

ANEXO 1

Comentarios de Elektra Noreste, S.A. dentro del proceso de Audiencia Pública No. 007-2024 celebrado en virtud de Resolución AN No. 19535-Elec de 30 de agosto de 2024

Previa lectura y análisis del Anexo A de la Resolución AN No.19535-Elec de 30 de agosto de 2024, que contiene la exposición de motivos que respalda la propuesta de modificación del artículo 22, en el Título IV, denominado Régimen Tarifario del Servicio Público de Distribución y Comercialización, del Reglamento de Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica, nos permitimos compartirle nuestras consideraciones así:

I. Consideraciones y comentarios de Elektra Noreste, S.A. (ENSA).

El documento definido como Anexo A de la Resolución AN No.19535-Elec de 30 de agosto de 2024, en su primera parte, expone que la razón por la cual se trae en esta ocasión, una propuesta de modificación a un (1) solo artículo del Título IV del Régimen Tarifario, del Reglamento de Distribución y Comercialización de Electricidad, es porque se desea introducir (descrito como una necesidad), un nuevo elemento en el proceso de revisión tarifaria cuatrimestral, dado que se han detectado dos (2) situaciones que se presumen correlacionadas estrechamente (descrito como posibilidad) como lo son, por un lado, el hecho que no se utilicen la totalidad de los costos operativos aprobados para las empresas distribuidoras y por otro lado, que la calidad del servicio de las empresas no cumple las expectativas del regulador ni de la población.

En esta motivación entonces observamos dos (2) intenciones muy claras y hasta cierto punto muy entendibles de la Autoridad Reguladora, que son:

- 1) A partir del periodo tarifario 2026-2030 poder evaluar si los costos operativos reales (ADM, O&M y COM) se ajustan a los costos aprobados en el periodo anterior. Es decir, si se utilizaron; y,
- 2) Causar un efecto directo sobre el nuevo Ingreso Máximo Permitido (IMP) que se deba aprobar, por los resultados de incumplimientos de la calidad del servicio. Esto representaría un descuento en el cálculo del nuevo IMP, porque se estima que de esta forma se incentiva a la empresa distribuidora a mejorar la calidad del servicio y se protegen los intereses de los consumidores para que paguen por un servicio que no reciben.

Frente a estas consideraciones, y en especial por el comentario bastante sucinto que describe en parte tal vez, una de las causas que motivan la modificación propuesta; con el respeto que su Autoridad merece, consideramos estamos frente a una acotación falaz, de generalización apresurada, cuando se dice que se paga por un servicio que no se recibe, ya que en la gran mayoría de nuestros casos **si se recibe y además bajo estándares de calidad en promedio mucho mejores que los establecidos en la regulación.**

También es a nuestro criterio evidente que, si bien el propósito real que en reiteradas ocasiones ha expresado esta máxima Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, es el de velar por los intereses de los clientes, en nuestra opinión, se está asumiendo sin mayor sustento el hecho de que una empresa distribuidora no utilice la totalidad de costos eficientes que le son reconocidos dentro del IMP, es la razón por la cual se dan incumplimientos en la calidad del servicio que se exige dentro de la regulación, por lo que se podría estar incurriendo en una falacia de causa falsa "post hoc ergo propter hoc".

Adicionalmente, y como parte de las mejores prácticas dentro del proceso de implementación de mejora regulatoria, precisamente por el impacto que pueden producirse por la materialización de cambios normativos, se conoce que una herramienta fundamental para evaluar la viabilidad y justificación de modificar un aspecto regulatorio es el **análisis Costo-Beneficio (ACB)**, del cual existe vasta referencia literaria, y que en resumida cuenta **explica la necesidad de correlacionar los costos y beneficios que acarrearían las propuestas de modificación de normas, para reducir riesgos, para mejorar intangibles** -como el elemento "satisfacción del cliente" que tanto nos importa y que es definitivamente causa fundamental para que esta

ANEXO 1

Comentarios de Elektra Noreste, S.A. dentro del proceso de Audiencia Pública No. 007-2024
celebrado en virtud de Resolución AN No. 19535-Elec de 30 de agosto de 2024

Autoridad Reguladora decida realizar procesos de toma de decisión que parecieran ser cruciales, pero que bajo ninguna manera deben ser apresurados porque hemos advertido que la regulación, debe ser revisada de manera integral, para asegurar que estructuralmente, el modelo regulatorio de "Revenue Cap" es sostenible; **para darle transparencia y sólida fundamentación al cambio, para identificar oportunidades o alternativas de solución que pudieran ser de mayor beneficio, y aseguramos que las decisiones o propuestas que se adopten se basen en evidencia en lo posible.**

El análisis costo-beneficio (ACB) es muy importante para asegurar que las modificaciones sean justificadas, sean eficientes, sean cristalinas, no atenten contra la seguridad jurídica de las inversiones que realizamos de manera responsable, desde nuestra mejor gobernanza y criterio de optimización de recursos.

Siendo lo anterior, el marco sobre el cual queremos partir, hacemos un primer énfasis en el hecho que, en la actualidad, el establecimiento de los "costos operativos reales" denominados ADM, O&M y COM, dentro del modelo regulatorio que nos aplica, proviene de ecuaciones eficientes que toman como base empresas comparadas de los Estados Unidos de América. Es decir, la determinación de estos costos ya tiene embebida una definición de "eficiencia" aceptable para el servicio regulado y por tanto no se pueden considerar como "recursos" de uso obligatorio, sino más bien como una asignación eficiente de recursos.

Nuestro segundo énfasis estaría orientado al hecho de que esta modificación tiene un efecto importante en las condiciones económicas que enmarcan los contratos de concesión vigentes y cuya vigencia se extiende hasta 2028, por lo que la vigencia de una nueva directriz, bajo estos términos debe estipularse para que, por lo menos, surta efectos a partir del siguiente periodo de concesión.

Como un tercer punto a enfatizar, queremos manifestar que, si se desea establecer una relación directa entre la ejecución de costos y gastos operativos versus la calidad del servicio, debiese hacerse una evaluación de cumplimiento de indicadores propios por cada uno de los rubros a saber: O&M (calidad técnica), COM (calidad comercial y calidad de atención) y ADM (calidad de atención), a fin de que el concepto fuese metodológicamente consistente, al tiempo de operar en ambos sentidos: cuando se da un menor costo real incurrido, como cuando se da superior.

En adición a lo anterior, es impreciso que se emita una regulación, a media propuesta porque será regulada (valga la redundancia) posteriormente por la misma instancia. Es decir, la presente consulta pública debe abarcar, con espacio de consulta abierta, la regulación misma para la determinación de cualquier descuento por montos no ejecutados cuando se hubiese dado un incumplimiento en indicadores de servicio.

Finalmente, y complementario a los puntos planteados, debajo compartimos un análisis sobre la materia tomando en consideración publicaciones referidas la regulación de servicios públicos de distribución ya aportadas a su Autoridad en interacciones anteriores, y por considerar que es necesario evitar a futuro los problemas que devienen de implementar soluciones bajo una visión de corto plazo.

Recomendamos una revisión integral, y esta necesidad se colige ya que, en distintas instancias y de forma reiterada, se presentan propuestas para aplicar "SOLUCIONES PUNTUALES" que apuntan a mitigar coyunturas y se alejan del modelo inicial aplicado al servicio de distribución y de comercialización, refiriéndonos a afectar el "ingreso máximo permitido".

De forma reiterada, se pretende introducir aspectos como el descuento "automático" a las empresas distribuidoras, tema que ahora nos atañe, con la intención de recuperar recursos "no ejecutados" y castigar el no cumplir con la calidad o generar el incentivo a través de un castigo para mejorar "supuestamente la calidad". Esta propensión de aplicar "soluciones rápidas" al modelo aplicado, sin el correspondiente análisis Costo-Beneficio (ACB) estructural, implica una modificación que no hace un análisis riguroso y no mantiene una visión sistémica dentro del contexto del modelo regulatorio hoy

ANEXO 1

Comentarios de Elektra Noreste, S.A. dentro del proceso de Audiencia Pública No. 007-2024
celebrado en virtud de Resolución AN No. 19535-Elec de 30 de agosto de 2024

aplicado, podrá afectar el desempeño de las empresas. Es por esto por lo que invitamos a que en este caso particular evaluar concretamente y con los debidos sustentos, la adopción de algún nuevo modelo regulatorio, antes de aplicar un parche al modelo existente.

En conclusión, este cambio regulatorio, que desarrolla a fin de cuentas un nuevo esquema económico distinto de la concesión original, únicamente traslada al operador riegos adicionales a los ya existentes (comportamiento incierto de los consumos de los clientes, gestión de pérdidas en zonas rojas, aparición de asentamientos informales, depreciación de activos, costo de financiamiento, reconocimiento de inversiones, etc.), y además reduce el interés y apetito que podrían tener operadores futuros que quisieran entrar a prestar servicios públicos en Panamá.

Ahora bien, (entendiendo que consideraran modificar el modelo) enumeramos los siguientes modelos de regulación que serían los más comunes en la literatura que son aplicables a la distribución eléctrica: 1) regulación por tasa de retorno (Rate Of Return, ROR) o costo de servicio; 2) regulación por Price Cap y/o Revenue Cap; y 3) regulación por Yardstick Competition / empresa eficiente.

Por las necesidades que se tienen de mejorar la calidad y a la vez incidir el costo de electricidad, los cambios estructurales que modifican por completo el modelo, se deben analizar tomando entonces como referencia los mencionados modelos. Por ello, tanto los formuladores de políticas, como los reguladores previamente debiesen realizar una revisión exhaustiva, para establecer el modelo más conveniente y que su implementación sea efectiva y sin resultados adversos.

El modelo panameño vigente establece un precio por la prestación del servicio que surge de la valoración de los ingresos basado en un análisis de costos eficientes como se mencionó, a partir de los cuales, el operador es responsable de la debida prestación del servicio y de asumir riesgos predefinidos. Complementariamente, y para asegurar la debida prestación del servicio con calidad, el modelo se apalanca en penalizaciones ante incumplimientos, las cuales implicarían gastos adicionales para el operador. Es decir, el modelo vigente está diseñado para que el operador vele por el cumplimiento en la prestación del servicio, al tiempo de maximizar su eficiencia.

El descuento "automático" realizado ex - post, no solamente desmotiva la búsqueda de eficiencias por parte del operador, sino que anula uno de los elementos estructurales del modelo económico de concesión en distribución vigente, motivo por el cual reiteramos que ello implica un análisis sistémico del mismo, que como ya se mencionó lo harían los formuladores de políticas y/o los reguladores en el contexto internacional.

Hacemos mención que el concepto descuento "automático" se usa normalmente para la delegación de actividades donde no se requiere motivar la eficiencia y es supervisado en detalle en calidad de "tercerización". No obstante, este modelo dista el espíritu del modelo económico de concesiones con incentivos desarrollado a través de la Ley 6 de 1997.

Ahora bien, y solo en caso de que se insistiera hacer una modificación de esta naturaleza sin una visión sistémica del modelo económico de concesión con base en el cual se definió en su momento el marco legal que nos rige, nos permitiríamos plantear una propuesta que mejore la propuesta en tal sentido no sin antes reiterar nuestro concepto de inconveniencia al no ser una aproximación sistémica.

A continuación, y para más fácil comparabilidad, presentamos en un cuadro de columnas lo siguiente:

- Columna 1: Artículo 22 del Título IV, en su versión vigente.
- Columna 2: Propuesta presentada por ASEP, para el texto del artículo 22, dentro del proceso Audiencia Pública ASEP 007-2024.
- Columna 3: Propuesta presentada por ENSA, para el texto del artículo 22, acorde a los comentarios previamente planteados.

ANEXO 1
Comentarios de Elektra Noreste, S.A. dentro del proceso de Audiencia Pública No. 007-2024
 celebrado en virtud de Resolución AN No. 19535-Elec de 30 de agosto de 2024

Artículo 22, en su versión vigente	Propuesta de modificación (Audiencia Pública 007-2024)	Propuesta ENSA
<p>Artículo 22. La Autoridad revisará al final de cada periodo tarifario, el IMP aprobado con respecto a los ingresos reales percibidos por la empresa distribuidora, a fin de determinar si las variaciones se encuentran dentro de un margen razonable. Para tales efectos deberá considerarse que, de acuerdo con las variaciones en las ventas, en la cantidad y/o tipo de clientes y/o en los costos de insumos, o mano de obra, en forma diferente a lo reflejado por el índice de Precios al Consumidor que emite la Contraloría General de la República, no constituye un grave error de cálculo y, por tanto, no causarán la posibilidad de realizar revisiones extraordinarias de tarifas por motivo de estas situaciones.</p>	<p>Artículo 22. La Autoridad revisará al final de cada periodo tarifario, el IMP aprobado con respecto a los ingresos reales percibidos por la empresa distribuidora, a fin de determinar si las variaciones se encuentran dentro de un margen razonable. Para tales efectos deberá considerarse que, de acuerdo con las variaciones en las ventas, en la cantidad y/o tipo de clientes y/o en los costos de insumos, o mano de obra, en forma diferente a lo reflejado por el índice de Precios al Consumidor que emite la Contraloría General de la República, no constituye un grave error de cálculo y, por tanto, no causarán la posibilidad de realizar revisiones extraordinarias de tarifas por motivo de estas situaciones.</p> <p>La revisión incluirá una evaluación de los costos operativos de la empresa distribuidora, comparando para el periodo tarifario anterior, los costos operativos efectivamente incurridos (Administración, Operación y Mantenimiento y Comercialización) con los costos reconocidos en ese mismo periodo. Esta evaluación se basará en las ecuaciones de eficiencia y aprobadas para el periodo correspondiente y utilizando los valores reales de las variables.</p> <p>Adicionalmente, se evaluará la calidad del servicio prestado en cada zona de concesión durante el último año calendario del periodo tarifario anterior. En caso que no se haya cumplido con la calidad del servicio requerida, se aplicará un descuento en el nuevo IMP. El monto del descuento será proporcional al grado de incumplimiento y a las diferencias encontradas en la evaluación de los costos operativos. Los criterios específicos, así como la metodología a utilizar, será desarrollada y sometida al proceso de consulta ciudadana correspondiente de cada empresa.</p>	<p>Artículo 22. La Autoridad revisará al final de cada periodo tarifario, el IMP aprobado con respecto a los ingresos reales percibidos por la empresa distribuidora, con el fin de determinar si las variaciones se encuentran dentro de un margen razonable. Para tales efectos deberá considerarse que, de acuerdo con las variaciones en las ventas, en la cantidad y/o tipo de clientes y/o en los costos de insumos, o mano de obra, en forma diferente a lo reflejado por el índice de Precios al Consumidor que emite la Contraloría General de la República, no constituye un grave error de cálculo y, por tanto, no causarán la posibilidad de realizar revisiones extraordinarias de tarifas por motivo de estas situaciones.</p> <p>A partir del año 2030, la revisión incluirá una evaluación de los costos operativos de la empresa distribuidora, comparando para el periodo tarifario anterior, los costos operativos efectivamente incurridos (Administración, Operación y Mantenimiento y Comercialización) con los costos reconocidos en ese mismo periodo. Esta evaluación se basará en las ecuaciones de eficiencia aprobadas para el periodo correspondiente y utilizando los valores reales de las variables.</p> <p>Adicionalmente, se evaluará la calidad promedio de los indicadores globales del servicio prestado en cada zona de concesión durante el último año calendario del periodo tarifario anterior. En caso de que, no se haya cumplido con la calidad del servicio regulatorio requerida, se aplicará un descuento en el nuevo IMP en el rubro específico acorde con la metodología detallada en el artículo 22A. El monto del descuento será proporcional al grado de incumplimiento y a las diferencias encontradas en la evaluación de los costos operativos. Los criterios específicos, así como la metodología a utilizar, será desarrollada y sometida al proceso de consulta ciudadana correspondiente de cada empresa.</p>

ANEXO 1

Comentarios de Elektra Noreste, S.A. dentro del proceso de Audiencia Pública No. 007-2024
celebrado en virtud de Resolución AN No. 19535-Elec de 30 de agosto de 2024

Adicionalmente, y consistente con lo ya mencionado bajo un escenario de insistencia con el cual no coincidimos, nos permitimos proponer la inclusión de un criterio a utilizar para gestionar los descuentos que se proponen en el artículo anterior, y con el fin de evitar decisiones posteriores subjetivas, tomando como ejemplo que, para los ingresos no regulados, el criterio de descuento está claramente definido dentro del Título IV. Régimen Tarifario de Distribución y Comercialización en su Capítulo IV.3 relativo a las actividades no reguladas, consideramos importante presentar a su consideración una propuesta de artículo adicional así:

Artículo 22A. *Para cada uno de los rubros se determinará el menor valor a ser reconocido en el siguiente periodo tarifario a saber:*

- a) Costos de Operación Mantenimiento:** *Por cada 5% de incumplimiento del indicador global promedio consolidado de confiabilidad (SAIDI o SAIFI), se descontará 5% sobre el monto no ejecutado calculado como menor Costo de Operación y Mantenimiento incurrido en comparación con el reconocido.*
- b) Costos de Comercialización:** *Por cada 5% de incumplimiento del indicador global promedio consolidado de calidad comercial (conexiones, reconexiones, facturas reales, calidad de la atención personalizada, calidad de la atención telefónica), se descontará 5% sobre el monto no ejecutado calculado como menor Costo de Comercialización reconocido.*

En cualquier caso, el valor a descontar no podrá ser mayor al monto no ejecutado calculado para el periodo anterior, el cual deberá descontar proporcionalmente, cuando apliquen, excesos que se hubieran presentado en los restantes rubros que aplica el criterio de reconocimiento en comparación con lo efectivamente incurrido: inversiones del periodo, pérdidas de energía y gastos de Administración.

Sin otro particular,

Santiago Díaz Gutiérrez
Presidente Ejecutivo Encargado