

**Preparación de un Proyecto de Inversiones para Acelerar y Consolidar
la Recuperación de las Distribuidoras Eléctricas de la República
Dominicana**

Informe para la Comisión Nacional de Energía (CNE)

Pedro Antmann

Mayo de 2007



1- Objetivo del informe

En el presente informe se describen las acciones cumplidas por el consultor en la República Dominicana entre el 28 de mayo y el 02 de junio, junto con los integrantes de una misión del Banco Mundial, con el objetivo de definir los lineamientos preliminares de un proyecto que apunta a acelerar la recuperación que muestra actualmente la actividad de distribución de energía eléctrica en la República Dominicana.

El proyecto 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, que es necesario acelerar y consolidar.

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

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 aún 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, desde junio de 2006, en los últimos 12 meses se observa 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 periodo 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.

En la misión el Consultor realizó reuniones de trabajo con el equipo de conducción superior de cada una de las empresas distribuidoras, así como con el Comité de Distribución de la CDEEE. A partir de las informaciones recibidas y analizadas en esos encuentros se puede concluir que en el último año se verifica un significativo progreso en el sector. Las empresas han logrado, desde junio de 2006 hasta abril de 2007, aumentar el índice de recuperación de caja en sus zonas de concesión (sin las áreas del PRA) de 51.5% a 57.8%. Esto coloca a las tres empresas en condiciones muy adecuadas para acelerar al máximo los programas que se requieren para mejorar la calidad de servicio, reducir las pérdidas totales en sus redes y mejorar la facturación y cobranza de la energía entregada, llevando el parámetro CRI a valores aceptables para el entorno en el que desarrollan sus actividades.

3- Lineamientos del Proyecto de Reducción de Pérdidas Eléctricas

3.1- Objetivos y diseño conceptual

Si bien tres distribuidoras muestran una mejora consistente en su desempeño operacional a partir de junio de 2006, la velocidad de esa mejora es insuficiente, lo que obliga al Gobierno a seguir aportando ingentes sumas de dinero

En ese contexto, resulta imprescindible acelerar la ejecución de los Planes de Negocios de las distribuidoras y restaurar la viabilidad económica y financiera del sector.

Se entiende que se dan las condiciones adecuadas para ello, ya que:

- 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
- El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han expresado su disposición de aportar el financiamiento requerido para ejecutar las inversiones que permiten reducir de forma sostenible las pérdidas totales (técnicas y hurtos) y mejorar los índices de cobranzas

Considerando el importante avance que encontró la pasada misión del Banco Mundial en la República Dominicana en materia de gestión social, reducción de pérdidas de electricidad y

3.2- Aspectos específicos

En las reuniones de trabajo, la CDEE y cada una de las empresas distribuidoras realizaron presentaciones de sus planes de inversión, cuyos contenidos se resumen a continuación.

La CDEEE, por su parte, en su carácter de holding y accionista de las empresas de distribución de electricidad, ha venido realizando el monitoreo del desempeño de las tres distribuidoras y propone actuar como coordinadora del nuevo proyecto.

3.2.1- EDEESTE

EDEESTE presentó a la misión una propuesta para la ejecución integral en el año 2008 de varias actividades dirigidas a la disminución de pérdidas, incremento de la recaudación y mejora en la atención a los clientes en ocho (8) circuitos seleccionados en áreas geográficas claramente delimitadas por fronteras eléctricas en las que es posible realizar mediciones confiables para calcular un correcto balance de energía.

En esos circuitos la empresa registra actualmente 85,839 clientes (de un total de 287,000), según la última actualización de la base de datos. La energía que se prevé recuperar asciende a 114.44 GWh/año. El plan de inversiones elaborado por la empresa para el período 2007-2013 apunta a reducir las pérdidas totales a 15% e incrementar el CRI por encima del 80%.

3.2.2- EDESUR

EDESUR presentó a la misión un plan de inversiones que comprende cinco (5) circuitos, cuya ejecución permitirá aumentar el CRI de las áreas alimentadas por los mismos por encima del 71%. Las inversiones incluyen los módulos de tele-medicación para adicionar a los medidores ya instalados, complementando las inversiones en adecuación de algunas redes e instalación de medidores realizadas en 2007.

3.2.3- EDENORTE

El plan de inversiones de la empresa que se presentó comprende un total de 40 circuitos, que abastecen a 224,000 clientes. Las inversiones realizadas en el año 2007 han permitido reducir las pérdidas en 5% y con las nuevas inversiones se podrían reducir en el año 2008 en un 5% adicional.

3.3- Acciones Acordadas

Las acciones acordadas entre CDEEE, las tres distribuidoras y la misión del Banco Mundial son las siguientes:

- Las tres distribuidoras y la CDEEE presentarán al Banco un resumen de las inversiones que desean incluir en el proyecto de reducción de pérdidas.
- Los miembros de la misión prepararán una Nota de Concepto de Proyecto que será sometida a la consideración de la gerencia del Banco en junio de 2007.
- En caso de aprobación de la Nota, el Banco formará un equipo para evaluar el proyecto y procesar el préstamo, que se espera presentar al Directorio del Banco en diciembre de 2007.
- En caso de aprobación de la Nota, cada una de las tres distribuidoras formará un equipo para preparar el proyecto. El trabajo incluye la definición detallada de cada componente del proyecto (en el caso los componentes ejecutados en el primer año de implementación la definición debe llegar a nivel necesario para licitar), evaluación técnica y financiera, plan de licitaciones para el primer año de implementación del proyecto, manual de operaciones, acuerdos operacionales entre las instituciones participantes del proyecto.