad de dar un voto de desempate, plantea el riesgo de conflicto de intereses. *Ya que este papel fue establecido por la Ley de Julio de 2001, recomendamos el considerar una enmienda a esa Ley.*

8. *Reducir la Participación Presidencial.* Ya sea real o solamente percibida, la injerencia de la política presidencial en los procesos de toma de decisión de la SIE, debe ser eliminada y cualquier impresión de relaciones o influencias extraoficiales entre estas dos partes del Estado deben terminar. Aunque es importante que la SIE tenga la confianza y el apoyo de la oficina del Presidente, la percepción que esa oficina dirige la SIE en materias pendientes es perjudicial para la credibilidad de la SIE como institución independiente. Recomendamos una abierta inhibición de la oficina del Presidente y de otras oficinas gubernamentales en relación con acciones reguladoras de la SIE. En fomento de esta meta, *la SIE debería promulgar reglas terminantes que prohíban comunicaciones privadas sobre asuntos pendientes ante la SIE entre cualquier persona que no sea de la SIE con un empleado o comisionado de la SIE; el público y otras agencias estatales no deberían intentar entablar dichos tipos de comunicaciones.*
9. *Desarrollar un plan de trabajo interno de la SIE y publicar un informe anual.* Aunque se espera una cierta colaboración con la CNE y otras instituciones del Gobierno, la SIE debería desarrollar su propio plan de trabajo de tal manera que pueda hacer suyo ese plan. Los temas que se deberían tratar en el plan, así como los plazos para tratar cada tema, incluyen:
 - Proyecciones de presupuesto y financiamiento apropiados de la SIE;
 - Claridad mejorada del proceso regulatorio (sistema de registro, audiencias, reglas de avisos);
 - Entrenamiento para el personal (por categoría de entrenamiento, Ej., tarifas, proceso regulador, procedimientos de auditoría y aplicación de regulaciones, etc.);
 - Una Oficina de Asuntos Públicos para las relaciones con los medios de comunicación y la difusión de la información; y
 - Planes de trabajo detallados para cada departamento, incluyendo PROTECOM

La SIE debería ser obligada a presentar un informe anual al Congreso, indicando, entre otras cosas, su opinión del sector, sugerencias en sobre cambios legislativos a su autoridad o cambios al sector, el número de casos que ha procesado y la carga de casos anticipada, los niveles de personal y las necesidades futuras, etc.

10. *Todos los comisionados y el personal de la SIE deberían abstenerse de involucrarse en una discusión pública.* Es evidente por los numerosos artículos de prensa, ruedas de prensa, audiencias en el Congreso, y acontecimientos similares en medios de comunicación, que existe un debate considerable entre funcionarios del alto nivel sobre las reformas en el sector eléctrico. Dicha discusión puede ser saludable para el sector y ayudar a educar al público sobre las reformas. Sin embargo, los

comisionados y el personal de la SIE deberían abstenerse de involucrarse en esas discusiones, para mantener la integridad del cuerpo regulador y preservar su objetividad cuando se presentan quejas y casos con la SIE. *Una Oficina de Asuntos Públicos, separada de los comisionados y del resto del personal, debería manejar todas las relaciones con los medios de comunicación.*

11. *El papel de la Comisión sobre la Sostenibilidad del Sector Eléctrico que aconseja a Presidente sobre la reforma y operación del sector necesita ser definido más claramente.* Su papel de alto nivel en la toma de decisión en el sector puede no ser el mejor uso de la prerrogativa presidencial en este tiempo. De hecho, el trabajo y el funcionamiento de la Comisión pueden servir para minar el nivel en el cual la SIE, la CNE y otras instituciones pueden funcionar. Recomendamos que el objetivo y el papel de la Comisión se aclaren y se publiquen. Para prevenir confusión adicional en el sector, la Comisión debería seguir siendo, en el mejor de los casos, un consejo consultivo con fines específicos, y no debería ser formalizada en ningún estatuto.

3.1.2 Comisión Nacional de Energía (CNE)

Aunque el papel básico de la CNE como creador de políticas parece estar bien entendido por el sector, parece haber confusión en cuanto al papel de la CNE en asuntos específicos, sobre todo referentes a los aspectos regulatorios del sector. Esto se puede atribuir a la corta existencia de la SIE y a la falta de experiencia de su dirección en el sector comparada a los miembros de la CNE que tienen más experiencia. A medida que el personal de la SIE fortalece su capacidad, esta confusión debería reducirse. Es importante que la SIE no actúe o se vea como parte de la CNE, sino más bien que estas instituciones mantengan operaciones altamente separadas. Por lo tanto, recomendamos que:

1. *La autoridad de la CNE para revisar las decisiones de la SIE debería ser eliminada* y las apelaciones deberían llevarse directamente a la rama judicial, tal como el Tribunal Contencioso-Administrativo u otra corte apropiada. Este tema se puede solucionar mediante una modificación cuidadosa de los documentos jurídicos que autorizan a la CNE a revisar las decisiones de la SIE, Ej., el Reglamento y sus modificaciones ulteriores.
2. *La autoridad de crear reglas de la CNE debería ser eliminada* y se debería permitir a la SIE que derive su autoridad directamente del estatuto.
3. La Ley de Julio de 2001 debería ser enmendada de modo que *la CNE no tenga autoridad de votación para desempatar sobre decisiones de la SIE.*
4. *Las oficinas de la CNE y de la SIE se deberían separar físicamente.* Además, se debería comenzar de inmediato con el fortalecimiento de capacidad para la SIE de manera que ésta reduzca su necesaria dependencia de la CNE y otras entidades para asistencia técnica.
5. *Mejorar el entrenamiento y el fortalecimiento de la capacidad del personal.* El personal de la CNE se beneficiaría de una mejor comprensión de la operación del sector, incluyendo el papel de la SIE, y debería atender a muchos de los cursos de capacitación que el personal de la SIE atiende.
6. *La CNE debería emitir reglas de procedimientos mejoradas.* Estas reglas cubrirían la participación pública en el proceso de crear reglas y en cualquier apelación de

decisiones de la SIE y mejorarían la transparencia de este proceso de toma de decisión.

3.1.3 Organismo Coordinador

El OC desempeña un papel importante en la dirección del mercado spot, y es importante que su papel esté definido claramente de modo que todos los participantes en el sector entiendan cómo funciona el mercado. Por lo tanto, recomendamos lo siguiente:

1. *Concluir la estructura de gobierno del OC.* Advertimos del proceso excesivamente lento de consolidación del OC, tanto en términos de su estructura directiva (según lo establecido en los estatutos corporativos), como de las condiciones para que los miembros participen en el mercado, y de los cargos a los participantes. La dirección y los arreglos financieros provisionales crean incertidumbre entre los participantes en el mercado, lo que puede disuadir la inversión en el sector. *Para evitar más retrasos, sugerimos que los estatutos del OC se finalicen inmediatamente.* Los miembros del el OC y otras partes deberían entender claramente los términos y condiciones bajo los cuales funciona esta organización, de tal modo que se mejore la comprensión y la percepción de esta importante organización.
2. *Enmendar la Composición de la Junta del OC.* Recomendamos que la Ley de Julio de 2001 sea enmendada para proveer una junta más equilibrada. Sugerimos la siguiente composición de la junta del OC, con iguales derechos al voto: todos los generadores sin importar propiedad (EGEHID debe ser simplemente una entidad generadora más que participa en la elección del o de los representantes de los generadores en la junta del OC); transmisión (ETED en este momento); distribución; grandes usuarios; y quizás, consumidores regulados (un número impar de miembros facilitaría la toma de decisión evitando votos empatados). La representación del usuario se puede estructurar a través de dos mecanismos separados: los grandes usuarios que participan directamente en el mercado pueden elegir a un representante entre sí mismos; y los usuarios regulados pueden elegir a un representante a través de organizaciones de consumidores y asociaciones de negocios, tales como la Fundación por los Derechos del Consumidor (FUNDECOM) y el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP).¹⁵⁷
3. *Cálculo de los Cargos a los Participantes.* Recomendamos que como parte de la elaboración de los estatutos del OC, se establezca un sistema para el cálculo y el pago de los cargos a los participantes en el OC. El cómputo de cargos debería ser simple, pues el principio general ya se indica en la Ley de Julio de 2001, una vez que el sistema de información comercial permita una medida exacta de las transacciones de los participantes en el mercado.
4. *Dotar de entidad legal a EGEHID y ETED para que puedan asumir sus papeles en calidad de miembros.* La CDEEE tiene la responsabilidad de crear estas entidades. Estos miembros necesitan tener entidad legal y participar en la junta directiva del OC de modo ésta pueda dirigir al OC en el desarrollo del mercado.
5. *Desarrollo de una Función de Información Pública.* No oímos ninguna queja sobre los

¹⁵⁷ Por ejemplo, la SIE puede invitar a CONEP y FUNDECOM para elegir a una persona que represente a negocios y a consumidores residenciales, respectivamente, o un representante se puede elegir al azar en una lista de candidatos donde una mitad de los nombres es propuesta por el CONEP y la otra mitad por FUNDECOM.

aspectos de comunicación e información dentro de cómo el OC está funcionando actualmente. Sin embargo, para las operaciones futuras y para preservar la memoria institucional, se debería dar una cierta consideración a establecer una función de información en el OC donde se mantengan los datos, las actas de reuniones del OC, el histórico de las acciones del OC, las prioridades de la agenda y otros materiales que sigan el trabajo del OC (recortes de noticias, memorandums).

3.2 REFORMA GENERAL DEL SECTOR

3.2.1 Desarrollo, Publicación e Implementación de la Estrategia del Gobierno para la Reforma del Sector

La publicación de la estrategia del gobierno para la reforma del sector puede ayudar a que la reforma adquiera mayor legitimidad.¹⁵⁸ El desarrollo de la estrategia debe incluir suficientemente la participación de las partes involucradas, antes de su finalización. En el desarrollo de la estrategia, los hechos (Ej., trabajo del Banco Mundial sobre impacto social) se deben tomar en consideración y las respuestas desarrolladas deben ser las apropiadas ante estos hechos. El establecimiento de un orden de prioridad en las medidas de la reforma y la definición de acciones específicas para la reforma, así como de un cronograma para implementarlas, puede permitir crear un nivel apropiado de expectativas de las partes involucradas, dar a inversionistas potenciales una idea de las intenciones del Gobierno, y dirigir las prioridades institucionales para la acción.

3.2.2 Establecimiento de un Grupo de Trabajo para la Reforma del Sector

Tenemos algunas preocupaciones de que no haya una sola entidad que esté supervisando los esfuerzos de la reforma desde una perspectiva objetiva y amplia. En un cierto grado, la CNE realiza estas funciones, pero del papel de la CNE también necesita ser revisado, y no puede realizar esa función objetivamente. Con el riesgo de crear otra institución, aunque nada más temporalmente, debería darse consideración a establecer un *Grupo de Trabajo Gubernamental para la Reforma del Sector*. El Grupo de Trabajo establecería datos de base en cuanto a cómo las partes involucradas se benefician actualmente de las operaciones del sector, y propondría cambios basados en datos tales como el costo de energía, acceso, a las redes o confiabilidad. El Grupo de Trabajo se diferencia del Consejo Supervisor Presidencial en su composición y papel. El Grupo de Trabajo existiría idealmente durante no más de dos años y podría incluir a uno o dos consejeros internacionales. *El Grupo de Trabajo reportaría a la CNE y sería responsable de*

Tabla 11 Papeles múltiples del Gobierno	
	Es un <i>accionista sustancial</i> en algunas de las compañías de generación y en todas las compañías de distribución (FONPER);
	Es un <i>regulador</i> para el sector (SIE);
	Es un <i>protector de los consumidores</i> (SIE);
	Es un <i>creador de políticas y planificador</i> para el sector (CNE);
	Es un <i>actor del sector</i> en el mercado (CDEEE) como dueño único de las instalaciones hidroeléctricas y de transmisión);
	<i>Proporciona subsidios</i> para la gente de bajo ingreso (PRA, PNER);
	Es un <i>consumidor</i> de electricidad;
	<i>Hace cumplir</i> , con poderes de autoridad (PAEF).

¹⁵⁸ Hay una declaración de política del sector de electricidad (Declaración Política para el Sector Eléctrico), sin fecha. Incluye el modelo de organización del manejo de la deuda de la CDE, fechado en febrero 2002, y Planes de Electrificación Rural para varias regiones del país, fechados de enero a julio de 2001.

publicar evaluaciones semestrales de impactos.

- El Grupo de Trabajo sería responsable de asegurar que las instituciones programáticas (PRA, PAEF) realicen su mandato y o bien, dejen de operar o se efectúen una transición a un papel institucional claro, ya sea independiente o como parte de una institución existente.
- El Grupo de Trabajo también supervisaría la implementación de la ley y posiblemente haría recomendaciones sobre mejoras para tratar la imprecisión y vacíos en la Ley existente a medida que la reforma continúa. ¹⁵⁹ *Se debería realizar durante los próximos tres meses una evaluación profunda de la Ley, de las Regulaciones y de las Resoluciones de la SIE.*
- El Grupo de Trabajo podría supervisar el desarrollo de procesos regulatorios para asegurar que se dé un enfoque equilibrado entre los diversos aspectos de la supervisión del sector.

3.2.3 Definir papeles y responsabilidades futuros de las instituciones para cada mandato institucional, y metodología para la implementación.

1. *Definir el papel, la responsabilidad, y el límite jurisdiccional del Gobierno y las Instituciones del Gobierno, en cuanto al sector.* Los papeles del Gobierno en las operaciones del sector a menudo están en conflicto y pueden servir como fuente de confusión para los participantes y los clientes del sector. Según lo ilustrado en la Tabla 11, el Gobierno tiene muchos papeles en el sector. Es esencial que los participantes en el sector conozcan qué papel es la responsabilidad de cada institución del Gobierno y qué objetivo intenta el Gobierno promover con esa institución. Por ejemplo, incluso después de la reestructuración, el Gobierno sigue siendo una entidad sustancial en el mercado con autoridad para influenciar decisiones. Debería darse consideración a reducir el papel del Gobierno en el sector, Ej., *privatizando los sectores de transmisión e hidroelectricidad, terminando el PAEF después de un período de tiempo fijo, reduciendo la representación estatal en la junta del OC.*

2. *Planes de Trabajo Institucionales.* A medida que progresa la reforma, es importante que el mandato de cada institución sea definido claramente por su papel, responsabilidad y método para implementar su mandato. Esta definición va más allá de lo que contiene actualmente la Ley. Por lo menos para este período de transición, los planes de trabajo institucionales de cada institución implicada ayudarán al personal de la institución a identificar los indicadores claves para el desempeño así como a informar al público y a los participantes de mercado sobre el papel y la responsabilidad definitivos de cada institución. Sugerimos que éstos estén terminados antes del 1° de mayo de 2003. Algunos temas que los planes de trabajo pueden tratar incluyen:

- *Indicadores de éxito* para cada institución (Ej., para Protecom, meta de nivel porcentual de acciones exitosas de protección del consumidor; para el PAEF, procesamientos exitosos, porcentaje de aumento en los pagos).
- *Calendario para el desempeño* de ciertas acciones.
- *Metas del programa asociadas a partidas presupuestarias.* Desarrollar un plan detallado de cómo se financiarán las instituciones (Ej., utilizar los procesos constitucionales y no duplicar el esquema de financiamiento del PAEF).
- *Planes de reclutamiento de personal.* Para corto y largo plazo.
- *Plan de Entrenamiento.* Como parte de los Planes de Trabajo Institucionales, se debe desarrollar un Plan de Entrenamiento, basado en una evaluación de las necesidades de entrenamiento, que incluya áreas específicas, número del

¹⁵⁹ Esto es a menudo un papel desempeñado por un instituto no gubernamental así como por comisiones gubernamentales.

personal que se entrenará, financiación para el entrenamiento y lo más importante, un calendario realista para el entrenamiento. En vista del reciente establecimiento de tantas instituciones, hay una enorme oportunidad de compartir los costos gracias a la existencia de necesidades comunes de entrenamiento del personal técnico (*véase muestra de temas, anexados al final de la sección sobre recomendaciones*).

3. *Publicación de Procesos y Procedimientos Institucionales.* La publicación regular, clara y oportuna de procesos y procedimientos es importante, especialmente a medida que la reforma del sector continúa. El Gobierno debería considerar el desarrollo de un boletín de noticias mensual, Ej., publicado por la CNE, que publique resúmenes de las nuevas resoluciones que regulan los procesos y procedimientos, otra información sobre procesos y procedimientos institucionales, información general sobre la reforma del sector, finanzas, etc.

3.2.4 Protección y Participación del Consumidor

El público desconfía de las compañías de distribución, y por buena razón ya que los medidores a menudo parecen ser inexactos, los ciclos de facturación exceden días reales en el mes, la calidad del servicio es pobre, las tarifas son altas, etc. Se necesita tomar medidas inmediatas para mejorar esta relación y para obtener el apoyo del público a los esfuerzos de reforma.

1. *Establecer inmediatamente oficinas adicionales de Protecom, adecuadamente dotadas de personal y capacidad operativa.* (establecer una fecha para terminar esta meta). Esto devolverá una cierta confianza al cliente y obligará a las compañías a mantener un mejor nivel de servicio; puede ser una herramienta valiosa para recoger información anecdótica y para diseminar la información.
2. *Aumentar la confianza del consumidor y ayudar al mismo. Las siguientes medidas se deben tomar para ayudar a aumentar la confianza del consumidor:*
 - Consultas regulares de las compañías de distribución con organizaciones de la comunidad y grupos de consumidores para mejorar el servicio al cliente y determinar la satisfacción del cliente.
 - Mejores relaciones con el cliente por medio de campañas hacia los clientes, folletos educativos, medios de pago más fáciles, etc.
 - Establecer un defensor del consumidor dentro de las compañías de distribución que reporte directamente al director de la empresa y a la SIE a través de Protecom, para coordinar todos los aspectos de calidad del servicio y para proporcionar una presencia visible y responsable en materias de servicio al cliente.
3. *Aumentando la Participación Pública.* La participación pública se debe alentar en procedimientos de toma de decisión públicos, tales como debates ante la SIE y la CNE. Grupos del consumidor y otras coaliciones (Ej., financieras, comerciales, industriales, agrícolas) deben ser educados y alentados para que utilicen los procesos formales disponibles ante esas entidades para expresar sus opiniones y para conseguir que se consideren tales opiniones antes de que se tome una decisión final.
4. *Debate.* Además del desarrollo global de la política de la reforma, damos alta prioridad a iniciar *un debate* dentro del Gobierno o aún dentro de la sociedad dominicana (quizás a través del recientemente creado pacto para la Estabilidad y el

Desarrollo Económico), sobre los méritos del programa combinado recomendado. El debate debería incluir la recolección de información sobre la capacidad de pago por el suministro de electricidad entre los hogares de bajos ingresos. Antes del fin de año 2003, estos esfuerzos se deben traducir *en iniciativas reales de políticas* para ir más allá del PRA en el tratamiento del acceso equitativo al suministro de electricidad. En nuestra opinión, tales políticas son de gran importancia para una solución a largo plazo a los problemas de viabilidad financiera que han plagado al sector de electricidad durante la década pasada.

La entidad principal para conducir el debate de políticas y los ejercicios de mejora del diseño actual los programas sociales del sector debe ser el Gabinete Social, pues tiene la implicación e información más extensas acerca de pobreza y capacidad de pago por el servicio en el país. Pero es también necesario involucrar otras partes del Gobierno que tienen que dar su aceptación a cualquier iniciativa: por lo menos, la Secretaría de Finanzas bajo su papel de recaudar y asignar las finanzas del Gobierno; y la CNE, para supervisar el ajuste entre las políticas con orientación social y la política energética del país.

3.2.5 Mejorar la Información y el Conocimiento del Público.

Hay sólida evidencia de las experiencias en otros países que las reformas institucionales son aceptadas ampliamente cuando el público participa activamente en el diseño de las reformas y nuevas instituciones. *La participación ayuda a que la reforma sea legítima. Se deberían implementar campañas de información pública conducidas por la Oficina del Presidente, para enfatizar que las reformas benefician a todos los grupos en la sociedad. Dichas campañas podían incluir ruedas de prensa, artículos en la prensa, y programas educativos en la televisión y la radio.* Proporcionando información sobre la reforma, el Gobierno puede fijar objetivos informativos para ayudar a cambiar la mentalidad de los clientes y de los negocios y a quitar el pensamiento existente del "derecho" a la electricidad. *Recomendamos:*

1. *El nombramiento de un portavoz del Gobierno para la Reforma del Sector* (Por un plazo limitado, E.j. 2 años). Esta persona hablará en nombre del Sector en conjunto con énfasis sobre temas de la reforma, reduciendo así el papel informativo del Presidente, de la CNE y de la SIE. Esta persona sería un empleado de alto nivel de la CNE o de la Oficina del Presidente, pero no sería el Director Ejecutivo de la CNE ni un miembro de la SIE. Esta persona llevaría a cabo sesiones regulares de información sobre la reforma del sector.

Puntos claves a incluir en la agenda actual para el debate público – al desarrollar su estrategia, el Gobierno necesitará prestar mucha atención a ciertos asuntos que requieren intervenciones del sector público y privado para ser sostenidos. Ejemplos de los temas que se deben tratar:

- *Evaluación de Impactos Sociales* Ej., cómo sabrá el Gobierno que está teniendo éxito.
- *Los apagones* están dejando de lado el resto de los asuntos de desarrollo del sector, Ej. contratos, etc.- el Gobierno, los consumidores y los negocios pueden trabajar juntos para eliminar los apagones.
- *Reglamento* – los consumidores que desean suministro de electricidad deben demostrar que poseen su propia casa - esto es discriminatorio contra los pobres pero al mismo tiempo, entendemos que de no ser así, podrían obtener derechos de ocupación. El Gobierno debe resolver esta cuestión.

- *Papel presidencial* en el sector - la gente cree claramente que el papel del Presidente en el sector es directo; un creciente conocimiento de los papeles institucionales apoyará al Gobierno en asegurar la reforma.
- *El gobierno del sector* se completaría con la creación de las compañías hidráulica y de transmisión. Las compañías y los inversionistas se beneficiarían de entender el plan del Gobierno en términos de cómo ellos ven las inversiones futuras en el país.
- *Inviolabilidad de contratos – una aceptación permanente de este concepto por parte de los clientes*, las empresas, del Gobierno y del nivel judicial sería de gran beneficio para la reforma del sector.

2. *Centrar la información durante la transición.* En este respecto, el Gobierno necesita identificar los verdaderos papeles institucionales para hacer frente a hábitos e impactos psicológicos y reducir la confusión. Por ejemplo, los inversionistas reciben poco o nada de información sobre las oportunidades de inversión potenciales (Ej., transmisión, hidroelectricidad) lo cual promueve una vacilación entre inversionistas en explorar las posibles oportunidades en el sector. Se debería ver en qué foros se pueden desarrollar nuevas ideas y se deberían iniciar programas de acción; algunos ejemplos comunes en periodos de transición son: *Programa para la Educación del Estudiante*; *Campaña de Conocimiento del Medidor* (SIE - "cómo leer el medidor"); e *Información para Inversionistas Internacionales* (puede incluir donantes de ayuda al desarrollo).

3. *Entrenamiento para Medios de Comunicación.* La capacidad del Gobierno de diseminar la información sobre la reforma se facilitaría si hubiera un grupo de periodistas que entiendan los asuntos del sector. El Gobierno, específicamente la CNE, puede liderar un trabajo con los periodistas interesados para educarlos en los aspectos más técnicos y legales de los mercados de energía privada; Ej., describir el sistema de precios, los esquemas de subsidios del Gobierno, cómo ahorrar energía, etc.

Los talleres dirigidos a periodistas fortalecerán la capacidad en los medios de comunicación sobre asuntos del sector. Este entrenamiento beneficiará en última instancia al Gobierno porque emergerá un grupo de "periodistas de energía" que podrán comunicar los puntos claves sobre el sector a los ciudadanos.

3.2.6 Desarrollar Mecanismos más Fuertes de Compromiso para el Pago de Cuentas de Electricidad del Gobierno.

Los datos de cobros que hemos obtenido de los distribuidores demuestran que el sector público es la causa más importante del déficit de ingresos experimentado por los distribuidores. Esta situación arriesga la sostenibilidad financiera del sector. Nuestra recomendación consiste en dos pasos:

- Las causas de los atrasos del pago por las entidades públicas se deben entender si los atrasos son causados por limitaciones verdaderas del flujo de liquidez, o por la ineficiencia administrativa u otras razones; y
- Las soluciones apropiadas se deben desarrollar. Por ejemplo, si el problema es administrativo, el pago de facturas se puede centralizar en la Oficina del Contralor; si el problema es flujo de liquidez, entonces se deben implementar reformas financieras apropiadas y de contabilidad.

3.2.7 Contratos de Desempeño

Como parte del contrato de gerencia, el Gobierno tiene derecho a supervisar el contrato de desempeño. Los derechos de auditoría pueden también derivarse de esos contratos, dependiendo de sus cláusulas. Igualmente, como accionista minoritario sustancial en las compañías de distribución, el Gobierno tiene la facultad de sus derechos de accionista, que incluyen normalmente el derecho de supervisar si la gerencia está tomando las decisiones económicas prudentes para la compañía y en última instancia para los accionistas.

Según lo discutido anteriormente en la sección 2 de este informe, recomendamos que el Gobierno examine sus opciones legales para iniciar la renegociación de los contratos de gerencia, con objeto de sustituir los contratos actuales por contratos de desempeño. Entre otras cosas, el contrato de desempeño se debe diseñar:

- Para imponer *un requisito claro que exija a las compañías de distribución un estándar claro de prácticas de negocio prudentes*, a fin de observar utilidades y en última instancia dividendos y que todos los accionistas puedan compartir estos beneficios de acuerdo a los intereses de cada accionista;
- *Para terminar los cortes de servicio eléctrico, para mejorar la calidad del servicio, para requerir inversión en mejoras del sistema y para establecer objetivos claros de incrementar cobros y reducir las pérdidas.* Aunque las pérdidas han declinado sustancialmente, siguen siendo altas para los estándares internacionales y la viabilidad financiera no ocurrirá a menos que el hurto y las pérdidas técnicas se reduzcan sustancialmente;
- Para utilizar una fórmula que calcule *la comisión de gerencia hasta un 2,75 por ciento basada en la cantidad de ingreso cobrado y no en la cantidad facturada.* El contrato debe prever específicamente la transferencia de tecnología y los servicios técnicos según lo anticipado originalmente, y definir las formas específicas de la transferencia de tecnología y de servicios técnicos a los cuales la comisión de gerencia será atada;
- *Para requerir auditorías regulares, transparentes, independientes, financieras y técnicas de las compañías de distribución.*

3.2.8 Modificar las Reglamentaciones Actuales de Calidad para el Alumbrado Público

La Resolución SIE-55-2002 del 18 de diciembre del 2002 creó un régimen de servicio de calidad para alumbrado público, el cual como los datos de Edenorte y de Edesur demuestran, parece estar plagados por algunos de los peores problemas de cobro. Como solución interina, la SIE permitió que los municipios pospusieran el pago del servicio de alumbrado público hasta que se realice un inventario del equipo de alumbrado público. Dado que el inventario requiere personal de los municipios así como de los distribuidores, puede tomar recursos significativos o tiempo para terminarlo. En cualquier caso, la orden pondrá más presión financiera sobre los distribuidores en un momento donde su posición financiera es frágil.

Recomendamos que se busque una solución menos onerosa para la realización del inventario del equipo del alumbrado público. No estamos preparados en este informe para hacer un examen exhaustivo de las opciones al respecto. Sin embargo, observamos que una posible solución sería que la SIE ofrezca el inventario a uno o más subcontratistas a través de una licitación pública, para que sea terminado en toda la nación antes de finales de 2003. El inventario podría ser financiado por los distribuidores, y una mitad del costo recuperado de los municipios con una sobrecarga a la tarifa de alumbrado público por un período de cinco años.

3.2.9 El Gobierno debe implementar medidas específicas para reducir el riesgo de cambio de moneda extranjera y los riesgos de volatilidad del precio del combustible.

A largo plazo (3-5 años), el Gobierno debe considerar establecer una reserva de petróleo de emergencia para 30 días que se llenará cuando los precios de petróleo del mundo estén comparativamente bajos y se acerquen al fondo (\$22) del precio de venta OPEP (de \$22-28 por barril).

3.2.10 El gobierno debe remediar la facturación incorrecta de las compañías de distribución.

La facturación incorrecta aumenta desconfianza del público hacia las compañías de distribución y hacia la integridad del sistema. Se espera que bajo la resolución 58 de la SIE recientemente emitida, el cobrar excesivo, sea supervisado más de cerca. Esto se puede alcanzar con la propuesta reguladora y con multas impuestas a las compañías que se encuentran cobrando excesivamente (Ej. ciclos de facturación mes de 34 días).

3.3 PROGRAMAS RELACIONADOS DEL GOBIERNO

3.3.1 Unidad contra fraude (PAEF)

Animar al PAEF a cumplir sus objetivos. El PAEF debe ayudar a cambiar la cultura del no pago enviando un mensaje de ejecución y disuadiendo el fraude y el futuro hurto. Sin embargo, a medida que este mensaje se comunica al público, la necesidad de este programa debe disminuir. Por lo tanto, recomendamos que:

- *Este programa tenga un plazo claramente definido que conlleve a su finalización después de un determinado tiempo, Ej.: un año, para reevaluar la necesidad del programa.*
- *Esta entidad se debe supervisar cuidadosamente para asegurar que:*
 - siga procesos legales apropiados para proteger los derechos civiles del individuo,
 - no exceda su autoridad
 - no utilice una manera vengativa para señalar a ciertos individuos o instituciones, y
 - no dejarse controlar por las compañías de distribución que se benefician directamente del programa.

El financiamiento para el programa debe pasar por los procesos presupuestarios constitucionales normales, y el programa no se debe financiar directamente con las penalidades que recoge.

3.3.2 Programa de Reducción de Apagones (PRA)

La distribución de energía a los usuarios finales es la parte para la sostenibilidad financiera de todo el sector de energía eléctrica. Para los consumidores de bajo ingreso que constituyen a mayoría de la población, la capacidad de pago es el tema central. Pero el Gobierno debe entender la naturaleza exacta del problema de pago del suministro, y después dirigir cualquier subsidio público muy específicamente para los segmentos de la población que no pueden pagar la electricidad.

Nuestro análisis del PRA indicó claramente la discrepancia entre las metas ambiciosas de cobertura del PRA y los procedimientos por un lado, y su horizonte muy limitado de tiempo, por el otro. Observamos las grandes semejanzas en los objetivos (facilitar el acceso al suministro de electricidad por las parte de las comunidades de bajo ingreso), y el potencial para un cierto conflicto jurisdiccional (en las comunidades rurales), entre el PRA y el PNER. También encontramos que algunos de los esfuerzos de la ejecución del PAEF pueden afectar en última instancia a beneficiarios del PRA; este impacto necesita ser supervisado. El PRA es un paso programático en la dirección correcta a corto plazo. Recomendamos que la superposición de objetivos entre traslapos el PRA, el PNER y el PAEF sea evaluada y, en lo posible, que estos esfuerzos se coordinen mejor para obtener

resultados consistentes. Recomendamos además:

1. *Mejorar la Supervisión del PRA.* La gerencia del PRA reporta actualmente al Gabinete Social, a la CNE y a la SIE así como al Consejo de la CNE. El papel de la CDEEE es implementar ciertos aspectos técnicos del PRA también importantes. La estructura para el desempeño, el manejo y la supervisión del PRA se debe examinar para determinar cómo puede ser modificada para mejorar y para simplificar estos asuntos. Se debe hacer un esfuerzo para coordinar este programa con el PNER.

2. *Excluir al PRA de penalidades por la interrupción del servicio.* La SIE está equipada con un sistema de SCADA que permite detectar interrupciones del servicio en circuitos de distribución, y cuenta con rígidas penalidades de la Ley de Julio de 2001 contra las interrupciones injustificadas (penalidades del Art. 93). Así hará cumplir las provisiones de la ley en el 2003. Nos preocupa que las circunstancias especiales del PRA, que contempla interrupciones sistemáticas del servicio, no se tengan en cuenta a la hora de calcular las penalidades, aumentando el alto nivel de conflicto en el sector. *Cualquier interrupción del servicio contemplada específicamente bajo el PRA se debe excluir de las penalidades.*

Esta es una recomendación importante porque los distribuidores incurrirán injustamente en penalidades sustanciales por participar en un programa apoyado por el Gobierno. Esta recomendación se puede implementar muy rápidamente con la emisión de una resolución de la SIE.

3. *Asegurar la Continuidad del Servicio a los Consumidores de Bajos Ingresos.* Antes de que se acabe el PRA, el Gobierno debe realizar un estudio de la capacidad de pago de la electricidad y otros servicios públicos básicos entre la población de la República Dominicana. Esto se debe ser seguido por el desarrollo de políticas adecuadas, tales como un programa integrado de consumo mínimo de electricidad por parte de los pobres en áreas rurales, suburbanas, y urbanas. Antes de fin de 2003, las iniciativas de política deben ir más allá del PRA para hacer frente al acceso equitativo al suministro de electricidad.

Sugerimos que la entidad principal para dirigir el análisis de política, el debate, y ejercicios de diseño sea el Gabinete Social, pues está más involucrado y tiene la información a cerca, de la pobreza y la accesibilidad del servicio en el país. Pero también es necesario involucrar otras partes del Gobierno como la Secretaría de Estado de Finanzas en su papel de recaudar y asignar las finanzas del Gobierno; la CNE para supervisar el ajuste entre las políticas orientadas socialmente y la política energética del país; y Protecom que tiene una importante fuente de información de los usos de la electricidad por parte del consumidor y de los asuntos del pago. La intervención de grupos no gubernamental de defensa de los consumidores también se deben incluir.

4. *Aprovechar la participación de la comunidad local conseguida por el PRA.* Encontramos una red importante de los participantes en el Gobierno, de la comunidad y del sector privado involucrados en las actividades del PRA. A medida que el programa se acerca a su fin, sería importante que el Gobierno considere maneras en las cuales la infraestructura del programa se pueda desarrollar para apoyar a comunidades más pobres más allá del puro subsidio. La intervención en Los Mulos presenta un ejemplo de participación local; el PRA podría llevar al

desarrollo de cooperativas locales de energía bajo un marco apropiado de financiamiento y de gerencia.

3.3.3 Programa Nacional de Eficiencia Energética y de Energía Renovable

En vista del compromiso del Gobierno para aumentar el conocimiento y acción en rendimiento eficiencia energética y energía renovable, se debe dar consideración a consolidar los programas existentes y al financiamiento. El 10 por ciento de las penalidades por fraude se utilizan en incentivos para desarrollar energía renovable; también se debe tener cuidadosa consideración de cómo estos fondos pueden ser apalancados. El compromiso del Gobierno con estos asuntos exige establecer prioridades, y ponerlas en práctica, por ejemplo;

- Centrarse en los edificios del Gobierno para demostrar cómo los edificios pueden ser eficientes en el uso de energía; hacer un seguimiento de los ahorros en costos (mediante nueva iluminación, sensores de movimiento, mejoras del aire acondicionado, etc.)
- Continuar las campañas de información pública y de conocimiento sobre cómo ahorrar energía, es decir, animar al *uso racional de la energía*.
- Considerar el establecimiento de subsidios para apoyar las organizaciones no gubernamentales dedicadas a apoyar programas de eficiencia a nivel industrial, de negocio y/o del consumidor.
- Considerar el desarrollo de programas de préstamos especiales para la industria y la empresa así como para bloques residenciales que quieren mejorar la eficiencia de sus equipos o instalar tecnologías renovables.
- Llevar a cabo un programa de alumbrado público - Ej., en Santo Domingo y/o Santiago. Identificar las calles principales donde la sustitución de bombillos puede conllevar ahorros de costos.

3.4 EL MERCADO MAYORISTA

3.4.1 Implementar el Sistema de Información Comercial

Nuestro análisis del desarrollo del mercado mayorista de electricidad en la República Dominicana precisó que el sistema de información comercial requerido por el Reglamento para el cómputo de transacciones entre todos los participantes no se ha implementado. Al parecer, el obstáculo es la carencia del equipo medidor apropiado en la interconexión de las instalaciones hidráulicas de EGEHID con la red de transmisión. La carencia de un sistema de información completo disminuye la transparencia del mercado y amenaza la viabilidad financiera del mercado. Sin la información completa, el OC computa actualmente las cargas de transmisión debidas por la CDEEE por defecto, puesto que la información que falta se origina en una subsidiaria de la CDEEE. Consecuentemente, la CDEEE puede estar pagando en exceso por su uso del sistema de transmisión. Con todas las obligaciones anteriores de la CDEEE's como soporte financiero por defecto para el sector, la empresa está sometida a una presión financiera considerable, lo cual significa que apenas puede permitirse pagar los costos de transmisión que se puedan asignar correctamente a otros participantes. Además, la situación actual puede animar el uso ineficiente del sistema de transmisión por los participantes que no están llevando su costo completo de transmisión como lo fija la Ley de Julio de 2001 y el Reglamento. *Por lo tanto recomendamos que la CDEEE concluya la instalación del equipo necesario de medida y de comunicaciones para sus puntos de la interconexión.*

Esta acción tendrá un efecto importante en la eficiencia y la sostenibilidad financiera del mercado y se le debe asignar *una alta* prioridad, Ej., en el plazo de los tres meses próximos o en el plazo de tres meses del desembolso de fondos por las agencias multilaterales. La CDEEE debe estar

a cargo de implementar esta recomendación en coordinación con el OC, de asegurarse que los equipos de medición y comunicación cumplan los estándares del OC y puedan ser certificados por el OC en el momento de la instalación y la prueba exitosa. Los bancos multilaterales y los donantes, tales como el BIRF y el BID, y las agencias de ayuda para el desarrollo nacional, se deben comprometer a proporcionar los recursos financieros requeridos para la implementación.

3.4.2 Desarrollar Mecanismos Adicionales para la Inversión Privada en Instalaciones Hidroeléctricas

La exención actual de un-MW para que los promotores privados desarrollen pequeñas centrales hidroeléctricas no produjo nueva inversión en hidroeléctricas.¹⁶⁰ En vista de la alta volatilidad de los precios del petróleo del mundo, y la alta dependencia de combustibles de petróleo importados para generación, *recomendamos que la inversión privada en generación hidroeléctrica se permita a través de un sistema de concesión.* Esto se puede lograr por varios medios:

- Aprobando una nueva ley de concesiones;
- Usando los regímenes de arrendamiento (“build-operate-transfer” y sus variaciones), si la ley lo permite; o
- Privatizando o capitalizando la EGEHID y enmendando la Ley de julio del 2001 para eliminar el requisito de propiedad pública para las instalaciones hidráulicas.

Algunas de las medidas anteriores requerirán la aprobación del Congreso, y como tal, ello puede tomar una cantidad de tiempo significativa. Además, la maduración de la inversión privada en instalaciones hidráulicas llevará varios años, pues los inversionistas privados aguardarán la estabilización de la reforma del sector y aprenderán más sobre las reglas del mercado y flujos hidrológicos. No obstante, el proceso de la reforma debe comenzar enseguida, y se le debe conceder un nivel medio de importancia. La CNE, como el brazo creador de políticas del gobierno para el sector de energía, debe tomar el liderazgo en poner en vigor esta recomendación.

3.4.3 Establecer y dar publicidad a un procedimiento para computar el valor del agua para efectos de despacho

Actualmente, la ausencia de un método público para computar el valor del agua distorsiona la formación del precio en el mercado mayorista. También disuade la inversión privada en generación hidráulica, pues crea incertidumbre sobre los ingresos del mercado para las instalaciones hidráulicas. *Para lograr mayor eficiencia, un método de valoración del agua se debe establecer y hacer público. Recomendamos el uso de un método estándar de costo de oportunidad, basado en el consumo y el pronóstico de la demanda de energía, el costo de falla, la capacidad del embalse, los caudales previstos del agua, y otras características relevantes del embalse y la represa.* La demanda energética actual y la del pronóstico son computadas por el OC como parte de sus operaciones de rutinas operativas. El costo de falla ya se ha establecido, en base al costo de fuentes alternativas de energía eléctrica para diversos tipos de consumidores. La CDEEE debe tener datos específicos de la planta sobre caudales de agua, capacidad de embalse, la evaporación del depósito, y otros factores que afectan la disponibilidad del agua para generación.

¹⁶⁰ En base a las experiencias de otros países, es posible que los prestamistas y los inversionistas extranjeros encuentren que los costos de financiar instalaciones pequeñas es demasiado alto, especialmente dada la complejidad del riesgo hidrológico y de una reforma sin resolver (en la República Dominicana). Es posible que los prestamistas y los inversionistas extranjeros consideren que los costos de financiar instalaciones pequeñas sea demasiado alto, especialmente dada la complejidad del riesgo hidrológico y de una reforma sin resolver (en la República Dominicana).

Los pasos de cómputo pueden ser publicados compartiendo el software de cálculo y datos con los participantes del mercado. Un paquete de software comercialmente disponible que los participantes puedan comprar, según lo hecho en Panamá, trabajaría bien (si STARNET no tiene una capacidad de valoración del agua, sugerimos la consideración de SDDP, de un software relativamente barato usado en muchas partes de América Latina).

La determinación apropiada de los valores del agua puede afectar a los precios del mercado spot, así que recomendamos que el OC comience enseguida el trabajo sobre la preparación de un procedimiento. El OC debe conceder mayor importancia a esta acción.

3.4.4 Modificar o periódicamente revisar el tope del precio del mercado spot

Nuestro limitado análisis de la dinámica de precio del mercado spot reveló la utilidad limitada del tope de precio del mercado spot. Actualmente, el tope parece ayudar en la limitación de puntas del precio spot en momentos de altos precios del petróleo. Sin embargo, cuando los precios del petróleo están más bajos, la ventaja del tope en cuanto a limitar las puntas del precio del mercado spot será más baja, mientras que su costo en términos de incentivos reducidos para la construcción de plantas de punta será más alto. Esto significa que la necesidad del tope se debe revisar periódicamente, o mejor todavía, el tope debe ser flexible de modo que se aplique solamente cuando los precios del petróleo exceden un cierto umbral. Ej. US\$25/bbl de WTI en la costa del golfo de México de los EEUU según lo medido por un índice respetado como Platt. *Recomendamos que el tope del precio del mercado spot esté sujeto a la revisión periódica o que esté de contingente sea contingente en el nivel de los precios regionales del petróleo crudo.*

3.4.5 Aumentar la transparencia de cobros para los servicios auxiliares.

La carencia de transparencia en la determinación de los cobros para los servicios auxiliares puede distorsionar la eficiencia del mercado e incluso la sostenibilidad financiera, ya que el valor de las transacciones de los servicios auxiliares en mercados de electricidad puede ser considerable ocasionalmente. *Recomendamos que el OC entre en conversaciones con los participantes del mercado para aclarar el cálculo de los precios para los servicios auxiliares, y que se enmienden los procedimientos del OC y la información pública sean enmendados para corregir cualquier problema.*

Dada la importancia potencial de las transacciones de los servicios auxiliares, le concedemos alta prioridad a esta por el OC. Salvo cualquier limitación impuesta por la necesidad de mejores sistemas de información, cualquier problema se deberá corregirse durante los próximos tres meses. El OC deberá encargarse de la implementación, como operador del sistema y como organización aclaradora del mercado.

3.4.6 Seguir el mandato de la Ley de julio de 2001 en bajar el umbral de acceso al mercado, y rescindir la Orden de la SIE-15-2001

En nuestra opinión, hay poca base para creer que la migración de usuarios grandes al mercado mayorista dañaría a los distribuidores ya que como éstos están bien protegidos contractualmente y la nueva tarifa técnica eliminará subsidios cruzados en las tarifas de distribución. Es particularmente importante recordar que los PPAs asignados a los distribuidores permiten que éstos bajen sus niveles de compra de potencia y energía a medida que los usuarios grandes emigran al mercado mayorista. No encontramos así ninguna justificación para retrasar la aplicación de la Ley de julio de 2001 en el tema de acceso al mercado por medios directos o indirectos tal como la Orden la

SIE-15-2001. *Recomendamos que la SIE rescinda la orden SIE-15-2001 y aplique las provisiones de la Ley de julio de 2001 con respecto a la reducción en el umbral de acceso al mercado.*

Aunque la reducción del umbral no tendría un impacto inmediato en la competencia del mercado y solamente es de media importancia, se puede implementar enseguida a través de una orden de la SIE.

3.4.7 Aumentar el seguimiento de la SIE en la integración vertical

Hemos observado que si las provisiones de la Ley de julio de 2001 con respecto a abusos del mercado de energía han de tener algún un impacto verdadero, la SIE debe hacerlas cumplir. Como recomendación de acción *rutinaria* para la SIE, proponemos *la aplicación estricta de las siguientes provisiones de la Ley de julio de 2001:*

- Excluir los contratos con empresas relacionadas del cálculo de los cargos de energía y potencia que son pasados a los consumidores regulados en las tarifas aprobadas por la SIE;
- Subastas competitivas para los nuevos contratos;
- Requisito de venta de un mínimo del 40 por ciento en el mercado spot para las nuevas plantas de generación relacionadas con las distribuidoras y
- Requisito de 20 por ciento de compra en el mercado spot para los distribuidores.

Damos muy alta importancia a esta recomendación. Aunque no tenemos ningún plazo específico para implementar esta recomendación, la misma deberá seguirse de cerca siempre que los distribuidores necesiten nuevos contratos para las compras de capacidad y de energía.

3.4.8 Ajustar los peajes de transmisión y desarrollar mecanismos explícitos para la inversión privada en transmisión

Hemos expresado gran preocupación por la viabilidad financiera de ETED en el futuro. Bajo amenaza de pleito, la SIE no ha podido aumentar los peajes de transmisión. Los cobros de transmisión se han eliminado al parecer en renegociaciones de PPAs, y la Ley de julio de 2001 prohíbe la participación privada en transmisión, de manera que no hay alternativa para ETED. Si los ingresos de ETED no son suficientes para cubrir la inversión en capacidad adicional de transmisión, o aún peor, si no son suficientes para cubrir el costo de operación y mantenimiento, se pueden presentar limitaciones de transmisión en el futuro cercano, imponiendo costos adicionales al sector.

Por estas razones, *la SIE debe fijar peajes en un nivel apropiado y debe permitir la participación privada en transmisión.* Como en el caso de instalaciones hidroeléctricas, varias existen opciones para la inversión privada: la aprobación de una nueva ley de concesiones; el uso de regímenes de arrendamiento o aún la privatización o la capitalización completa de ETED. En cualquier caso, la planificación de la transmisión no puede ser abordada por la empresa de transmisión únicamente; la participación de generadores, del OC, de distribuidores y de usuarios es necesaria para asegurar que sus intereses se tengan en cuenta al más alto grado posible. Por esta razón, *recomendamos que las decisiones sobre ampliación de la red de transmisión sean transferidas de ETED al OC, el cual fue establecido para evaluar y discutir las necesidades de transmisión del sector.*

Las limitaciones de transmisión pueden tener gran impacto financiero en el sector al forzar el despacho de plantas de alto costo en áreas congestionadas. A largo plazo, los embotellamientos pueden también distorsionar decisiones de localización de generación. Del mismo modo, una

compañía distribuidora identificó problemas técnicos a la entrada de la ciudad como un problema significativo de transmisión. La necesidad de fijar peajes en los niveles adecuados, para atraer el suficiente capital, y de planificar cuidadosamente, hace de esto una recomendación muy importante. Por otra parte, implica varios elementos con diversos horizontes de tiempo.

A corto plazo, en los tres meses siguientes, la SIE debe iniciar y concluir un proceso público que establezca un esquema de reequilibrio del peaje de transmisión para llevar los peajes hasta un nivel sostenible (los nuevos peajes pueden ser gradualmente implantados durante un período transitorio más largo). En este mismo período, el Reglamento se debe enmendar para transferir decisiones de transmisión al OC, y se deben considerar diversas alternativas para la intervención del sector privado.

Un período de otros tres meses se debe utilizar para desarrollar los procedimientos de planificación de transmisión del OC. Observamos que la CNE está en el proceso de hacer un informe de planificación que pueda ser útil al OC. Mientras tanto el Congreso podría considerar una política para la inversión privada en transmisión. Antes del fin de 2003, el objetivo debe ser tener peajes más adecuados de transmisión, responsabilidad de la planificación de transmisión bajo el OC, y un esquema para mayor inversión privada en transmisión.

3.4.9 Resolver el conflicto de Cogentrix

Entendemos que el conflicto de Cogentrix plantea asuntos legales y financieros delicados para ambas partes. Sin comentar respecto a esos asuntos, observamos la importancia que esta planta reduzca el déficit de generación al mínimo. El Gobierno debe considerar, como parte de sus opciones, usar préstamos multilaterales para asignar el PPA a los distribuidores o para convertirlo en una planta mercante. También recomendamos que el gobierno continúe estudiando la opción de la conversión al gas natural, ya que éste ayudará a diversificar la matriz de energía del país y posiblemente a bajar el costo de producción de la planta de Cogentrix, y por lo tanto los precios de mercado spot.

En vista de la urgencia de eliminar apagones, la resolución del conflicto de Cogentrix es de suma importancia.

3.4.10 Retrasar la fusión de Haina-Itabo hasta que se concluya un estudio exhaustivo de las implicaciones competitivas

Parece que la fusión de Haina e Itabo produciría un alto nivel de concentración en un mercado pequeño. El riesgo de un impacto adverso en la competencia del mercado es alto, especialmente cuando la SIE todavía está en el proceso de convertirse en regulador independiente hecho y derecho, y por ello sus capacidades limitada en este momento para supervisar prácticas monopolísticas son limitadas.

Recomendamos que la SIE inicie un procedimiento para estudiar la fusión propuesta, empleando posiblemente a expertos reconocidos internacionalmente en asuntos anticompetitivos para ayudar a evaluar el impacto de la fusión de Haina-Itabo en el mercado mayorista. El procedimiento se debe llevar a cabo bajo procesos públicos de la SIE de modo que el público pueda participar y expresar sus opiniones. La SIE puede realizar audiencias públicas en esta materia, incluyendo la interpelación de testigos como medio para establecer una base para establecer los hechos de la fusión. Después de que la SIE haya realizado una revisión cuidadosa de la fusión propuesta, deberá emitir sus resultados de hecho y de ley, y emitir una resolución que o bien rechace la fusión, o bien la apruebe o bien la apruebe con condiciones.

3.4.11 Establecer objetivos claros y ambiciosos para la reducción de pérdidas técnicas en los niveles de transmisión y de distribución

Aunque las pérdidas totales han declinado notablemente desde que ocurrió la capitalización, siguen siendo muy altas según los estándares internacionales, y la sostenibilidad financiera no ocurrirá a menos que las pérdidas técnicas se reduzcan sustancialmente. A diferencia de las pérdidas no técnicas, que deben ser tratadas dentro de asuntos más amplios de aplicación de la ley, culturales, y relacionados con la pobreza, las pérdidas técnicas se pueden y deben tratar por ETED y los distribuidores con planes de inversión. *Recomendamos que los objetivos de reducción de la pérdida sean establecidos, o bien por el OC como condición de la participación del mercado, o por la SIE.* Alternativamente, los estándares para las compañías de distribución podrán tratarse al momento de renegociar los contratos.

ANEXO 1
EJEMPLOS DE ENTRENAMIENTO QUE SE PODRÍAN REALIZAR EN LOS
PRÓXIMOS SEIS MESES

(a) Todas las instituciones

- Definiciones del mercado - NOTA: la ley misma identifica a "instituciones privadas y públicas" como parte del sub sector eléctrico;¹⁶¹ es importante que se haga una distinción mayor entre los diversos tipos de instituciones, ya sean reguladoras, compañías privadas o no gubernamentales, etc.
- Información pública, conocimiento y participación incluyendo el entrenamiento de los medios, organizaciones no-gubernamentales, cuerpos del gobierno (la SIE, la CNE, etc.), grupos de la comunidad.
- Operación básica del mercado del sector de electricidad
- Funciones y responsabilidades

(a) la CNE

- Creación de políticas; cronogramas; acciones prioritarias de la reforma
- Reforma de los mercados de electricidad (experiencia comparativa del mundo)
- Funciones y responsabilidades

(a) la SIE

- Funciones principales en el mercado emergente
- Sistema de expedientes regulatorios
- Gerencia interna del Cuerpo Regulador (descripciones de los puestos de trabajo)
- Audiencias públicas
- Procesos regulatorios
- Desarrollo de tarifas
- Redacción de textos legales y regulatorios
- Reforma de los mercados de electricidad (experiencia comparativa del mundo)
- Investigación y cumplimientos de las normas regulatorias (legal, técnico, económico)
- Ejecución, aplicación de las penalidades, multas
- Cómo identificar prácticas monopolísticas en el mercado
- Preparación de datos y de información sobre procedimientos para determinar tarifas, valores históricos y previstos
- Relaciones públicas.

(1) Compañías de distribución

- *Servicio al cliente* - en este momento, la ayuda del Gobierno, o por lo menos algún tipo de esfuerzo de colaboración para adquirir capacitación en servicio al cliente beneficiaría a la compañía, al mercado y, en última instancia, ayudaría al Gobierno a consolidar las reformas. Esto podría convertirse en una condición de los contratos de rendimiento de las distribuidoras; un cierto entrenamiento se podía proporcionar por parte del Gobierno o por un programa de cooperación con el desarrollo.
- *Comunidad y Acción Social* - La cultura, a menudo asociada con las compañías de distribución de involucrarse en actividades locales de la comunidad, no se ha desarrollado suficientemente. AES se involucra en actividades de la comunidad; ha construido una clínica

¹⁶¹ Título III, Ley De Julio De 2001.

y una escuela y trabaja con los líderes locales en áreas de servicio; pero otras compañías no. El Gobierno debe considerar el desarrollo de programas de relación con la comunidad para implicar a compañías como parte natural e importante de la comunidad y no de afuera.

(1) Grupos del consumidor /Grupos de iglesia. Este es el momento óptimo de apalancar las redes y poder de grupos comunitarios para apoyar la reforma del sector. El desarrollo de capacidad técnica y organizativa y los intercambios de información son críticos para asegurar que todas las partes involucradas sean efectivas. El Gobierno debe explorar inmediatamente las áreas donde los esfuerzos de desarrollo de capacidad llevados a cabo por donantes y por agencias públicas puedan ser apalancados (Ej., ayuda de USAID a las ONGs, etc.)

Pacto para la estabilidad y el desarrollo económico Es posible que un cierto entrenamiento pueda ser útil mientras este pacto se desarrolla.

ANEXO 2

Comentarios sobre el Informe presentados por la Comisión Nacional de Energía, Carta con fecha del 6 de marzo del 2003.

Comisión Nacional de Energía

República Dominicana

6 de marzo del 2003

RUDDY & MUIR, LLP
1717 K Street, NW Suite 600
Washington, AD 20036

Atención: Sr. Thomas P. Gross, Abogado

Estimado Sr. Gross:

1. ¿Cuál es la participación de la Oficina del Presidente en la toma de decisiones en el sector?
2. El pago del consumo de electricidad del sector público es deducido mensualmente por las distribuidoras de electricidad que la CDEEE entrega al Mercado Mayorista.
3. Actualmente no existe una relación estrecha de trabajo entre la Superintendencia de Electricidad (SIE) y la Comisión Nacional de Energía (CNE), tampoco la CNE ha criticado ni ha hecho comentarios sobre las acciones de la SIE. En algunas oportunidades, les hemos enviado nuestra opinión sobre casos específicos, con el objetivo de ofrecer una visión diferente.
4. La capacidad institucional deficiente de las instituciones, específicamente la Superintendencia de Electricidad (SE) y la Comisión Nacional de Energía (CNE), se debe a que fueron creadas hace poco tiempo y a la puesta en marcha de un nuevo marco regulatorio para el mercado.
5. Se mencionó en su informe que la información entregada por los agentes a la CNE no está siendo manejada con la confidencialidad que se requiere. Normalmente no recibimos información de los agentes; la información de los agentes la recibe la SIE. La información que nos llegó directamente de los agentes ha sido manejada con mucha confidencialidad por la CNE.
6. Ud. indica que se trata a la CDEEE de manera diferente, favoreciéndola a través de las Resoluciones emitidas por la SIE o por el Organismo Coordinador (OC). No tenemos información que apoye esta afirmación; sin embargo, tenemos muchas comunicaciones de la CDEEE la cual asevera haber sido tratada de manera injusta.
7. La CNE está actualmente desarrollando las bases para tener una participación apropiada y activa en el mercado eléctrico. En la actualidad, la CNE está involucrada en la finalización de varios proyectos: el Sistema Nacional de Información Energética, el modelo de demanda de electricidad y la planificación indicativa de la transmisión y generación en el sistema eléctrico.
8. El Decreto por el cual se creó la Comisión Presidencial para la sostenibilidad del sector eléctrico estaba basado en un objetivo específico; esta Comisión desaparecerá en cuanto estén solucionados esos problemas.
9. El Presidente de la Junta Directiva de la CNE es el Secretario de Industria y Comercio y no el Secretario de Finanzas.

10. El programa PRA es técnicamente y administrativamente dirigido por el Gabinete Social. La CDEEE, la CNE y la SIE solamente ofrecen al PRA el apoyo logístico y los conocimientos del sector que necesitan para manejar el programa.
11. La Resolución 15 tuvo validez hasta el 31 de diciembre del 2002.

Respetamos su opinión de que la CDEEE juega todavía un papel de regulador en el mercado; sabemos que la CDEEE opera como un simple agente en el mercado.

Muy atentamente,
George A. Reinoso
Director Ejecutivo