



Comisión Nacional de Energía

**Participación de Inversores Internacionales en la Gestión de las
Distribuidoras Eléctricas de la República Dominicana**

Propuesta para la Comisión Nacional de Energía (CNE)

Consultor:
Pedro Antmann

Noviembre de 2006

1- Objetivo del informe

En el presente informe se describe y fundamenta una propuesta de acción que pretende lograr dos objetivos esenciales. Por una parte, se trata de acelerar la recuperación que muestra actualmente la actividad de distribución de energía eléctrica en la República Dominicana. Adicionalmente, se intenta asegurar que esa mejora en la gestión técnica y financiera de la actividad sea sostenible, las que resulta esencial para viabilizar una recuperación estructural integral del sector eléctrico del país.

La propuesta se fundamenta en que, después de dos años de iniciado un programa de recuperación de las distribuidoras eléctricas del país, se ha logrado que estas empresas estén transitando por un camino de mejora gradual y sostenida en su gestión. Esto ha permitido restablecer en parte el valor de la actividad como negocio en la industria eléctrica. Este factor se suma a la existencia de un escenario financiero internacional favorable para las inversiones en la República Dominicana y a las elevadas tarifas aplicadas en el sector eléctrico. Como consecuencia, se entiende que existen condiciones muy favorables para volver a vincular a inversores nacionales e internacionales en la gestión y propiedad de las empresas distribuidoras. Esto representa una excelente oportunidad para acelerar la recuperación de la actividad y asegurar que ésta tenga carácter sostenible en el tiempo.

2- Contenidos del informe

2.1- Breve reseña de la evolución histórica del sector eléctrico de la República Dominicana

Como se indicó en informes anteriores, numerosos expertos internacionales que han evaluado en los últimos años el desempeño del sector eléctrico de la República Dominicana coinciden en el diagnóstico de las causas de las crisis por las que ha atravesado el mismo en las últimas décadas y han expuesto en diversos documentos esos motivos. En todas esas evaluaciones, se identifica como la causa principal de la crisis a la incapacidad del sector para recaudar de sus consumidores, a través de las tarifas del servicio eléctrico, los costos que permiten un desarrollo sostenible del mismo. Esto ha conducido a la descapitalización de las empresas distribuidoras, que no cuentan con recursos para la inversión en esta actividad y han acumulado importantes deudas con las empresas generadoras. La entidad del problema es tan grande que se ha llegado a una situación de restricción permanente de la demanda de energía eléctrica, ya que el déficit de caja no permite producir las cantidades de energía eléctrica (de forma predominante partir de combustibles importados) requeridas por los consumidores. Esa restricción se complementa con la aplicación de las tarifas eléctricas más elevadas de América Latina (y entre las más altas a nivel mundial) y un aporte de fondos del Gobierno al sector eléctrico que alcanzó cerca de USD 600 millones en el 2005 y superó significativamente ese valor en el año 2006.

La insuficiencia en la recaudación se debe a una combinación de un alto nivel de hurto de energía y bajas tasas de cobranza de los montos facturados. Ambos fenómenos son

estructurales en el sector eléctrico de la RD (están presentes con una entidad significativa desde hace unos 40 años). Sin embargo, los valores que registran actualmente los parámetros que permiten evaluar la ejecución de esos procesos están muy alejados de los asociados a una gestión eficiente, en entornos socio-económicos y geográficos comparables al de la RD.

Los valores de los índices de pérdidas eléctricas y de cobranza de los montos facturados registrados al producirse el inicio de la gestión de las distribuidoras por sus accionistas privados en 1999 (Unión Fenosa en los casos de EDESUR y EDENORTE y AES en el caso de EDEESTE), son comparables a los que se tenían en la mayoría de los países de América Latina que desarrollaron procesos de reforma sectorial en la última década del siglo XX.

Si bien se logró una mejora inicial en los valores de ambos parámetros, ésta no pudo ser sostenida en el tiempo. Por el contrario, en el año 2003 se produjo un fuerte retroceso en el desempeño comercial de las tres empresas.

Tanto el índice de pérdidas (P) como el de cobranzas (C) no alcanzaron, en ningún momento del período, valores representativos de una gestión eficiente. Ésta puede ser caracterizada por un valor de P inferior a 10% y un índice C superior a 98%, en entornos en entornos socio-económicos y geográficos comparables al de la RD.

El deterioro en la gestión registrado en el 2003 puede ser explicado en parte por la severa crisis económica que afectó a la RD. En los casos de EDENORTE y EDESUR es razonable asumir que la gestión de UF perdió empuje y eficiencia a partir de que esta empresa asumió su desvinculación de las distribuidoras afiliadas (alrededor de mayo de 2003, según algunos gerentes entrevistados durante la misión). Ambos efectos apuntan hacia un empeoramiento en el desempeño operacional.

En el período transcurrido entre la transferencia de la propiedad y gestión de las distribuidoras al Estado (noviembre de 2003) y el tercer trimestre de 2005, el desempeño operacional de ambas empresas osciló entre el estancamiento y el deterioro, con valores absolutos peores que mediocres. Esto llevó a que, en marzo del año 2005, el Gobierno de la República Dominicana decidiera lanzar la implementación de “Planes de Contingencia” para la gestión de ambas empresas. Fueron formados nuevos equipos de conducción gerencial superior de las compañías, integrados por profesionales latinoamericanos con amplia experiencia en la gestión de empresas distribuidoras en entornos caracterizados por elevadas pérdidas y bajos índices de cobranza. Esta era la situación ampliamente predominante en el continente a comienzos de la década de los años 90, y fue revertida de forma sostenida en la gran mayoría de los países que llevaron adelante procesos de reforma sectorial.

2.2- Situación Actual y perspectivas de corto y mediano plazo

Los nuevos equipos de conducción gerencial superior de EDENORTE y EDESUR se hicieron cargo de la gestión de las empresas en el último cuatrimestre del año 2005. El entorno creado por las elecciones legislativas realizadas en mayo de 2006 impactó significativamente en esa gestión desde la asunción de los equipos y durante los primeros 5

meses de ese año, en especial a partir de mediados de marzo. Las restricciones que debieron afrontar esos equipos ocasionaron atrasos importantes en la ejecución de los respectivos Planes de Negocios, elaborado por los nuevos directivos, a partir de directrices estratégicas propuestas por este Consultor y aprobadas por el Comité de Recuperación del Sector Eléctrico. Como consecuencia lógica de esos retrasos, los valores de principales indicadores de gestión de ese período, en particular el Índice de Recuperación de Efectivo (CRI)", muestran que el desempeño del sector no mejoró. Desde el punto de vista de los resultados, los últimos meses del 2005 y primeros 5 meses del 2006 son un período perdido.

El caso de EDEESTE merece especial atención. Los valores de los indicadores principales de la gestión de la empresa (CRI, parámetros de calidad de atención de los clientes y del servicio prestado) son muy malos. Esto es inaceptable, si se tiene en cuenta que la empresa está siendo gestionada por un operador internacional desde hace casi 7 años, y no ha padecido las situaciones institucionales y de gestión por las que atravesaron las otras distribuidoras desde mediados de 2003. La empresa no presta a sus clientes un servicio de calidad adecuada, y percibe tarifas de distribución muy elevadas. Como fue expresado por el consultor en informes anteriores, el equipo gerencial que asumió la conducción gerencial de esa empresa en febrero de 2006 está implementando con seriedad y profesionalidad un Plan de Negocios típico del período inmediatamente posterior a la toma de control ("take-over") de una empresa por un nuevo gestor. Este comentario muestra con elocuencia que se perdieron más de 6 años de gestión del operador privado de esa empresa, con apoyo financiero del Gobierno, sin lograr ningún resultado. Esta situación pone en evidencia la necesidad de fortalecer el funcionamiento de la regulación del sector eléctrico de la República Dominicana. Es un aspecto crucial para lograr una mejora sostenible en el desempeño de ese sector, sobretodo si se tiene en cuenta la participación en el mismo de agentes privados, que es de interés del Gobierno mantener y, de ser posible, incrementar.

A pesar de que lo expuesto en los párrafos anteriores es un aspecto negativo, puede afirmarse que en los últimos 8 meses se vislumbra un escenario muy diferente al que se tuvo en los primeros 5 meses del año 2006. Al clausurar un evento sectorial desarrollado en la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) los días 13 y 14 de junio de ese año, el Sr. Presidente de la República expresó su percepción de que el país vivirá, previsiblemente hasta fines del 2007, un escenario político especialmente propicio para encarar con la máxima celeridad y diligencia el tantas veces postergado proceso de mejora del sector de distribución de energía eléctrica. Añadió que su Gobierno asignaba la máxima prioridad a ese proceso, basado en la reducción de pérdidas no técnicas (hurto de energía eléctrica) y en la mejora de los índices de cobranza de los montos facturados. Manifestó también que el combate al hurto y fraude debía ser frontal y sin excepciones, y se mostró dispuesto a promover modificaciones en la legislación vigente, de modo de reforzar las penalizaciones asociados a estas situaciones. Para que no quedaran dudas respecto de su mensaje, lo culminó expresando: "no hay excusas para no mejorar la distribución".

Esta clara expresión de voluntad política del primer mandatario del país encuentra a las distribuidoras con equipos de conducción gerencial integrados por personas con las calificaciones adecuadas para desempeñar sus cargos. Adicionalmente, esos equipos utilizaron el período en el que se padecieron restricciones en la gestión para ajustar el diseño de los Planes de Negocios y avanzar en la obtención de los suministros y servicios

(materiales, equipos, contratistas) requeridos para su ejecución. Si bien el avance en este tema no fue uniforme, puede afirmarse que el progreso global fue significativo. Esto coloca a las 3 empresas en condiciones muy adecuadas para encarar la ejecución de los Planes de Negocios con un ritmo aún mayor que el previsto inicialmente.

Al respecto, y, como ya fuera expresado en informes anteriores, es importante resaltar que las distribuidoras no son responsables de los aspectos externos que afectaron su gestión en los primeros meses del 2005. Pero continúan siendo enteramente responsables del pésimo desempeño histórico y actual del sector y son las únicas que pueden devolverle la viabilidad al mismo. Están obligadas entonces a actuar con máxima celeridad y eficacia en el período identificado por el Presidente de la República en su alocución en FUNGLODE para lograr la efectiva recuperación del sector. Como expresó el primer mandatario: “no hay excusas”. No se puede desaprovechar esta coyuntura histórica aduciendo causas externas que ya no están presentes.

3- Propuesta de Plan de Acción

3.1- Que puede hacerse

Actualmente las tres distribuidoras muestran una mejora consistente en su performance operacional a partir de junio de 2006. Sin embargo, la velocidad de esa mejora es insuficiente, lo que obliga al Gobierno a seguir aportando ingentes sumas de dinero

En ese contexto, resulta imprescindible inyectar “capital fresco” al sector para acelerar la ejecución de los Planes de Negocios de las distribuidoras y restaurar la viabilidad económica y financiera del sector.

Ahora bien, cabe preguntarse si es realista pensar en la posibilidad de atraer inversores locales e internacionales al negocio de la distribución?. A juicio del Consultor, la respuesta a esa pregunta es afirmativa, por las razones que se exponen a continuación:

- Las distribuidoras están bien conducidas: han diseñado y ejecutan actualmente planes de negocios realistas elaborados e implementados por profesionales competentes

- Los valores actuales muy elevados de las tarifas pagadas por los consumidores de electricidad permiten encarar inversiones en reducción de pérdidas con períodos de repago muy cortos

- La RD ha mejorado sustancialmente su calificación de riesgo financiero

- El mercado de capitales de riesgo presenta una situación muy favorable

El escenario descrito permite vislumbrar la posibilidad cierta de recuperar de forma sostenible la viabilidad técnica, económica y financiera del sector eléctrico, a través de la incorporación de capital nacional e internacional a las distribuidoras. Esto permitirá eliminar los aportes que realiza el Estado al sector, y en consecuencia asignar esos fondos a

la atención de las actividades esenciales e indelegables (seguridad, educación, salud).**3.2- Que es necesario contemplar**

Para concretar la posibilidad descrita en el párrafo 3.1, pasando del diagnóstico a los hechos, resulta imprescindible:

3.2.1- Consolidar la gestión de las distribuidoras:

3.2.2- Acelerar la ejecución de los Planes de Negocios actuales de las empresas, asignando máxima prioridad a la concreción de las inversiones que permiten reducir de forma sostenible las pérdidas totales (técnicas y hurtos) y mejorar los índices de cobranzas

3.2.3- Apoyar la gestión de las distribuidoras con la definición e implementación de ajustes y complementos en la normativa legal y sus reglamentos. Esto incluye, en particular, la aprobación de una normativa para dar mayor severidad (rango criminal) al hurto de elementos utilizados para prestar el servicio eléctrico y en el consumo de electricidad.

3.2.4- Fortalecer el funcionamiento de entidades claves del sector (CNE, SIE), a través de:

- la definición de los procedimientos para el cálculo de los valores de tarifas asociados a una prestación eficiente de los servicios de distribución
- el establecimiento de niveles de calidad de servicio técnico y comercial, cronograma de aplicación, régimen de fiscalización y sanciones.
- la definición de una política de asignación de subsidios en el sector eléctrico, incluyendo: subsidios transitorios y permanentes, sectores beneficiarios, fuentes de fondos (tarifas, externas), mecanismos de asignación, administración y control de uso de los fondos.

3.3- Como puede hacerse

Se propone encarar el diseño e implementación de un plan de acción basado en un **proceso de convocatoria a inversores locales e internacionales para la venta del 50% de las acciones del Estado en las 3 distribuidoras y el traspaso de la gestión de las empresas.**

En el diseño e implementación del plan de acción serán contemplados los siguientes aspectos fundamentales:

3.3.1- El proceso comprenderá 2 etapas:

- Fase 1: capitalización de EDENORTE y EDESUR
- Fase 2: capitalización de EDEESTE, previa devolución al Estado de las acciones propiedad de TCW y salida de AES del rol de Operador Técnico

La Fase 2, se implementará una vez concretada la capitalización de EDENORTE y EDESUR. Con esta finalidad, se deberá resolver la situación formal de EDEESTE contemplando estos aspectos:

- Recuperar para el Estado las acciones en manos del grupo TCW.

- Reemplazar el operador técnico de la empresa, para eliminar incompatibilidades de roles.
- Asignar la conducción gerencial a los miembros del equipo actual que no forman parte de la plantilla del operador técnico.
- Licitación de la capitalización de la empresa

3.3.2- Se propone que el procedimiento de selección de los inversores-operadores sea de tipo competitivo, simple y transparente, constando de dos etapas:

- Etapa 1: Precalificación “pasa o no pasa” de interesados a partir del cumplimiento de requisitos objetivos de capacidad técnica y financiera
- Etapa 2: Licitación de la capitalización con un único parámetro de evaluación: “valor del negocio” a ser integrado en efectivo antes de asumir la gestión (“take over”).

3.3.3- El cronograma de aportes del Estado al sector debe ser una “regla de juego” del proceso competitivo e incluirse por tanto en el pliego de condiciones de la licitación. Esto implica definir período de aplicación, valores anuales, etc.

3.3.4- Se recomienda que los aportes del Estado se hagan efectivos aplicando el enfoque de “Output Based Aid”, es decir como contrapartida al cumplimiento de metas establecidas en los respectivos contratos de concesión, referidas a:

- valores de CRI,
- ejecución de inversiones obligatorias (medición, renovación de redes, etc.)
- niveles de calidad de servicio

3.3.5- Es muy conveniente crear una cuenta “escrow” con los pagos recibidos de los adjudicatarios para asegurar el pago de los aportes del Estado. Parte de esos pagos podrían hacerse efectivos mediante compra de deuda de las empresas distribuidoras.

3.3.6- Se sugiere aplicar la modalidad de “regulación por contrato”. Los contratos a ser celebrados entre el Gobierno y los nuevos agentes que capitalizarán y gestionarán las distribuidoras deben incluir los aspectos principales del marco regulatorio de la actividad. Los elementos claves de esa “regulación por contrato” son:

- Derechos y obligaciones de las partes contratantes (inversiones obligatorias, etc.)
- Procedimientos para fijación y ajustes de tarifas
- Definición del régimen de calidad del servicio (parámetros y cronograma de aplicación, fiscalización, sanciones)
- Definición y aplicación del régimen de subsidios (transitorios y permanentes) y procedimientos de asignación.
- Mecanismos para solución de controversias (arbitraje internacional, tribunales especializados, etc.).