

# **LA CAPACIDAD DE ESTADO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

## **La Regulación del Sector Eléctrico en el periodo post-Capitalización**



**Federico Iannuli**

2560402

Tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos

Universidad de Leiden

Supervisor: Prof. P. Silva

Leiden, Junio de 2021

Fuente de la imagen de la portada:

<https://eldinero.com.do/154195/piden-el-cierre-de-la-termoeletrica-punta-catalina-por-alta-contaminacion/>

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>Prefacio</b>	1
<b>Introducción</b>	2
<b>Capítulo 1</b>	5
<b>La Regulación y la Capacidad de Estado</b>	
1.1 La capacidad de Estado y sus dimensiones	5
1.2 El Estado regulador: de la visión desarrollista a la visión reguladora	8
1.3 Midiendo la capacidad de Estado de un Estado regulador	11
<b>Capítulo 2</b>	14
<b>La Capacidad de Estado en la historia del Sector Eléctrico Dominicano</b>	
2.1 Las inversiones internacionales en el SED y la escasa capacidad de regulación del Estado	14
2.2 El monopolio estatal y la politización del sector eléctrico	17
2.3 La Capitalización: el tentativo de crear Cohesión y Autonomía en el sector	21
<b>Capítulo 3</b>	25
<b>Medición de la Capacidad de Estado de la República Dominicana</b>	
3.1 Especialización	25
3.2 Autonomía	28
3.3 Cohesión	32

<b>Conclusión</b>	36
<b>Anexos</b>	39
Anexo 1: Lista de entrevistados	39
Anexo 2: Pauta de entrevista semiestructurada	41
<b>Bibliografía</b>	42

## **Prefacio**

Este espacio resulta pequeño para mencionar y agradecer a todas las personas que directamente o aun sin proponérselo han contribuido al desarrollo y culminación de este trabajo. Primeramente, es justo y necesario expresar mi agradecimiento a mi supervisor de tesis, el Profesor Patricio Silva, por su tiempo, consejos y correcciones. A la Profesora Francesca Saltarelli por su ayuda en la redacción de este texto.

Un agradecimiento especial al Ing. Bernardo Castellanos, quien primero me ayudó a encontrar los contactos de los otros expertos y me dio la posibilidad de hacer mi primera entrevista. También a los otros expertos que compartieron sus conocimientos: Rodolfo Cabello, José Luis Moreno San Juan, George Reinoso, Eduardo Sagredo Robles, Cristóbal Román Sasone, Frank Núñez Ramírez, Marcos Cochón, Manuel López San Pablo, Rodolfo Fermín, Alberto Campagna y Francisco Méndez.

Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a mis amigos, a mi familia, a mi papá, mi mamá y a mi hermano, a mis tíos Pippo y Elena y su preciado colaborador Jonathan, y a mi novia Micol por su apoyo incondicional.

## Introducción

La República Dominicana fue durante muchos años el país con el mayor crecimiento anual de PIB en América Latina: 5,1% en 2019 (datos del Banco Mundial), segundo solo al de Guyana (5,4%). Sin embargo, ha seguido teniendo problemas de vario tipo, las fallas del sector eléctrico entre los mayores. Pero, ¿por qué el sector eléctrico del Estado caribeño tiene peores resultados que los de otros Estados latinoamericanos si ha tenido una historia muy parecida a la de los demás? Cárdenas (2010) nos contesta diciendo que “la Capacidad de Estado es uno de los conceptos más importantes para entender estas diferencias.” (32).

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es analizar la Capacidad de Estado de la República Dominicana para entender dónde se originan las fallas y qué es lo que puede mejorarse. Como se señala en el primer capítulo, la Capacidad de Estado es la habilidad de un Estado para desempeñar los roles característicos de un Estado. Para investigar este aspecto, como también se matizará en el primer capítulo, es necesario investigar las características distintivas del Estado y de qué manera este debe desempeñar sus papeles. Con este trabajo se quiso destacar la esencia reguladora del Estado: parafraseando la famosa sentencia de Descartes “*Cogito ergo sum*” (pienso, luego existo), igualmente este trabajo atribuye al Estado el siguiente planteamiento: “regulo, luego existo”.

En cuanto al sector eléctrico, la importancia de la electricidad es cada año más evidente. Las innovaciones tecnológicas nos han hecho extremadamente dependientes de la electricidad, especialmente después de la digitalización de casi todos los sectores de la economía. Además, la electricidad puede ser un elemento fundamental para contrarrestar el cambio climático. Basta con pensar que cada marca de automóvil tiene por lo menos un modelo híbrido. Por lo tanto, siendo el sector fundamental, este trabajo enfoca especialmente las deficiencias en la República Dominicana porque, después de 20 años de la aprobación de la Ley 125-01 (Ley de Electricidad) es justo y necesario evaluar los logros y los fracasos de aquella reforma.

Este trabajo tiene el objetivo de calcular, a través de un método cualitativo, la Capacidad de Estado de la República Dominicana, investigando la eficiencia del marco regulatorio del sector eléctrico. Concretamente, la pregunta planteada por la presente investigación es:

- ¿Cuál es la capacidad de estado en República Dominicana en la regulación del sector eléctrico?

Para contestar a esta pregunta se utilizará un modelo, descrito en el primer capítulo, que investigando y analizando cualitativamente los acontecimientos históricos del sector, y relacionándolos con los tres aspectos esenciales de la regulación (Especialización, Autonomía y Cohesión), también presentados en el primer capítulo, producirá una evaluación cualitativa de la Capacidad de Estado de la República Dominicana.

A fin de obtener los datos necesarios se utilizaron fuentes primarias, como leyes y documentos del Gobierno Dominicano, documentos y resoluciones de las instituciones del sector y artículos de periódicos dominicanos; y también fuentes secundarias, libros y ponencias de académicos y expertos, útiles por su profundo conocimiento del tema. Para validar y preservar la autenticidad de este estudio fueron entrevistadas personas de notoria competencia, que desempeñaron o desempeñan funciones relevantes en el Sector Eléctrico Dominicano, y que participaron en acontecimientos importantes. Se realizaron entrevistas exhaustivas, semi-estructuradas, cuya finalidad fue obtener los datos necesarios para contestar a la pregunta objeto de la investigación. El análisis de los datos fue interpretativo.<sup>1</sup>

Este trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se elabora el marco teórico. Primeramente, es introducido el concepto de Capacidad de Estado, describiendo cuándo nació y cómo ha evolucionado, y los métodos mediante los cuales se ha definido y calculado esta capacidad. Lo anterior viene a destacar la falta de un enfoque basado en la regulación en la mayoría de la literatura académica. En la segunda parte del primer capítulo, será analizada la noción de Estado Regulador, matizando por qué los estados modernos son estados reguladores y por qué la regulación es una característica que puede utilizarse para medir la Capacidad de Estado. Finalmente, el primer capítulo finaliza con la descripción del modelo utilizado en esta tesis para medir la Capacidad de Estado de la República Dominicana, mediante la evaluación del sistema regulador de su sector eléctrico. Este modelo evalúa los tres factores fundamentales de un sistema regulatorio: la Especialización, la Autonomía y la Cohesión.

En el segundo capítulo, se reporta brevemente la historia del Sector Eléctrico Dominicano, poniendo el foco de la atención en la presencia/ausencia de los tres factores fundamentales de la regulación en cada etapa. Primero se describe la creación y la primera expansión del sector, realizada exclusivamente por iniciativas privadas, y se hace hincapié en la falta de regulación y de Capacidad de Estado de la época. A continuación, se analiza la situación del sector bajo monopolio estatal, subrayando su politización. Finalmente, en la última parte, se describen el proceso y la reforma de la capitalización y cómo deberían haber solucionado los problemas del sector a través de la regulación, describiendo el contexto institucional investigado.

---

<sup>1</sup> La pauta de entrevista y la lista de los entrevistados están disponibles en los anexos.

En el tercer y último capítulo se evalúa el sistema regulatorio del Sector Eléctrico Dominicano, utilizando el modelo explicado en el primer capítulo, según el método descrito anteriormente en esta introducción. Este capítulo está dividido en tres secciones, una por cada aspecto fundamental de la regulación. Finalmente, en la última sección de esta tesis aparece una breve conclusión donde se describe el estado actual del Sector Eléctrico Dominicano y se reportan los resultados de este trabajo.



# Capítulo 1

## La Regulación y la Capacidad de Estado

En este primer capítulo se presenta el marco teórico de la tesis. Primero, voy a hacer una breve introducción del concepto de ‘capacidad de Estado’ (state capacity), cuándo surgió, cómo ha venido evolucionando y cuáles son las formas de determinar tal capacidad. Mi propósito es destacar que muy raramente la literatura académica ha abordado el tema de la capacidad de estado desde la regulación. En la segunda sección se analiza el estado regulador (regulatory state) y por qué los estados modernos pueden denominarse de esta forma, considerando la regulación un aspecto intrínseco del Estado mismo. Finalmente, se introduce el modelo de medición de la capacidad de Estado que se utilizó en este trabajo: basado sobre el funcionamiento y la calidad del proceso regulatorio, es fruto de una reelaboración del modelo de Queiroz Cunha *et al.* (2017), el cual también se ilustrará al principio de esta última sección.

### 1.1 La capacidad de Estado y sus dimensiones

Muy raras veces el concepto de capacidad de estado ha sido enfocado desde la regulación, lo que queda demostrado en esta sección que recorre la historia del concepto a lo largo de la literatura académica. La capacidad de Estado es bastante controversial. De hecho, está en trámite de definición y todavía no se ha llegado a una noción unívoca. Utilizando una simplificación se puede afirmar que la capacidad de Estado es la habilidad de un Estado para desempeñar todas y cada una de sus funciones, y es lo que permite evaluar la calidad de su estructura y su administración. Sin embargo, es necesario plantearse la pregunta de qué es lo que un Estado debe hacer, qué es lo típicamente estatal. Las múltiples respuestas a este interrogante producen evidentemente una variedad de definiciones. Bien lo explica la afirmación de Francis Fukuyama (2013) “los Estados cumplen una gran variedad de funciones, cualquiera de esas puede ser utilizada como barómetro para medir toda la capacidad de Estado” (354).

El debate sobre la capacidad de Estado empezó entre finales de los años 70 y la primera mitad de los 80. En este periodo, dos diversas corrientes de académicos consideraron que el Estado había perdido demasiada importancia en la política y la sociología, y que debía reubicarse en el centro de los estudios: los neo-marxistas y los estatistas. Mientras los primeros analizaban el rol del Estado como mediador entre el capital y la mano de obra, la segunda corriente, para reafirmar la centralidad del Estado, estudiaba la dimensión administrativa de los gobiernos (Queiroz Cunha *et al.*, 2017: 118). Desde esta segunda aproximación se puso el foco de la atención en la capacidad de Estado, la que a fecha de

hoy ha llegado a tener al menos 39 definiciones de acuerdo con el estudio de Cingolani (2013: 29-30). Los primeros estudiosos que afrontaron el tema estaban muy influidos por la visión del Estado de Max Weber. De hecho, sus definiciones se basaban en las tres funciones con las cuales Weber describió el rol del Estado: coerción, extracción y administración (Just Quiles, 2019: 33). Entre los primeros trabajos es necesario mencionar a tres autores, muy importantes para el desarrollo del concepto: Charles Tilly, Theda Skocpol y Michael Mann. Primeramente, Tilly definió la capacidad de Estado como la presencia de un sistema capaz de sacar, libre y eficientemente, recursos de la población, y opinaba que la única manera para construir semejante sistema era participar en una guerra (Cardenas, 2010: 13). A su vez, Skocpol analizó las relaciones entre el Estado y los otros actores que operan en su interior, llegando a la conclusión que la capacidad de Estado es la capacidad del Estado para perseguir sus objetivos independientemente de las objeciones que puedan plantearsele (Cingolani, 2013: 5). Por último, Mann, uno de los estudiosos que más innovaron el entendimiento del concepto, teorizó el “poder infraestructural” (infrastructural power), vale decir la capacidad del Estado para ejercer su autoridad e implementar sus políticas en su propio territorio, lo que constituirá una de las teorías que más influyeron en la literatura (Soifer, 2015: 9).

Con el paso del tiempo el concepto de capacidad de Estado devino cada vez más importante a fin de comprender aspectos diversos de la vida de un Estado, como la organización administrativa, la prestación de servicios y el desarrollo económico. Cingolani (2013) identificó, en la literatura, siete dimensiones de la capacidad de Estado (27). La primera es la capacidad coercitiva, que remite a aquel “monopolio de la violencia” que Max Weber considera rasgo fundamental del Estado, debiendo éste controlar el territorio y proteger sus fronteras (28). La segunda dimensión es la capacidad de extracción, también de origen weberiano, vale decir la capacidad de conseguir recursos de la población (*ibidem*). La tercera, la capacidad administrativa, se refiere a la burocracia profesional y autónoma teorizada por Weber (28 & 31). La cuarta es la capacidad de industrialización, la capacidad de intervenir de manera eficaz en la economía y configurarla para lograr objetivos determinados (31). La quinta es la cobertura territorial, o sea la capacidad del Estado para ejecutar en todo el territorio sus decisiones, aplicándolas a cada nivel de la sociedad (*ibidem*). La sexta es la capacidad jurídica, el cumplimiento por parte del Estado de sus contratos y obligaciones, lo que hace que los otros actores confíen en el propio Estado (32). Por último, la capacidad política, que es la capacidad de los que detentan el poder para tomar decisiones, por ejemplo, en los parlamentos (*ibidem*).

Debido a la importancia que la noción de capacidad de Estado ha venido adquiriendo los estudiosos se han esforzado de encontrar la manera de medirla, pero la falta de una visión compartida ha llevado a una multitud de esquemas y modelos de medición. De hecho, los métodos para medir la capacidad de Estado no sólo se basan en las siete dimensiones arriba mencionadas, sino también en combinaciones entre ellas. Siguen algunos ejemplos

de técnicas y métodos: realización de estudios comparativos intra- o extracontinentales (Soifer, 2015: 8), análisis de un único caso de estudio, o incluso de un único sector examinando sus procesos o resultados. Un ejemplo muy importante, especialmente en mi caso de estudio, es el de Soifer (2012). Soifer creó un esquema para medir la capacidad de Estado, que fuese específico para América Latina. Él quería establecer un modelo que no equiparara los Estados latinoamericanos con los del “Norte Global”, como ha sido la norma en la literatura. En su opinión, los Estados latinoamericanos debían compararse entre ellos, y el análisis debía enfocarse únicamente en casos contemporáneos. Empezando por el “poder infraestructural” de Mann, anteriormente definido,<sup>2</sup> Soifer señaló que la capacidad de Estado se fundamenta en tres factores: la administración de algunos servicios básicos, la garantía de la seguridad y la extracción. Desde su punto de vista el primero es la administración de los servicios básicos, dado que según el planteamiento de Mann la provisión de servicios es la característica fundamental de un estado moderno. El segundo es la seguridad, porque entre los bienes más valiosos que un Estado puede garantizar al ciudadano el más importante es su propia seguridad. Por último, viene la extracción, porque para prestar servicios y garantizar la seguridad, el Estado necesita recursos. Un ejemplo de las diferencias entre modelos de medición es el de Hendrix (2010), muy diferente del de Soifer. Hendrix, ideó una forma de medir la capacidad de Estado relacionada con el estallido de las guerras civiles. En este caso la capacidad tiene que medirse teniendo en cuenta tres aspectos: la capacidad militar, la capacidad administrativa y burocrática, y la calidad y coherencia de las instituciones. La primera es la capacidad del Estado para disuadir y rechazar ataques contra su autoridad; la segunda es la capacidad para administrar el Estado, rastrear información e individualizar a potenciales rebeldes; la última es la capacidad para integrar en el sistema político elementos democráticos y no democráticos. Estos sólo son dos ejemplos de modelos de medición, pero, en opinión de Levi-Faur (2013) la perspectiva no puede basarse únicamente en la coerción y la violencia, sino hace falta integrar otros elementos, entre los cuales uno muy importante es la regulación: como se explicará en la próxima sección, la regulación es fundamental en los Estados modernos, frecuentemente definidos “Estados reguladores”, si bien la regulación como factor de medición de la capacidad de Estado ha recibido muy poca atención (Queiroz Cunha *et al.*, 2017: 116).

---

<sup>2</sup> P. 6, al final del primer párrafo.

## 1.2 El Estado regulador: de la visión desarrollista a la visión reguladora<sup>3</sup>

Al igual que la noción de capacidad de Estado, también el concepto de Estado regulador es muy reciente y controvertido. De hecho, la regulación empezó a tener relevancia académica en la década de los 90 del siglo XX (Levi-Faur, 2013; Haber, 2020; Martínez-Gallardo y Murillo 2011). Como sugiere el título de esta sección, no siempre la regulación ha sido el primer compromiso del Estado porque, en la época después de la Segunda Guerra Mundial, se impuso el “Estado Empresario”, vale decir un Estado que se hizo inversionista para impulsar el desarrollo económico. Sólo en los años 80 aparecieron los primeros ejemplos de “Estado Regulador”: el Estado dejó entonces la iniciativa al sector privado, limitándose a desempeñar el papel de “árbitro” o “director de orquesta”. Una de las definiciones de Estado regulador más utilizadas en la literatura es la de Giandomenico Majone. Un Estado regulador, mantiene, es “un Estado que basa sus métodos en la regulación, más que en la propiedad estatal, la planificación o la administración centralizada.” (Majone, 1994: 77). Sin embargo, antes de plasmarse esta definición, el significado del concepto de Estado Regulador ha cambiado muchas veces a lo largo del tiempo.

Los estudiosos identifican instituciones autónomas de regulación ya en los Estados Unidos de la década de los 80 del siglo XIX, y Michael Moran sostuvo que, en el Reino Unido, entre 1833 y 1855, se dio un “Estado regulador victoriano” (Jordana y Levi-Faur, 2006: 6-7). Sin embargo, estas concepciones no se pueden comparar con el significado que hoy otorgamos a la noción de regulación. De toda manera, a finales del siglo XIX, el término se utilizaba para describir la expansión de la administración estatal norteamericana, y el primero en aplicarlo fue Holmes (1890) (Levi-Faur, 2013: 31). Sin embargo, el concepto de Estado regulador no se consideró relevante hasta 1962, cuando por vez primera compareció en el título de un libro (*The Emergence of the Regulatory State*) en el cual su autor, James Anderson, analiza cómo el gobierno y la burocracia estadounidenses se habían expandido a través de agencias especiales independientes, pero no plasmó la idea en una definición concreta (Levi-Faur, 2013: 31). Finalmente, a finales de la década de los 70 se empezó a utilizar el término “regulación” con su significado contemporáneo y la idea empezó a difundirse. De hecho, el gobierno mediante la regulación dejó de ser un fenómeno limitado a Estados Unidos y empezó a circular por Europa, América Latina, Asia, y todos los Estados en vías de desarrollo (Jordana y Levi-Faur, 2004: 1). Esto pasó por varias razones, pero se debió principalmente a la falta de capital en que incurrieron los Estados en la década de los 80 (especialmente América Latina, donde aquella época se conoce como la “década perdida”). Tal escasez impulsó la

---

<sup>3</sup> Este título está inspirado en el trabajo del estudioso Giandomenico Majone, quien escribió el ensayo “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”; y también en un estudio de Amann y Baer, “From the developmental to the regulatory state: the transformation of the government’s impact on the Brazilian economy”.

difusión de las ideas neoliberales que trajeron la liberalización económica, las privatizaciones y otras reformas del mercado (Martinez-Gallardo y Murillo, 2011). Aunque estas reformas se conocen por apadrinar el concepto de desregulación, paradójicamente impulsaron el desarrollo de la herramienta de la regulación, que sustituyó la propiedad estatal como forma de intervención (Haber, 2020; Jordana y Levi-Faur, 2004; Majone, 1994; OCDE, 2002). Otro factor que determinó la adopción de reformas reguladoras, especialmente en los países en vías de desarrollo, fue la acción del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que solicitaron aquellas reformas como requisitos para conceder sus préstamos a los Estados, representando aquellas instituciones el llamado “Consenso de Washington” (Dubash y Morgan, 2012; Prado, 2008: 437). Evidentemente tales acontecimientos estimularon el interés de los estudiosos, quienes cambiaron el paradigma utilizado hasta entonces para identificar la regulación. El primero que relacionó la privatización con la regulación en la literatura fue Harold Seidman a mediados de los años 80, en su libro *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State* (Levi-Faur, 2013: 33). A partir de ese cambio de paradigma, en 1994 Giandomenico Majone, como se ha señalado en el principio de esta sección, describió el Estado regulador como neoliberal y basado en la regulación. Sin embargo, surge la pregunta: ¿cómo se puede definir la regulación? Utilizando Baldwin *et al.* (1998), ellos identifican la regulación como: reglas específicas, los métodos de intervención del Estado en la economía, y todos los mecanismos de control social.

Como ya se ha mencionado, la difusión de la regulación ha alcanzado una dimensión global, tanto que algunos estudiosos indican que el Estado moderno puede definirse Estado regulador, y que la regulación también caracteriza un nuevo orden internacional: el capitalismo regulador (Regulatory Capitalism) (Levi-Faur, 2005: 14). Primero, Majone (1994), analizando las conexiones entre privatización y regulación, señaló que los fenómenos de la desregulación y la privatización transformaron al viejo Estado dirigista en regulador (97) cambiando su rol de productor de bienes y servicios por aquel de árbitro que supervisa que todos los actores económicos jueguen según las reglas (80). Sin embargo, el ya mencionado Profesor David Levi-Faur, en cuya obra está inspirada esta disertación, fue más allá en su teoría del Estado regulador reformando completamente la misma definición de Estado: si la clásica definición weberiana afirma que el Estado es la entidad que detenta el monopolio de la violencia, Levi-Faur mantiene que el Estado es la entidad que detenta el monopolio de la regulación (Levi-Faur, 2013: 30). Precisamente, en su definición,

el Estado regulador es un Estado que aplica y extiende, directa o indirectamente, la elaboración, la supervisión y el cumplimiento de las normas. Su fuente de autoridad no es solamente su monopolio legítimo sobre los medios de violencia, sino también la reclamación del monopolio legítimo sobre la elaboración, la supervisión y el cumplimiento de las normas. Las reglas pueden ser elaboradas, supervisadas y aplicadas directamente, a través de organismos burocráticos estatales, o indirectamente, por medio de la supervisión de otras instituciones de los sistemas regulatorios. El Estado regulador

reclama el monopolio legítimo sobre el despliegue y la distribución del poder, a través de la elaboración, la supervisión y el cumplimiento de las normas. Es esta reclamación del monopolio, que puede ser delegada o compartida, practicada o no, a voluntad o bajo coacción, lo que importa realmente (Levi-Faur, 2013: 39).

Esta, entre las varias definiciones de Estado regulador, es la más completa porque define el Estado regulador a partir de sus instrumentos, que sean centralizados (ministerios y órganos estatales administrando la regulación, como en la vieja forma de Estado regulador) o descentralizados (con agencias independientes desempeñando un papel regulador). Adicionalmente, esta definición no se fundamenta en ninguna ideología (puede haber influencia indiferentemente neoliberal, socialista, social demócrata, o cualquier otra). Tampoco considera el grado de independencia del Estado a la hora de darse sus reglas (si lo hizo autónomamente o por influencia externa): la autonomía de la regulación es dada solamente por la autonomía de las instituciones reguladoras (Levi-Faur, 2013: 41). Además, la definición de Levi-Faur es también la más innovadora, porque, como se ha mencionado anteriormente, establece que la reclamación del legítimo monopolio de la regulación es elemento integrante y fundamental del Estado regulador y, por lo tanto, requisito del Estado mismo.

Levi-Faur no se limitó a modificar el paradigma de la definición de Estado, sino también identificó, analizando la difusión de la regulación, el surgimiento de un nuevo orden social, llamado capitalismo regulador. Según su análisis, es posible identificar tres diferentes ordenes capitalistas que se han sucedido a lo largo del tiempo: lo que marca la diferencia entre ellos es la división del trabajo entre el Estado (State) y las empresas (Business) en cada época. Esta división del trabajo contempla dos tareas: dirigir (steering), que significa liderar, y por consiguiente planear, manejar y orientar; y remar (rowing), que es prestar los servicios y hacer negocios (Levi-Faur, 2005: 15). En 1800 ambas tareas les correspondían a las empresas y aquel orden se le denominó capitalismo laissez-faire; pero sucesivamente la crisis económica entre las dos guerras mundiales y la primera ola de democratización acrecentaron la importancia del Estado que empezó ya sea a dirigir y a remar creando así el orden del capitalismo asistencial. Hoy en día, después de las privatizaciones y la regulación que se produjeron en la década de los 80, se ha instalado el nuevo orden del capitalismo regulador, caracterizado por una nueva división del trabajo: el Estado dirige y las empresas reman (Levi-Faur, 2005: 15).

Tabla 1  
División del trabajo y Definición de Capitalismo

	Capitalismo <i>laissez-faire</i> (1800s-1930s)	Capitalismo asistencial (1940s-1970)	Capitalismo regulador (1980s - )
Dirigir ( <i>steering</i> )	Empresa ( <i>Business</i> )	Estado ( <i>State</i> )	Estado ( <i>State</i> )
Remar ( <i>rowing</i> )	Empresa ( <i>Business</i> )	Estado ( <i>State</i> )	Empresa ( <i>Business</i> )

Fuente: Levi-Faur, 2005: 16

Pues bien, si el Estado es por definición “una institución cuya fuente de autoridad no es solamente el monopolio legítimo de la violencia, sino su reclamación del monopolio legítimo de la elaboración, la supervisión y el cumplimiento de las normas (vale decir, de la regulación, ndr)” (Levi-Faur, 2013: 30), entonces hace falta encontrar una forma para medir la capacidad de Estado desde la regulación, eso es la atribución característica del Estado moderno. En la próxima sección explicaré mi modelo de medición de la capacidad de Estado basado en la regulación y su derivación.

### 1.3 Midiendo la capacidad de Estado de un Estado regulador

Como ya se ha indicado anteriormente, medir la capacidad de Estado es lo que permite evaluar su estructura y administración, sus fortalezas y sus fallas por resolver. Es muy importante encontrar un método de medición eficaz, para que los Estados entiendan sus errores y puedan volverse cada vez más eficientes y bien administrados. Por lo tanto, considerado lo explicado en la sección 1.2 acerca del Estado regulador, es necesario elaborar un modelo de medición basado sobre la regulación, y la capacidad de un Estado para hacerla cumplir mediante sus instituciones. La elaboración del modelo adoptado en el presente trabajo está inspirada en aquel ideado por Queiroz Cunha, Pereira y de Ávila Gomide en 2017 para relacionar la capacidad de Estado de Brasil con su capacidad regulatoria en el sector de los servicios (utilities). En consecuencia, antes de presentar el modelo que se va a utilizar, quiero ilustrar mi fuente de inspiración.

Queiroz Cunha, Pereira y de Ávila Gomide son tres estudiosos brasileños que consideraron que el concepto de capacidad de Estado no había sido aplicado

adecuadamente a la regulación y la gobernanza. Y que, especialmente después de la muy amplia difusión de la burocracia reguladora, la capacidad de Estado podía ser un método excelente para explicar las interacciones entre las instituciones planeadoras y las reguladoras. Adicionalmente, dada la importancia que reviste esta burocracia, es útil entender, bajo el prisma de la capacidad de Estado, cuáles de sus características pueden beneficiar de mejoras (Queiroz Cunha *et al.*, 2017: 118). Con el fin de aplicar este enfoque, ante todo plasmaron su propia definición de la capacidad de Estado, que consideraron como la “habilidad del gobierno para reunir y manejar sus recursos financieros, humanos, materiales e informativos a efectos de cumplir con sus objetivos.” (118) Además, ellos individuaron los tres requisitos que caracterizan una burocracia reguladora eficiente (especialización, autonomía y cohesión) y, desde la perspectiva de la capacidad de Estado, analizaron la burocracia brasileña para averiguar si el país tenía una buena capacidad regulatoria. Los tres requisitos derivan de la idea neoweberiana que, reelaborando la teoría de la burocracia de Max Weber, indica precisamente especialización, autonomía y cohesión como los 3 requisitos necesarios para la capacidad y la efectividad del Estado (119). El primero, la especialización, remite a la lógica de Weber de guiarse por los resultados y también está relacionado con la burocracia y su cometido de diseñar políticas (*ibidem*). Por autonomía, el segundo requisito, se entiende sencillamente la independencia de la burocracia de la sociedad civil y la política, a fin de aplicar las directrices técnicas sin servir intereses políticos (119-120). Finalmente, por cohesión se entiende el conjunto de las relaciones, formales e informales, entre los burócratas y el alineamiento entre las agencias, bajo la coordinación del Estado para que no sean redundantes y contradictorias (*ibidem*).

El método de medición aplicado a continuación se inspira en el modelo arriba mencionado, con leves modificaciones. Sin embargo, antes de continuar, quiero también explicar por qué fue elegido este método: la motivación principal es que demasiados modelos de medición de la capacidad de Estado funcionan como profecías autocumplidas. La mayoría de las veces se decide medir la capacidad de Estado utilizando métodos basados en los resultados del gobierno, de la burocracia, de las instituciones, y se elige aplicar estos métodos a países que tienen resultados escasos para luego decretar: “el país x tiene malos resultados porque no hay suficiente capacidad de Estado”. Pero, si el resultado de la medición de la capacidad de Estado es dado por los resultados mismos, ello equivale a decir: “el país x tiene malos resultados porque tiene malos resultados”, lo que no es de lo más académico que se pueda imaginar. Por lo tanto, es necesario medir la capacidad de Estado analizando las causas y no los efectos, por lo que creo que en mi caso de estudio no es útil analizar, por ejemplo, el número de apagones en República Dominicana, o las pérdidas de las distribuidoras, sino es mejor abordar el tema desde la especialización, la autonomía y la cohesión de quien maneja el sector: las instituciones creadas mediante el marco regulatorio. Como se ha indicado anteriormente, los requisitos son los mismos que los del modelo inspirador, pero a continuación voy a explicar el significado que se otorga a cada uno de ellos en esta tesis. Primero, por especialización se



entienden la preparación y la capacidad de los miembros y funcionarios de las instituciones, que tienen que ser elegidos por ser competentes; además, los gerentes no solo deben ser competentes, sino también expertos de las instituciones que administran, porque en primer lugar esto significa que no fueron apuntados solo por su afiliación política y, en segundo lugar, como indicaba Majone (1994), el de ocupar una posición al interior de una institución durante mucho tiempo dificulta que los políticos influyan en sus decisiones (84). De aquí se pasa al segundo requisito: la autonomía. La autonomía es la posibilidad de las instituciones de tomar e implementar decisiones en su campo sin la influencia de los gobiernos o de los otros actores que operan en el Estado. Poder tomar e implementar decisiones de forma autónoma elimina el peligro de ceder al “cortoplacismo” de la política, permite planear a largo plazo y tomar decisiones con visión de futuro (Majone, 1994; Prado, 2008; Fischer y Serra, 2000; Guidi, 2015; Gilardi y Maggetti, 2010). Por último, la cohesión es la capacidad de las instituciones para evitar redundancias y contradicciones, y del sistema para encomendar roles específicos a cada institución, controlando que sean desempeñados como debido, a efectos de conseguir la mayor eficiencia posible y evitar conflictos de intereses.

Hecha la premisa, voy a medir la capacidad de Estado de la República Dominicana utilizando el modelo que se acaba de ilustrar. Como ya explicado en la introducción, se aplicará al sector eléctrico, que fue reformado entre los años 90 y principios de los 2000 mediante la creación de un marco regulatorio e institucional. En el próximo capítulo, se ilustrará la historia del sector y cómo se llegó a su última reforma.

## **Capítulo 2**

### **La Capacidad de Estado en la historia del Sector Eléctrico Dominicano**

En este segundo capítulo se exploran el rol y la capacidad estatal en la evolución histórica del Sector Eléctrico Dominicano (SED). También se analizan los orígenes históricos de los problemas y de las fallas que han afectado el sector hasta hoy. Para empezar, el SED ha tenido una historia muy parecida a la de todos los otros sectores eléctricos del mundo, especialmente a los de América Latina. En un principio el sector dependió del capital privado, sucesivamente se creó un monopolio estatal, y finalmente se privatizó nuevamente otorgando al Estado el rol de regulador. En la primera sección del capítulo se explicará cómo surgió y se desarrolló el SED, manejado por empresas privadas extranjeras. En la misma sección se describirá la falta de capacidad del Estado a la hora de hacer cumplir la ley por las compañías, y cómo se llegó a la decisión de nacionalizar el sector para tomar el control de la situación. En la segunda sección, se expondrá cómo el Estado manejó el SED, a través de una compañía estatal verticalmente integrada, falta de Autonomía empresarial y regida por intereses políticos y no económicos. Finalmente, en la última sección, se explicará cómo la decisión de privatizar el sector fue tomada para despolitizar el sistema, y aumentar así el flujo de inversiones que habían escaseado en los últimos años de monopolio. A fin de exponer los temas mencionados también se expondrá el proyecto de reforma, con un enfoque en las instituciones creadas para manejar y regular el sector, lo que introduce al último capítulo donde se evaluará el sistema regulatorio establecido.

#### **2.1 Las inversiones internacionales en el SED y la escasa capacidad de regulación del Estado<sup>4</sup>**

En la historia del SED muchos han sido los problemas, como se verá más adelante, que aún no se han solucionado. Esta historia empezó en 1845 cuando, en la ciudad de Baní, fue instalado el primer alumbrado público (Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 2). En aquel tiempo el alumbrado era considerado un elemento de seguridad y se necesitaba para prolongar el día para fines de entretenimiento e interacción social (Croes, 2015: 252; López San Pablo, 2016: 13-14). Después de Baní, donde la iluminación se realizaba con velas, alumbrados se instalaron también en Puerto Plata (1873), La Vega (1874), Santo Domingo (1877), donde se utilizaban lámparas de

---

<sup>4</sup> En este periodo (1845-1955) la República Dominicana se puede identificar con el “Capitalismo *laissez-faire*” de Levi-Faur. Véase Tabla 1, p. 11.

gas, y Sánchez (1889) (Croes, 2015: 17; ADIE, 2018: 13). Como ya se ha escrito, estos alumbrados se basaban en combustibles, por lo que era preciso prenderlos y apagarlos todas las noches; además los combustibles se agotaban y había que reponerlos: todo ello, más el mismo coste de los combustibles, no pudo competir con la llegada de la electricidad.

El SED se estableció en 1894, cuando el Ayuntamiento de Santo Domingo contrató por medio del señor Emilio C. Joubert, futuro embajador dominicano en los Estados Unidos, a la Edison Spanish Colonial Light Company para instalar el primer generador eléctrico en el país, que se inauguró el 5 de enero de 1896, cerca del río Ozama (Morrison, 2014a). Pocos años después el Ayuntamiento, que suministró el alumbrado eléctrico de forma gratuita, tuvo que renunciar, a la administración del generador por falta de recursos (Croes, 2015: 252-253; Morrison, 2014a). Aun así, compañías extranjeras siguieron instalando pequeñas unidades de generación eléctrica, véase el caso de 1896. Estas unidades se activaban durante un tiempo limitado para suministrar electricidad a algunas industrias y a la población urbana, principalmente por la noche (López San Pablo, 2016: 13-14). Sin embargo, no existía un marco regulatorio que pudiera atraer inversiones capaces de impulsar los cambios tecnológicos necesarios (Croes, 2015: 255; López San Pablo, 2016: 13-14; Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 2). En 1911 se promulgó la “Ley de Concesiones Agrícolas”, que abrió todos los sectores de la economía a la inversión extranjera. Después de la aprobación de aquella ley, las inversiones empezaron a llegar masivamente y, por algunas razones históricas, los inversionistas estadounidenses tomaron la delantera respecto de los europeos. De hecho, ya en el siglo XIX y en la primera década del siglo XX, después de la ocupación militar estadounidense (1916-1924) los funcionarios de la embajada norteamericana llegaron a ser muy influyentes y los militares que gobernaban la República Dominicana privilegiaron a las compañías de Estados Unidos, atraídas por el incentivo de altos precios, un bajo nivel de regulación y el rápido retorno de la inversión (ADIE, 2018: 13; Croes, 2015: 253). Por ejemplo, los señores J.J. Moore y Arthur Lithgow, entre el 1912 y el 1915, firmaron muchos contratos de suministro, transmisión y distribución de electricidad en varias ciudades del país, a través de la Compañía Anónima Dominicana de Luz y Fuerza Motriz (Morrison, 2014a). Esta empresa, que desarrolló un rol muy importante en la rápida expansión de la electricidad en el país, era afiliada de otra compañía fundamental en la historia del SED, la Santo Domingo Water, Light and Power Company (Croes, 2015: 256). Por supuesto, la Santo Domingo Water, Light and Power Company es el origen de la futura empresa estatal. Pero vamos paso a paso.

En 1924, a raíz de un litigio con los ayuntamientos, cuya prerrogativa contractual era el control de las tarifas de los servicios prestados, la Santo Domingo Water, Light and Power Company fue el primer caso de nacionalización al interior del SED (Croes, 2015: 44). El Estado compró las plantas y la infraestructura, y creó la Compañía Anónima de Agua, Luz y Fuerza Motriz, aunque esta operación estaba abocada al fracaso porque el Estado no

tenía los recursos ni las herramientas para llevarla a cabo. Así, en 1929, todas las instalaciones fueron compradas por la compañía estadounidense Stone & Webster que, el año anterior, había creado la Compañía Eléctrica de Santo Domingo (CESD) gracias a un decreto del gobierno con el cual había creado conjuntamente el Sistema Eléctrico Nacional con el fin de generar energía y construir, rehabilitar y extender las redes de transmisión y distribución (Croes, 2015: 264-265; López San Pablo, 2016: 14; Morrison, 2014a; Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 2). La CESD, con el tiempo, se hará con el monopolio del suministro de energía eléctrica en la mayor parte del país (Croes, 2015: 264; López San Pablo, 2016: 14; Morrison, 2014a; Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 2). La decisión de devolver a una sola empresa privada la tarea de desarrollar el sector fue tomada debido al enorme atraso del SED después de 20 años de inversiones. De hecho, el sector estaba subdesarrollado, y la motivación principal fue la “ciega e irreflexiva defensa de los intereses de inversionistas estadounidenses” (Croes, 2015: 265) sin que el Estado interviniera, tampoco en la decisión de dichos inversionistas de suministrar la electricidad principalmente a las empresas estadounidenses afincadas en el país, ignorando las condiciones del resto del territorio (*ibídem*).

En 1930 empezó la dictadura del general Rafael Trujillo (1930-1961). A pesar de lo que se pueda pensar, Trujillo permitió que el servicio público esencial de la electricidad se desarrollara a partir de la expansión de la CESD, compañía inversora extranjera. Esta decisión se fundamentó en cuatro motivos, ilustrados por el estudioso Edwin Croes (2015: 268): primero, un huracán devastó la infraestructura del país; en segundo lugar, como los inversionistas eran estadounidenses, el dictador buscaba el apoyo de los Estados Unidos que también controlaban las finanzas domésticas dominicanas mediante la convención dominico-americana de 1924; en tercer lugar, la República Dominicana aún no tenía los recursos necesarios para que el Estado asumiera un negocio tan intensivo en capital; finalmente, los problemas del SED no fueron evidentes hasta la expansión de la demanda de electricidad en la década de los 40. A pesar de la confianza de Trujillo en la CESD, continuaron los problemas de distribución de la electricidad porque la empresa privada no invertía en la expansión del SED, y el Estado no tenía los instrumentos para obligarla. Además, fue entonces cuando surgió uno de los problemas que a fecha de hoy siguen afectando el SED: el fraude eléctrico. A mediados de la década de los 30 se promulgó la primera ley en materia con penas graves contra los consumidores que no pagaban por su consumo eléctrico (Croes, 2015: 268). Sin embargo, ya se ha indicado que la falla más grave fue el atraso en el proceso de electrificación del país. De hecho, la CESD no quería invertir para expandir su capacidad de generación y de transmisión en alta tensión (Croes, 2015: 269-270; 285-286).<sup>5</sup> Entonces, dada la creciente demanda de electricidad en la década de los 40, el Gobierno dominicano se vio obligado a invertir él mismo, y empezó a instalar decenas de pequeños generadores diésel para suministrar

---

<sup>5</sup> Esta es una clara falta de monopolio del Estado sobre las normas y decisiones de la que escribió Levi-Faur. Véase en el Capítulo 1, p. 9.

electricidad a las principales ciudades del país. Esta operación, aunque aumentó la capacidad de generación, salió demasiado cara y su efecto quedó limitado a pequeñas porciones territoriales: en definitiva, resultó en un nuevo fracaso financiero (*ibídem*; ADIE, 2018: 13).

Sin embargo, ya en la segunda mitad de los 40, el Gobierno dictatorial empezó a exigirle responsabilidades a la CESD por todas las fallas del SED. Dos largos apagones, uno en 1946 y otro en 1947, salieron a la prensa, lo que fue el inicio del debate sobre la nacionalización del sector eléctrico (Croes, 2015: 295; Observatorio de políticas sociales y desarrollo, 2018: 2). Los ataques de la prensa fueron aumentando e intensificándose hasta cuando, en 1952, la prensa clamó por la nacionalización de la CESD, que en aquel tiempo se había convertido en la empresa monopólica de suministro de energía eléctrica en el país, o por lo menos que el contrato con la empresa fuese renegociado. En cuanto a Trujillo, muchas veces intentó comprar la CESD, pero Stone & Webster se negaron a vendérsela: fue entonces cuando el dictador dejó que la gente robara la electricidad (Croes, 2015: 297-298). Finalmente, en 1955 Trujillo logró nacionalizar la empresa, inspirado por las políticas del presidente Roosevelt y resuelto a controlar el plan de expansión del sector eléctrico.

## **2.2 El monopolio estatal y la politización del sector eléctrico<sup>6</sup>**

Como ya indicado en la sección anterior, durante veinticinco años bajo la dictadura del general Trujillo, no se produjeron cambios relevantes. El SED quedó en manos privadas hasta cuando, en diciembre de 1954, el Congreso aprobó la ley nr. 4018, con la cual se reconoció de alto interés nacional que el Estado adquiriese las compañías de generación, transmisión y distribución eléctrica (ADIE, 2013: 13; Croes, 2015: 286; Observatorio de políticas sociales y desarrollo, 2018: 2). En enero de 1955 se promulgó el decreto nr. 555, mediante el cual el Estado Dominicano adquirió la CESD por 13,2 millones US\$ (Croes, 2015: 298). Con el nuevo nombre de Compañía Dominicana de Electricidad la empresa llegó a ser responsable de mantener, extender y generar toda la energía eléctrica del país, recayendo por fin esta responsabilidad bajo el control del Estado (ADIE, 2013: 13; Croes, 2015: 298; Observatorio de políticas sociales y desarrollo, 2018: 2).<sup>7</sup> Algunos meses después se promulgó la ley nr. 4115, también conocida como “Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Electricidad”, que transformó la Compañía Dominicana de Electricidad en Corporación Dominicana de Electricidad (CDE). Esta empresa estatal verticalmente integrada garantizaba el control estatal del sector eléctrico, permitiendo al Estado ejercer de manera exclusiva su autoridad en todo el territorio nacional: por

---

<sup>6</sup> En este periodo (1955-1997) la República Dominicana se puede identificar con el “Capitalismo asistencial” de Levi-Faur. Véase más arriba Tabla 1, p. 11.

<sup>7</sup> Desde este momento, el Estado Dominicano se convierte en el “Estado Empresario”, como ha sido descrito por Majone (1994). Véase en el Capítulo 1, p. 8.

ejemplo, aunque eran aprobadas por el Poder Ejecutivo,<sup>8</sup> las tarifas aplicadas debían garantizar a la empresa entradas suficientes para cubrir los gastos; adicionalmente, su nivel de autonomía solo era comparable con el del Banco de Reservas, teniendo también la capacidad para celebrar contratos internacionales; finalmente, solo el Consejo Directivo podía ejercer su autoridad en el desarrollo de las actividades de la empresa, sin que ningún otro organismo estatal pudiese intervenir (ADIE, 2013: 13; Croes, 2015: 298-299).

En el mismo año de su estatización, la CDE diseñó un plan de expansión inspirándose en el que ya estaba preparando Stone & Webster y que se conocerá como “Plan Trujillo de Electrificación de Todo el País” (Croes, 2015: 299; Morrison, 2014b). Con este plan se apostó por duplicar la capacidad de generación, transmisión y distribución de la CESD, por lo que se instalaron seis centrales eléctricas con una capacidad promedio de 18.5 MW cada una, por un total de unos 110 MW (Croes, 2015: 301; Morrison, 2014b). De hecho, entre 1955 y 1966, el SED con el Estado al frente experimentó un gran desarrollo, instalando veinte líneas de transmisión, 709.667 metros de nuevas líneas de distintos voltajes y 5.187 postes, comprendiendo los utilizados para la distribución; sin embargo, el resultado no alcanzó el 60% de lo previsto en el plan original (ADIE, 2013: 14; Morrison, 2014b). El que el Estado no hubiese conseguido el máximo resultado con este plan determinó que el Gobierno, que tras el asesinato de Trujillo en 1961 se había vuelto democrático, contratase los servicios de la firma estadounidense Ebasco Service a fin de llevar a cabo un nuevo plan de expansión del SED entre 1967 y 1978 (Morrison, 2014b). Adicionalmente, después de la muerte de Trujillo, en el año 1962 se le concedió a la CDE más autonomía gracias a la ley nr. 6116, que otorgaba a la empresa estatal autonomía y personería jurídica. Sucesivamente con la ley nr. 290 de 1966 se creó la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, a la cual se otorgó la responsabilidad del sector eléctrico, y por lo tanto la supervisión de la CDE (ADIE, 2013: 14; CDEEE, reseña histórica).<sup>9</sup> Sin embargo, también el plan de expansión de Ebasco Service fracasó: fue instalado solo el 56% de la capacidad prevista y en el año 1973 el plan fue suspendido. Como en la época anterior, la generación de electricidad seguía creciendo más lentamente que la demanda (ADIE, 2013: 14; Morrison, 2014b). Tampoco un tercer plan, elaborado por la firma Middle West Service para el lapso 1973-1982, logró satisfacer las expectativas y llevó a cabo solo un 40% de lo planeado: una turbina de gas, tres plantas eléctricas de vapor y cinco unidades de 116 MW (Morrison, 2014b).

La década de los setenta, como también lo estaría la de los ochenta, estuvo caracterizada por baja capacidad de producción, mala administración del sector, debilidad gerencial, robo generalizado, falta de pagos, fallos técnicos y fallos operativos de la CDE, debido a la presencia de intereses políticos en la actividad de la industria.<sup>10</sup> Esta situación también

---

<sup>8</sup> Una falta de Autonomía, de la cual se tratará en el capítulo 3.

<sup>9</sup> Conceder más Autonomía a la CDE creando a la vez una Secretaría que la supervise y sea responsable del SED indica claramente falta de Cohesión.

<sup>10</sup> Otro ejemplo de falta de Autonomía.

limitó su capacidad para invertir en la mejora de la calidad de generación y suministro energéticos, lo que, visto el aumento de la demanda energética nacional, provocó constantes apagones y racionamiento en todo el país (ADIE, 2013: 3; Cochón, 2010: 2; The Economist Intelligence Unit, 2015: 5). Se intentó revertir esta situación con muchas medidas: primeramente, en 1977, se volvió a contratar a una firma extranjera, la francesa Société Française D'Études et de Réalisations D'Équipements Électriques, a fin de realizar el cuarto plan de expansión para el lapso 1981-1992. El plan contemplaba la instalación de nuevas plantas térmicas y hidroeléctricas, y la reducción de las pérdidas técnicas en la distribución: también esta vez el resultado del plan quedó por debajo del 60% (Morrison, 2014b). Por el decreto nr. 584 de 1979 se creó también la Comisión Nacional de Energía con el rol de preparar y proponer al Poder Ejecutivo los programas de inversión para la generación de energía, bajo la dirección de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (ADIE, 2013: 14). Además de los fallos técnicos, uno de los problemas mayores fueron las pérdidas no técnicas, vale decir el robo de energía o fraude eléctrico. Desde que Trujillo hizo la vista gorda con el fin de convencer a Stone & Webster a venderle la CESD nunca más se ha podido solucionar este problema (Croes, 2015: 298). A pesar de la ya mencionada ley de 1935, y de la ley orgánica de la CDE, que incluía medidas contra el fraude cual la creación de una policía especial, las pérdidas causadas por el robo energético aumentaron hasta alcanzar el 37% en el bienio 1980-1981 (Croes, 2015: 403).<sup>11</sup>

A fin de solucionar todos estos problemas, especialmente la incapacidad del Estado para aumentar la infraestructura eléctrica para satisfacer la demanda, y la falta de un servicio adecuado como resultado de la baja disponibilidad del parque de generación, el Gobierno decidió celebrar contratos con generadores privados, también conocidos como Productores Privados Independientes (IPPs, según su denominación en inglés), con los que la CDE estipuló contratos de compraventa de energía para luego distribuirla en el país (ADIE, 2013: 15; Cochón, 2018: 1; Morrison, 2014b; The Economist Intelligence Unit, 2015: 11). Los primeros dos contratos fueron suscritos en 1989 con la empresa La Electricidad de Santiago y con la planta Estrella del Norte (Morrison, 2014b). El año siguiente, para atraer a más inversores privados, el Gobierno Dominicano decidió promulgar la Ley de Incentivo al Desarrollo Eléctrico Nacional (14-90), a efectos de fomentar las inversiones privadas en la generación, la transmisión y la distribución; creó un sistema mixto publico/privado que se realizaría plenamente mediante la reforma con la que a finales de la década de los 90 se capitalizaría el SED, (ADIE, 2013: 14-15; Morrison, 2014b; Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 3; The Economist Intelligence Unit, 2015: 11). A partir de entonces el Gobierno Dominicano se concentró en llevar a cabo una reforma para capitalizar el SED, ya sea porque pudo contar con los beneficios obtenidos gracias a los IPPs o porque los organismos mundiales de financiación (el llamado "Consenso de Washington" integrado por el Banco Mundial, el Fondo

---

<sup>11</sup> De las motivaciones políticas por las cuales aún hoy no se enfrenta el problema de la falta de pago y el robo de electricidad se escribirá en el tercer capítulo.

Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, así denominado por ubicarse las tres instituciones en la ciudad de Washington) exigían la privatización del sector para conceder sus préstamos.

En la perspectiva de preparar el sector para la capitalización, en 1992 se inició el proceso de reestructuración de la CDE, y adicionalmente en 1993 se estableció el Consejo Nacional de Energía mediante el Decreto Presidencial nr. 148-93 (ADIE, 2013: 14-15; Morrison, 2014b; Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 3; The Economist Intelligence Unit, 2015: 11). El Consejo fue creado con diversos objetivos: supervisar el planteamiento de las políticas para el sector, continuar con la reforma y reestructuración del SED para impulsar el desarrollo del mismo, minimizar los costos e incentivar la inversión privada (ADIE, 2013: 15; Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 3). El Consejo estaba compuesto por altos funcionarios de las Secretarías de Estado competentes en el sector eléctrico y su rol era recomendar al Gobierno estrategias de desarrollo no solo destinadas al subsector eléctrico, sino también al de los combustibles, el hidroeléctrico y cualquier otra fuente energética alternativa. Además, entre sus cometidos estaba el de celebrar contratos para conseguir la financiación necesaria, ejecutar los proyectos y velar por el cumplimiento de las resoluciones gubernativas. Por último, el Consejo elegía a los directivos o representantes del sector privado que participarían en las reestructuraciones (Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 3).

En 1997, el sector eléctrico experimentó otra reforma, la Ley General de Reforma de la Empresa Pública nr. 141-97, que reestructuró la composición de las empresas controladas por el Estado: la Corporación Dominicana de Empresas Estatales, Consejo Estatal del Azúcar, la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera, y, obviamente, la CDE (López San Pablo, 2016: 3). De esta última fueron creadas cinco empresas independientes que se encargaron de prestar todos los servicios antes suministrados por la CDE: dos de ellas, la Empresa Generadora de Electricidad Haina (EGE-Haina) y la Empresa Generadora de Electricidad Itabo (EGE-Itabo), se encargaron de la generación de electricidad térmica; las otras tres, la Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte (EDE-Norte), la Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur (EDE-Sur) y la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este (EDE-Este), se encargaron de la distribución (López San Pablo, 2016: 20; The Economist Intelligence Unit, 2015: 11). En 1999 todas estas empresas fueron privatizadas y capitalizadas al 50% (ADIE, 2013: 16; Cochón, 2010: 9; The Economist Intelligence Unit, 2015: 11).

A partir de entonces hasta 2001 esta nueva estructura del sector atrajo inversiones extranjeras por 1,455 millones US\$, el 34% del total de la inversión extranjera de aquella época (ADIE, 2013:16). A efectos de manejar y maximizar su potencial, este sector necesitaba un marco regulatorio, porque en su momento la reforma fue impulsada por decretos, con el excesivo protagonismo del poder ejecutivo. La creación de un marco



regulatorio permitiría controlar el sector a través de agencias independientes, despolitizándolo y estableciendo un sistema normativo en condiciones. De todo esto se hablará en la próxima sección.

### **2.3 La Capitalización: el tentativo de crear Cohesión y Autonomía en el sector<sup>12</sup>**

Casi diez años después de la abertura a las empresas privadas, y cuatro después de la reforma y reestructuración de las empresas públicas, se dejó por fin de legislar por decretos y fue aprobado, mediante la ley 125-01 denominada Ley de Electricidad, un marco regulatorio que modernizó el sector eléctrico y echó los cimientos para su desarrollo futuro. El objetivo estaba claro: solucionar los problemas históricos del SED anteriormente abordados gracias al flujo de divisa producido por las inversiones y la gestión privada, apuntando a aumentar la producción, mejorar y extender las redes de transmisión y distribución de energía eléctrica, contrarrestar el robo de electricidad y mejorar el mercado nacional de energía mediante la despolitización y la definición de roles específicos (Ley de Electricidad, 2001).

Por medio de la Ley de Electricidad, el Gobierno dejó la generación y la distribución de energía al sector privado, solo manteniendo la transmisión, considerada monopolio natural, el 50% de las dos empresas de generación que fueron privatizadas (EGE-Haina y EGE-Itabo) y la generación hidroeléctrica. Así el rol del Estado volvió a centrarse en las funciones de planeamiento y regulación (CNE, reseña histórica), de acuerdo con lo anticipado en el primer capítulo de este trabajo: de Estado empresario se volvió Estado Regulador.<sup>13</sup> Para implementar esta función regulatoria el gobierno dominicano creó algunas instituciones nuevas para supervisar, coordinar y manejar el sector: la Comisión Nacional de Energía (CNE) y la Superintendencia de Electricidad (SIE, ya creada mediante decreto en 1998), que son las dos entidades reguladoras; la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), sucesora de la CDE, que es la que maneja las empresas estatales del sector y que fue la empresa estatal integrada verticalmente y monopólica; y el Organismo Coordinador del Sistema Eléctrico Nacional Interconectado (OC-SENI, o más comúnmente OC), entidad creada para planear y operar económicamente el sistema.<sup>14</sup> A continuación, veremos las funciones específicas de cada una de estas instituciones.

---

<sup>12</sup> Con esta reforma, la República Dominicana entra en la época del “Capitalismo regulador” de Levi-Faur. Véase Tabla 1, p. 11.

<sup>13</sup> Véase la definición de Majone (1994), pp. 8-9 del Capítulo 1.

<sup>14</sup> Esta organización estatal corresponde exactamente a la definición de Estado Regulador de Levi-Faur (2013), mencionada en el Capítulo 1, p. 9.

La primera institución es la CNE, creada como entidad descentralizada y con personería jurídica propia, encargada principalmente de definir la política del Estado dominicano en el sector energético (Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Electricidad, 2002). De hecho, su rol es elaborar políticas para el funcionamiento y el desarrollo del sector (ADIE, 2018: 28), además de decidir las inversiones, analizar el funcionamiento del sector energético y todas sus fuentes de producción, y elaborar, coordinar y proponer las necesarias modificaciones legislativas en materia. Esta comisión también tiene que velar por el buen funcionamiento del mercado en el sector de la energía evitando prácticas monopólicas por parte de las empresas que operan en régimen de competencia (Ley de Electricidad, 2001). Para dirigir esta entidad se estableció un consejo de administración con representantes de muchos sectores relacionados con el SED: primero, el ministro de economía, planificación y desarrollo; segundo, el ministro de finanzas; tercero, el ministro de agricultura; cuarto, el ministro de medio ambiente; quinto, el gobernador del Banco Central; y, último, el presidente del Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (López San Pablo, 2016: 153). Este consejo está presidido por el ministro de industria y comercio, en la falsilla de la antigua Secretaría de Estado de Industria y Comercio, responsable histórica del sector. Debido al número de instituciones que lo integran, este consejo administrativo resulta muy complejo, pero ello garantiza pluralidad de opiniones y mayor independencia.

Por otra parte, la SIE es una agencia independiente encargada de regular y supervisar el sector. Es responsable tanto de dictar las normas técnicas con que deberían cumplir las obras e instalaciones eléctricas - para la adaptación de las existentes fijó un plazo razonable para llevar a cabo las reformas - (Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Electricidad, 2002), como de regular y establecer las tarifas eléctricas, por ejemplo, estableciendo los precios de transporte o peaje de transmisión, los precios que las distribuidoras cargan a los usuarios finales (ADIE, 2018: 36), o tramitar las quejas de los mismos (López San Pablo, 2016: 154). Adicionalmente, la SIE tiene la tarea de supervisar que los agentes del sector cumplan tanto con sus obligaciones legales y regulatorias, como con las normas técnicas de generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad (López San Pablo, 2016: 154). Con arreglo a la ley, la SIE tiene también que supervisar el comportamiento del mercado eléctrico a fin de evitar prácticas monopólicas; el mismo papel desarrolla la CNE (Ley de Electricidad, 2001). De constatar violaciones o incumplimientos, pone multas, y aplica sanciones y penalidades. Por último, como veremos más adelante, la SIE (el Superintendente) preside el Consejo Directivo del Organismo Coordinador. La SIE se rige por un consejo de administración de 3 miembros nombrados por el Presidente de la República. El presidente de este consejo de administración desempeña el rol de Superintendente de Electricidad con facultades ejecutivas para representar la entidad y desarrollar sus funciones administrativas y operativas. Los integrantes del consejo permanecen en funciones durante cuatro años y sólo pueden ser apartados por infracciones graves. De acuerdo con su composición, la SIE

trabaja como organismo colegiado, por lo tanto, sus decisiones se toman por mayoría y no reflejan únicamente la decisión del Superintendente (López San Pablo, 2016: 154).

La CDEEE sustituyó a la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE). Fue encargada de liderar y coordinar las siete empresas del sector eléctrico, de distribución, transmisión y generación que quedaron bajo el control del Estado después de las reformas y la reestructuración. Además, la CDEEE tiene la función de llevar a cabo los programas de expansión de la red eléctrica en las zonas rurales y suburbanas, y también de administrar y aplicar los contratos de suministro de energía eléctrica con los Productores Privados Independientes (IPPs) de Electricidad (Ley de Electricidad, 2001). Finalmente, también se le otorgó la responsabilidad de comprar de todas las empresas que produzcan energía de fuentes renovables suscribiendo contratos a largo plazo y de precios libremente negociados (López San Pablo, 2016: 255).

Por último, la reforma propició el desarrollo de un mercado mayorista que mejoró las señales de precio, porque en este mercado las reglas permitían la libre transacción entre generadores, distribuidores y grandes usuarios al interior de un mercado de contratos y mercado Spot (ADIE, 2018: 16). Para planificar y coordinar las transacciones del nuevo mercado de la generación, transmisión y distribución, y para calcular y valorizar las transacciones de energía, potencia, servicios auxiliares y peaje de transmisión, el Gobierno creó el OC-SENI que desempeña su cometido buscando alcanzar el estándar de calidad exigido al costo mínimo más eficiente (López San Pablo, 2016: 23 & 155; The Economist Intelligence Unit, 2015: 11). El Organismo Coordinador redacta una lista de mérito donde se da cuenta de los costos variables declarados por los agentes, y las transacciones económicas entre operadores del mercado (ADIE, 2018: 31): dicha lista promueve la sana competencia, la transparencia y la equidad en el mercado de la electricidad (Ley de Electricidad, 2001). Como la CNE y la SIE, también el OC es liderado por un consejo administrativo, en el cual están representados los actores que operan en el sector: en primer lugar, como ya indicado anteriormente, el consejo es presidido por el Superintendente de Electricidad; luego viene un representante del sector privado de generadores térmicos; en tercer lugar, forma parte del consejo un representante de las empresas hidroeléctricas, de propiedad estatal; el cuarto miembro representa la empresa de transmisión, que también es monopolio del Estado; y finalmente, integra el consejo un representante de las empresas distribuidoras (López San Pablo, 2016: 155 & 257).

Pues bien, esta es la estructura del SED, en la que se centrará mi investigación en el próximo capítulo. Fue creada para resolver los problemas históricos del sector: generación inadecuada a la demanda, politización de la empresa monopólica estatal e insuficiencia de la infraestructura de transmisión y distribución. Antes de pasar a la próxima sección, sin embargo, es importante destacar dos acontecimientos que se analizarán más detalladamente en el capítulo 3: la renacionalización de las empresas distribuidoras y la creación del Ministerio de Energía y Minas. En 2003 el Estado

recompró EDE-Norte y EDE-Sur y en 2009 EDE-Este, empresas cuya quiebra será analizada en el próximo capítulo. En 2013 fue creado el Ministerio de Energía y Minas (Leyes 100-13 y 142-13) con el rol de coordinar el sector, subordinando a SIE, CNE, CDEEE y OC a su autoridad: de esto también se tratará detalladamente en el capítulo 3.

A modo de conclusión: en este capítulo se hizo un breve resumen de la historia del SED, describiendo los varios modelos que fueron implementados en cada época. En cada sección, se destacaron los problemas que marcaron cada época del SED, y se evidenciaron las relaciones con los tres aspectos del modelo que se utilizará en el próximo capítulo. En la primera parte, se describió la etapa inicial del SED, cuando la única fuente de recursos era el sector privado que estipulaba contratos con los ayuntamientos y construía plantas e infraestructura sin ninguna regulación gubernamental que controlase el desarrollo del sector. Además, a finales de aquella época la falta de pago empezó a ser un problema, fomentado por fines políticos. En la segunda parte del capítulo se explicó el desarrollo del SED bajo el monopolio estatal. En esta etapa de su historia, el sector eléctrico fue muy influido por intereses políticos y se caracterizó por la escasa capacidad para llevar a cabo los planes establecidos. Por último, se describieron la reforma y el proceso de capitalización que se llevaron a cabo a efectos de solucionar los problemas, incrementar la Autonomía del sector, y diseñar roles específicos para las instituciones. De logros y fracasos se hablará en el próximo capítulo.

## **Capítulo 3**

# **Medición de la Capacidad de Estado de la República Dominicana**

En este último capítulo se medirá la capacidad de Estado de la República Dominicana a través del modelo expuesto en la última sección del capítulo 1. Como ya se ha mencionado en la introducción y ha sido analizado en el capítulo 1, este método es cualitativo y apunta a definir los rasgos de una regulación eficiente: Especialización, Autonomía y Cohesión. Estos factores serán analizados desde la información y las anécdotas contenidas en la literatura, y también entrevistas que el candidato hizo a expertos del Sector Eléctrico Dominicano. El capítulo se desarrollará en tres secciones, una por cada aspecto. La primera sección se enfocará en la Especialización: se analizarán brevemente las competencias y la experiencia de los empleados y gerentes de las instituciones del sector a partir de estudios, artículos de prensa y entrevistas acerca de los temas de la selección y la posibilidad de ascenso de los funcionarios de las instituciones. En la segunda sección se evaluará la Autonomía de las instituciones, especialmente del regulador del sector (la SIE). Su capacidad para desempeñar su rol sin influencia política o la de otros actores se evaluará mediante el análisis de documentación y de entrevistas a expertos. Finalmente, la tercera sección analizará, igualmente a través de documentación y entrevistas, la Cohesión, vale decir el respeto del rol de las otras instituciones evitando solapamientos o contradicciones. Como un nuevo ejecutivo se instaló solo un año antes de que se escribiera esta tesis, los datos contenidos en este último capítulo se referirán por la mayoría a los gobiernos anteriores.

### **3.1 Especialización**

Este primer aspecto, la Especialización, es el único de los tres que podría ser abordado cuantitativamente. Sin embargo, debido al tiempo y al tamaño de este trabajo se evaluará la Especialización mediante un análisis cualitativo de las noticias, los estudios recogidos y las entrevistas realizadas a algunos expertos. El tema de la Especialización es el más controvertido y, como se verá más adelante, presenta luces y sombras.

Este aspecto es fundamental para tener una buena capacidad regulatoria porque los empleados y los gerentes de las instituciones del sector deben ser capacitados e independientes,<sup>15</sup> lo que depende del método de su contratación. Claramente, el cómo y

---

<sup>15</sup> Este aspecto quiere recordar la “Burocracia weberiana”, mencionada en la “Capacidad administrativa” de Cingolani (2013) en el Capítulo 1, p. 6.

el porqué alguien es contratado para un empleo no es fácil de demostrar y en esto estriba el problema. Sin embargo, en la literatura y el testimonio de los expertos sí hay elementos que pueden utilizarse para evaluar la Especialización. El primer problema es el exceso de empleados en las empresas eléctricas estatales gestionadas por la CDEEE, y también en un sector específico de la SIE, el PROTECOM (Protección al Consumidor). De acuerdo con el antiguo superintendente (1999-2000) y presidente de ADIE (Asociación Dominicana de la Industria Eléctrica), Marcos Cochón,<sup>16</sup> en el País hay demasiadas oficinas de PROTECOM, donde trabaja la mayoría de los empleados de la SIE, con personal sobredimensionado. Además, la CDEEE y la tres EDEs (las compañías distribuidoras renacionalizadas en la década de los 2000) tienen el problema de las nóminas infladas, o, como dicen algunos, un problema de “empleomanía” (Castellanos, 2020a; Castellanos, 2021; Cochón, 2020; The Economist Intelligence Unit, 2015: 16). De hecho, los empleados en las EDEs y en las empresas administradas por la CDEEE siguen aumentando. Uno de los mayores incrementos se produjo entre 2017 y 2019, cuando sus trabajadores pasaron de 8.805 a 10.578 (Puntes, 2019). Esos trabajadores no siempre son necesarios, como indicado en el estudio de la firma chilena INECON, y efectivamente solo las tres distribuidoras tienen unos 7000 empleados sobrenumerarios; por ejemplo, EDE Este emplea a 2541 trabajadores cuando bastarían 579 para manejarla (Castellanos, 2020b; Cochón, 2020; Inchauste & Victor, 2017: 55). La empleomanía es un problema porque los salarios equivalen a un tercio de los costos operativos (Puntes, 2019), lo que en las tres EDEs, que padecen déficit financiero desde su creación, es un problema muy grave. Pero la pregunta que debemos plantearnos es por qué hay personal tan sobredimensionado en las compañías estatales. La respuesta, como se explicará más adelante en esta sección, es que la República Dominicana padece el problema de la contratación política. Véanse dos ejemplos flagrantes de hechos ocurridos en la década de los 2000: primero, como reporta Manuel López San Pablo en su tesis doctoral (2016), se dio un caso protagonizado por gerentes extranjeros. En 2005, el Fondo Monetario Internacional exigió al gobierno que contratara a gerentes internacionales para confiarles algunas empresas estatales, y estos ejecutivos lograron bajar las pérdidas, aunque menos por sus competencias que por casualidad. Sin embargo, 3 años después, en 2008 (año de elecciones presidenciales), fueron substituidos por gerentes dominicanos (224). El segundo caso ocurrió en 2009, cuando el vicepresidente de la CDEEE Radhamés Segura provocó un escándalo al nombrar a 40 parientes suyos en la institución (Inchauste & Victor, 2017: 73; redacción, 2009).

Sin embargo, a pesar de los hechos mencionados, el nivel de preparación de los empleados de las instituciones públicas del Sector Eléctrico Dominicano es bueno. Todos los 12 expertos entrevistados para la elaboración de este trabajo coincidieron en que el nivel de preparación de los gerentes de nivel medio para abajo es bueno. Por supuesto, como mantienen los ingenieros Bernardo Castellanos<sup>17</sup> y Cristóbal Román,<sup>18</sup> y los antiguos

---

<sup>16</sup> Entrevistado en línea el 19 de febrero 2021.

<sup>17</sup> Entrevistado en línea el 19 de enero 2021.

<sup>18</sup> Entrevistado en línea el 11 de febrero 2021.

superintendentes Marcos Cochón, Francisco Méndez<sup>19</sup> y George Reinoso,<sup>20</sup> entre otros, aunque en el principio del proceso de capitalización la capacitación fue insuficiente, ahora hay gente con más de 20 años de experiencia trabajando en la regulación del sector eléctrico. Estas personas fueron formadas en el transcurso del tiempo por el Estado y sus mismas instituciones, pero, como señalan el Profesor Alberto Campagna<sup>21</sup> y el Ing. Rodolfo Fermín,<sup>22</sup> los técnicos no son los que toman las decisiones o se encargan de la planificación, de lo que se desprende que el gran problema de los actores estatales del sector es el nombramiento de los cargos de mayor importancia. Una cuestión muy evidente es el hecho que los consejos directivos de SIE, CNE y CDEEE son designados por el Ejecutivo cada cuatro años, en correspondencia con la asunción de funciones del presidente. Evidentemente, esta coincidencia hace aumentar la posibilidad de que se den nombramientos políticos y se produzca discontinuidad en la gestión, debido a la interrupción que acompaña el cambio de altos cargos en la transición de un gobierno a otro (The Economist Intelligence Unit, 2015: 33 & 35). Este problema fue destacado por muchos de los expertos entrevistados. El Ing. Bernardo Castellanos indicó como una debilidad institucional el hecho que, cada vez que se da un cambio de gobierno, gerentes “valiosos y capacitados” son sustituidos por personas que “no tienen experiencia, simplemente porque hicieron campaña”. Lo mismo fue reportado por el Profesor Moreno San Juan,<sup>23</sup> quien habló de la “práctica” del cambio de gerentes, explicando que se aplica automáticamente a cada cambio de gobierno, sin importar que sea constituido por el mismo partido que el anterior, y por el Ing. Rodolfo Fermín, quien destacó que siempre que se procede a un nuevo nombramiento se produce un derroche de competencias. Por fin, el ex superintendente Marcos Cochón mencionó dos casos de sustitución de gerentes debido a cambios en el Ejecutivo: el primero le concierne a él mismo, quien después de 15 años en el sector público (donde llegó a ser, como se ha indicado anteriormente, superintendente en los años 1999 y 2000) fue “sacado de su posición”; y, el segundo se refiere al abogado Ángel Cano: abogado del Ministerio de Industria y Comercio (que manejaba el sector en aquella época) de 1996 a 2000, fue sacado de su posición cuando cambió el gobierno, pero, cuando el ejecutivo del que había formado parte volvió al poder en 2004, él fue contratado nuevamente. Según el Profesor Moreno San Juan, esta “práctica” ha causado “un exceso de partidistas” en las instituciones, gente que evidentemente no tiene autonomía, un problema que arraiga en el método de contratación. El Profesor propone que se deje de nombrar a los cargos principales por decreto, y se convoquen “concursos de oposición” para su nombramiento.

En consecuencia, los empleados y los técnicos que sí están capacitados y saben manejar el sector, pero no tienen afiliación política, no pueden hacer carrera y ascender a un cargo

---

<sup>19</sup> Entrevistado en línea el 23 de febrero 2021.

<sup>20</sup> Entrevistado en línea el 5 de febrero 2021.

<sup>21</sup> Entrevistado en línea el 21 de febrero 2021.

<sup>22</sup> Entrevistado en línea el 20 de febrero 2021.

<sup>23</sup> Entrevistado en línea el 27 de enero 2021.

gerencial. Por lo tanto, a veces los cargos principales no están ocupados por las personas más calificadas, y las políticas adoptadas no tienen la continuidad necesaria para dar estabilidad al sector. En conclusión, la Especialización en las instituciones no es suficiente, lo que merma la capacidad de Estado. A esto se suma la falta de Autonomía, de que se hablará en la próxima sección.

## 3.2 Autonomía

De los tres factores en que se basa el presente modelo de medición, la Autonomía es sin duda el más debatido en literatura, y también el más mencionado por los expertos entrevistados. De ello se desprende que podría ser el más importante y el origen de los otros dos.

Las instituciones tienen autonomía cuando pueden desempeñar su papel de acuerdo con las necesidades del sector, bien económicas o técnicas, y no deben obedecer a lógicas políticas o intereses privados.<sup>24</sup> En la República Dominicana no siempre ha sido así. El primer ejemplo es la fijación y el ajuste de la tarifa. Como descrito en el capítulo 2, conforme a la Ley de Electricidad la fijación de la tarifa se encargó a la SIE, que tenía que calcular una “tarifa técnica”, aplicarla y ajustarla cuando necesario (Ley de Electricidad 125-01). Sin embargo, tal tarifa técnica nunca fue aplicada, por coyunturas políticas y sociales momentáneas (ADIE, 2018: 4-5; Croes, 2015: 399; Cochón, 2010: 5; Inchauste & Victor, 2017: 70; Krishnaswamy & Stuggins, 2007: 84; López San Pablo, 2016: 218; The Economist Intelligence Unit, 2015: 16). Como reportaron el Ing. Rodolfo Cabello,<sup>25</sup> el director ejecutivo de la Compañía de Electricidad de San Pedro de Macorís, Roberto Herrera,<sup>26</sup> y los Profesores Manuel López San Pablo<sup>27</sup> y Eduardo Sagredo,<sup>28</sup> evidentemente la falta de ajustes tarifarios y el mantenimiento de la tarifa aplicada por debajo de la tarifa real es el resultado de influencias políticas. Para apoyar este planteamiento, a continuación, se explicarán los hechos históricos. Los problemas empezaron antes de la aprobación de la Ley de Electricidad, después de la capitalización de las distribuidoras en 1999, cuando el presidente Leonel Fernández no aprobó la fijación de la tarifa técnica elaborada por la SIE porque habría conllevado un aumento del 5,5%. El aumento de la tarifa se debía al aumento del precio del petróleo (en aquella época la mayor fuente de energía en el país), pero mientras las generadoras pudieron ajustar los precios a las distribuidoras, estas últimas no ajustaron el precio de venta a los consumidores, porque el Gobierno no lo permitió (Cochón, 2010: 6; Krishnaswamy & Stuggins, 2007: 77; López San Pablo, 2016: 192-194 & 201; Morrison, 2014c; entrevista

---

<sup>24</sup> Este aspecto se refiere a la definición de Levi-Faur (2013), que considera la autonomía en la regulación como la autonomía de las instituciones reguladoras (41). Véase el Capítulo 1, p. 9.

<sup>25</sup> Entrevistado en línea el 22 de enero 2021.

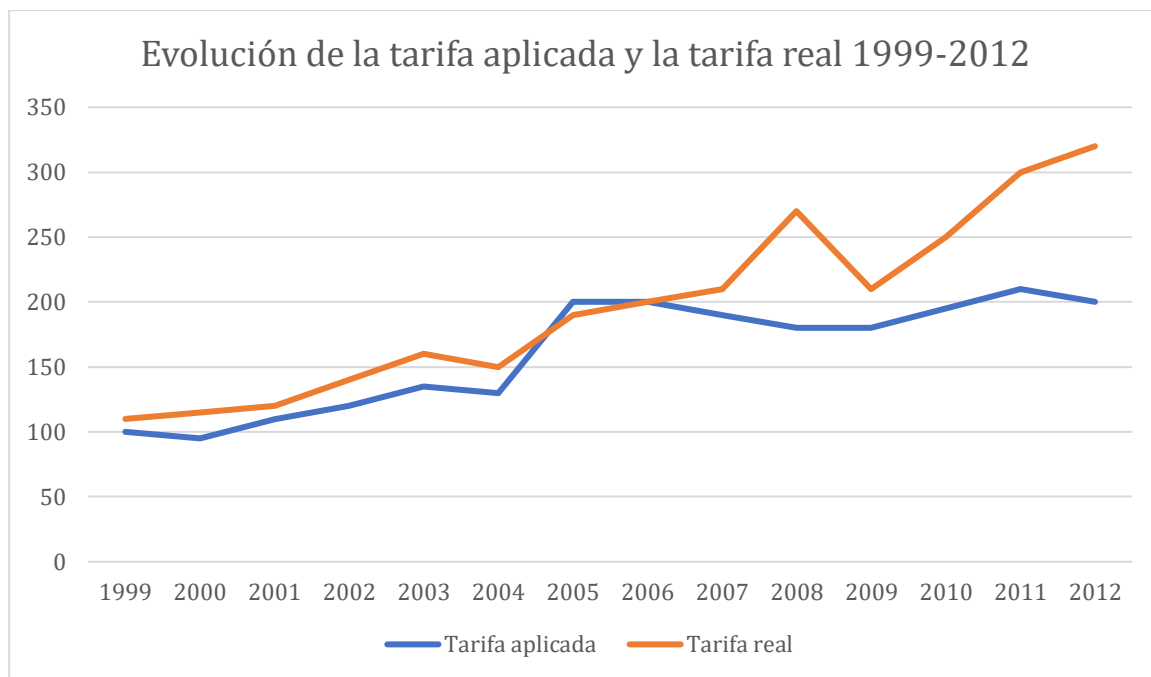
<sup>26</sup> Entrevistado en línea el 7 de marzo 2021.

<sup>27</sup> Entrevistado en línea el 19 de febrero 2021.

<sup>28</sup> Entrevistado en línea el 16 de febrero 2021.



Marcos Cochón). Según Cochón (2010), “Este es quizás el más claro ejemplo en la historia económica dominicana de lo catastrófico que puede resultar la intervención política en una industria” (6). Esta práctica causó pérdidas masivas en las distribuidoras que, de seguir así, irían camino a la quiebra. Así fue que, en 2001, el Gobierno, que ya subsidiaba a las distribuidoras para que no quebrasen, en lugar de hacer cumplir la ley dejando que la SIE ajustara la tarifa, decidió celebrar un acuerdo (conocido como Acuerdo de Madrid) con las generadoras y las distribuidoras, según el cual las generadoras accedían a bajar sus precios a cambio de una extensión del plazo de los contratos (ADIE, 2018: 18; Cochón, 2010: 10; López San Pablo, 2016: 202-204; Morrison, 2014c). Este acuerdo trajo a las distribuidoras un alivio de corto alcance y cuando la baja de los combustibles, en 2002, el Gobierno permitió ajustar la tarifa (López San Pablo, 2016: 205). Lamentablemente, esta situación favorable duró solo un año. En 2003, se produjo una grave crisis bancaria en la República Dominicana que afectó a todo el país; además empezó la guerra en Irak lo que significó otro aumento de los precios de los combustibles. El aumento de las fuentes de energía, junto con la depreciación del Peso dominicano, causó un incremento en los precios de las generadoras. Tan como en los primeros años de la capitalización el Gobierno congeló las tarifas y las EDEs no pudieron traspasar sus costos a los consumidores. Como explicado al final del capítulo 2, esto causó la renacionalización de dos distribuidoras (EDE Norte y EDE Sur), porque el grupo español que las había comprado, Unión Fenosa, ya no pudo sostener las pérdidas sin los subsidios del Gobierno (ADIE, 2018: 19; Cochón, 2010: 11; Krishnaswamy & Stuggins, 2007: 78; López San Pablo, 2016: 207; Morrison, 2014c; Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 5; The Economist Intelligence Unit, 2015: 9 & 12). Como en 2005 la economía se recuperó, y el Gobierno volvió a influir en la SIE, exigiéndole que fijara un aumento del 30% de las tarifas mediante decreto nr. 376-05: fue la primera vez que la tarifa aplicada fue mayor que la real (Cochón, 2010: 11; López San Pablo, 2016: 217). Esta duró hasta la crisis financiera mundial de 2007-2008, cuando el precio del petróleo aumentó drásticamente. Las tarifas fueron nuevamente fijadas por el Gobierno que, por no subsidiar adecuadamente a las distribuidoras, causó que la última EDE privatizada (EDE Este) acabase por ser renacionalizada (López San Pablo, 2016: 210; Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018: 5; The Economist Intelligence Unit, 2015: 13). El acuerdo celebrado con el FMI le exigió al Gobierno que aumentara la tarifa a los consumidores en un 20% en 2010, y en un 10% en 2011 (López San Pablo, 2016: 218), pero en opinión del antiguo superintendente Marcos Cochón a partir de 2011 en adelante, vale decir en la década anterior a la realización de este trabajo, ya no se han efectuado ajustes tarifarios: se produjo un incremento del 30%, solo teniendo en cuenta la desvaluación, pero no traspasó a la tarifa.



Fuente: López San Pablo, 2016: 212.

Es evidente que la intervención del Estado en la fijación de la tarifa es una clara falta de autonomía de la SIE que, con arreglo a la ley, debió ser una institución independiente: esto ha provocado un déficit permanente en las cajas de las EDEs y por lo tanto en todo el sector. Sin embargo, no es el único ejemplo de falta de autonomía en el sector, y tampoco el único que ha causado déficit a las distribuidoras: otro ejemplo es la batalla librada contra la insolvencia de los consumidores, o mejor dicho el fracaso de aquella batalla. Como descrito en el capítulo 2, la falta de pago ha afectado el sector desde los años de Trujillo, y, en la década de los 1990, se pensó que la privatización podía resolver el asunto.<sup>29</sup> Este problema arraiga en la forma de los gobiernos de concebir la electricidad, que siempre han tratado como un bien social y gratuito para la población, y para sujetos especiales como los empleados públicos, los políticos y los militares, y también las instituciones estatales, consideradas “no cortables” (Inchauste & Victor, 2017: 70; Krishnaswamy & Stuggins, 2007: 87; López San Pablo, 2016: 238). En los primeros años después de la capitalización, los gerentes “privados” de las distribuidoras intentaron resolver el problema del fraude eléctrico y del robo de electricidad con medidas como la suspensión del servicio eléctrico en las áreas de baja cobranza. Pero, frente a las quejas de la población, en 2002 el Gobierno pidió a las EDEs que dejaran de intervenir: a cambio se comprometió a pagar el 75% de las facturas eléctricas de aquellas áreas y denominó su acción “Programa de reducción de apagones.” (López San Pablo, 2016: 223). Debido al

<sup>29</sup> La falta de pago evoca la “Capacidad extractiva”, que fue considerada por académicos como Weber, Cingolani (2013) y Soifer (2012) un componente fundamental de la Capacidad de Estado. Véase el Capítulo 1, pp. 6-7.

impacto económico de la falta de pago, en 2007 se llevó a cabo una reforma de la Ley de Electricidad (186-07) que hizo del robo de electricidad un delito castigable por multa o prisión (ADIE, 2018: 24; López San Pablo, 2016: 227; The Economist Intelligence Unit, 2015: 13; entrevista a Francisco Méndez). Lamentablemente esta normativa antifraude no se cumplió porque las distribuidoras no tuvieron el apoyo de los gobiernos que se sucedieron después de la reforma. Precisamente esta reforma, de acuerdo con algunos estudiosos, es uno de los elementos principales que impidieron el cumplimiento de los objetivos esperados (Cochón, 2010: 8; Croes, 2015: 516; López San Pablo, 2016: 157-158 & 224; The Economist Intelligence Unit, 2015: 16; entrevistas a Marcos Cochón y Roberto Herrera). El factor político que influyó en esta situación es claro: según el entrevistado Profesor Campagna, la decisión política de no apoyar la lucha contra la insolvencia se debe a que el Gobierno no quiso enemistarse al electorado, o sea, quien se vería directamente afectado por la aplicación de la reforma; la falta de voluntad política también es demostrada por el porcentaje de hogares dominicanos faltos de contador eléctrico, un 40%, que tampoco tienen voluntad de instalarlos (Krishnaswamy & Stuggins, 2007: 86; Inchauste & Victor, 2017: 57; redacción, 2015).

Adicionalmente, el Gobierno entró directamente al mercado como empresario de la central termoeléctrica de carbón de Punta Catalina. En 2013 la CDEEE licitó la construcción de la planta, con mucha injerencia en el proceso: para empezar, el grupo brasileño Odebrecht<sup>30</sup> causó un escándalo pagando 39 millones de dólares en soborno para obtener la contrata; además, después de la licitación, el presidente Medina promulgó un decreto para acelerar el proceso de construcción de las plantas, pasando por alto la mayoría de los requerimientos previstos por la ley que supervisa la contratación gubernamental (Lizardo, 2017; redacción, 2019; The Economist Intelligence Unit, 2015: 14; entrevista a Alberto Campagna). Y finalmente la injerencia de los gobiernos a nivel institucional fue constante, lo que puede ser la causa de todo lo anteriormente descrito. Más que solo nombrar por decreto los miembros de los consejos de CNE, SIE y CDEEE, como se vio en la primera sección de este capítulo sobre la especialización, los Gobiernos han creado actores que han tenido un rol más importante de las instituciones legales del sector. Ante todo, a lo largo de la historia fueron muchísimas las comisiones creadas para solucionar los problemas del sector desde fuera del sector (ADIE, 2018: 23; López San Pablo, 2016: 256; entrevista a Manuel López San Pablo). Por otra parte, la adquisición de las EDEs causó un desequilibrio en el interior del Organismo Coordinador (OC), porque el Estado tiene derecho a 3 votos (uno por la empresa de transmisión, uno por las empresas distribuidoras y uno por la empresa de generación hidroeléctrica) y el inversionista privado sólo tiene derecho a uno; además el superintendente, nombrado por el Ejecutivo, preside el OC con derecho a voto y a veto de las decisiones (López San Pablo, 2016: 257). Finalmente, el Gobierno empezó, a finales de la década de 2000, a nombrar por decreto al vicepresidente de la CDEEE, otorgándole responsabilidades y funciones superiores a las

---

<sup>30</sup> Ahora llamado Novonor, después del gran escándalo brasilero del “Lava Jato”.

que debería tener por su rol (CNE, 2008: 45; López San Pablo, 2016: 224-225; entrevista a José Luis Moreno San Juan y Bernardo Castellanos).

Como explicado en esta sección, la falta de autonomía es el asunto que más ha perjudicado el sector y el éxito de la reforma de capitalización, lo que ha resultado en la falta de capacidad de Estado para crear o mantener instituciones “blindadas”. La injerencia política no ha permitido que las instituciones del sector hicieran su trabajo: no ha dejado ajustar las tarifas, ni ha apoyado la batalla contra la insolvencia y el robo de electricidad. Por lo tanto, como se ha explicado anteriormente, la falta de Autonomía es la causa de la falta de Especialización y, como se verá en la próxima sección, también el origen principal, o casi, de la falta de Cohesión.

### **3.3 Cohesión**

Algunos componentes de este factor ya fueron mencionados en la última parte de la sección anterior, por ejemplo, la creación de comisiones u el otorgamiento de roles que no le correspondían al vicepresidente de la CDEEE. Sin embargo, en esta sección se analizará más detalladamente si ha habido Cohesión entre las instituciones del Sector Eléctrico Dominicano después de la privatización.

Ante todo, la Cohesión es la capacidad de las instituciones para evitar redundancias o contradicciones, vale decir la capacidad de no sobreponerse los roles. El solapamiento puede tener dos causas: la primera es institucional, cuando el marco legal no está bien definido, o cuando el ejecutivo interviene otorgando a una determinada institución facultades que deberían corresponderles a otras; la segunda es individual, o sea cuando un gerente o una institución se auto-atribuye roles que no le corresponden. En la historia del sector analizado se produjeron ambas tipologías de falta de cohesión. Aunque se pone en entredicho que los roles de las instituciones sean bien diseñados, de acuerdo con las opiniones del exsuperintendente George Reinoso y el Profesor López San Pablo por mi entrevistados, las entidades muchas veces ostentaron una debilidad excesiva por varias razones (entrevista a Rodolfo Cabello). De todo modo, un primer ejemplo de falta de cohesión de origen institucional es la sobreposición de roles entre la CNE y la SIE. Primeramente, un problema de las normas creadas por dichas instituciones deriva del que la CNE tiene una composición bastante compleja y las funciones de la SIE revelan cierta inconsistencia, siendo dispersas en otras instituciones (López San Pablo, 2016: 255; entrevista a Rodolfo Fermín). Por lo tanto, fueron creadas muchas funciones que, aunque debieron ser diferentes de acuerdo con la vocación de las dos instituciones (CNE planificadora, SIE reguladora) acabaron solapándose. Para empezar la CNE desempeña el rol de tribunal de segunda instancia de la SIE (CNE, 2008: 45); además, para otorgar una concesión a un nuevo proyecto, es necesario pasar por ambas instituciones (entrevistas a Marcos Cochón y Rodolfo Fermín); y finalmente ambos organismos desarrollan un papel

en la supervisión del mercado mayorista y el control de prácticas monopólicas (CNE, 2008: 45; Ley de Electricidad 125-01). Sin embargo, los problemas de cohesión de la CNE también tuvieron otra causa: por un lado, la misma institución intervino con algunas resoluciones en la tarifa eléctrica, que es prerrogativa exclusiva de la SIE (entrevista a Rodolfo Fermín); por otro, la CDEEE, como se describirá más adelante, asumió el rol de planificadora que le correspondía a la CNE (entrevista a Rodolfo Cabello).

La literatura coincide en que la CDEEE fue la institución que se atribuyó el mayor número de papeles que no le correspondían. Esta práctica se debe a dos características de la CDEEE. La primera es el legado de la CDE: en efecto, su protagonismo arraiga en su directa descendencia de la que fue la compañía estatal verticalmente integrada de la época de monopolio estatal (Castellanos, 2020a). La segunda, como se vio al final de la sección sobre Autonomía, deriva de la práctica de los Gobiernos de nombrar al vicepresidente de la CDEEE, casi otorgándole una “importancia de ministro” (entrevista a José Luis Moreno San Juan), por ejemplo encomendándole la tarea de planear y regular, y también crear comisiones donde la CDEEE revistió una importancia fundamental (ADIE, 2018: 25; CNE, 2008: 43; López San Pablo, 2016: 225; entrevistas a Bernardo Castellanos, Rodolfo Fermín, Francisco Méndez, José Luis Moreno San Juan y George Reinoso). Un ejemplo claro reportado por Bernardo Castellanos (2020a y entrevista) es que la CDEEE firmó autónomamente muchos contratos de compra de energía eléctrica con los Productores Independientes de Electricidad, vulnerando la Ley General de Electricidad. Además, es muy evidente que la CDEEE ha cobrado cada vez más importancia desde la capitalización. Como descrito en el capítulo 2, con el proceso de privatización le quedaron antes al Estado, y después a la CDEEE, la industria de generación hidroeléctrica, participaciones en dos generadoras, y el sector de la transmisión. Con ello solo, encargándose la CDEEE también de comprar a los generadores con contratos de largo plazo, la institución llegó a tener mucha influencia en el sector (CNE, 2008: 46; López San Pablo, 2016: 255). Esta influencia se incrementó con los acontecimientos mencionados anteriormente: primero, la renacionalización de las EDEs (en 2003 y 2009) hizo que la CDEEE se convirtiera en una compañía estatal integrada verticalmente con un poder desmedido, precisamente lo que se quiso conseguir mediante el proceso de privatización (CNE, 2008: 45 & 47-48; López San Pablo, 2016: 256-257; The Economist Intelligence Unit, 2015: 32; entrevistas a Alberto Campagna, Bernardo Castellanos, Marcos Cochón, Roberto Herrera y Francisco Méndez); a este respecto el ex superintendente Reinoso mantuvo que en los años pasados fue la CDEEE quien gestionó el sector. Este proceso de integración vertical culminó en la construcción e inauguración de la Central Termoeléctrica de 750 megavatios de Punta Catalina. Se puede afirmar que la CDEEE, creando distorsiones en el mercado, ha sido el mayor productor y comprador de energía (The Economist Intelligence Unit, 2015: 14; entrevistas a Bernardo Castellanos, Marcos Cochón, Roberto Herrera y Francisco Méndez). Abajo aparece una tabla, elaborada por el Adam Smith Institute, que sintetiza los diversos roles que le corresponden a cada institución.

### Roles en el Sector Eléctrico Dominicano, hasta el 2013

	Políticas	Planificación	Dueño	Operador
CDEEE	X	X	X	X
CNE		X		
SIE	X	X		

Fuente: Adam Smith Institute, 2006.

Para resolver el problema de sobreposición de roles y coordinación del sector, en 2013, como se señaló al final del capítulo 2, se creó el Ministerio de Energía y Minas, pero la situación sigue sin mejorar (ADIE, 2018: 27; Castellanos, 2020a; entrevista a José Luis Moreno San Juan): primeramente porque desde el principio las atribuciones del Ministerio fueron parecidas a las de la CNE, que siguió existiendo aunque fue incorporada en el Ministerio (Castellanos, 2020a; López San Pablo, 2016: 157-158 & 257). Además, aunque el Ministerio fue creado para coordinar, la CDEEE conservó a un vicepresidente muy influyente que siguió “actuando como ministro” (Castellanos, 2020a; The Economist Intelligence Unit, 2015: 16; entrevista a José Luis Moreno San Juan). Por último, de acuerdo con el Ing. Bernardo Castellanos (2020a y entrevista), desde que el nuevo Gobierno tomó posesión en 2020, el Ministerio ha venido desempeñando un papel fuertemente protagónico. El ministro de Energía y Minas ha empezado a encabezar los consejos de administración de las empresas estatales y el consejo de la CDEEE, faltando al espíritu de la ley que creó el Ministerio mismo.

### Roles en el Sector Eléctrico Dominicano, hasta el 2013

	Políticas	Planificación	Dueño	Operador
Ministerio de Energía y Minas	X	X	X	X
CDEEE	X	X	X	X
CNE		X		
SIE	X	X		

Fuente: Elaboración propia.

Aquí también aparece muy clara la falta de Cohesión, debido a que el Estado no diseñó roles bien definidos y no tuvo la capacidad para poner coto a los protagonismos, sino que los impulsó. Esto provocó una falta de claridad y continuidad que no permitió que el sector se desarrollara íntegramente y de forma sostenible.

En este último capítulo se ha descrito la situación regulatoria que ha caracterizado el Sector Eléctrico Dominicano en relación con la capacidad de Estado de la República Dominicana; al final de cada sección se ha destacado la falta de capacidad de Estado en relación con los temas tratados. Los resultados se presentarán en las Conclusiones, contenidas en la sección siguiente.

## CONCLUSIÓN

En esta última sección se reportan los datos y la situación actual del Sector Eléctrico Dominicano. También se explica brevemente el llamado “Pacto Eléctrico”, que se firmó en febrero de 2021, un pacto que reúne a todos los partidos políticos y sectores de la sociedad dominicana para solucionar las fallas del sector eléctrico. Finalmente, se describen los resultados de esta investigación y se sugieren algunas pistas basadas en este trabajo.

Como se puede entender leyendo este trabajo, el Sector Eléctrico Dominicano siempre ha tenido luces y sombras, también en el último año. De hecho, la generación sigue manteniendo una tendencia positiva y de acuerdo con el reporte nacional del Consejo Mundial de Energía, la República Dominicana aumentó su diversificación; además, por segundo año consecutivo, la oferta energética superó la demanda abastecida (ADIE, 2019: 10; ADIE, 2020: 16). Por el contrario, las distribuidoras siguen siendo el problema mayor de todo el sector. En el primer semestre de 2020, las EDEs tuvieron cantidades elevadas de energía no suministrada. EDE Este no suministró el 2,6% de la energía, causando un promedio de 0,6 horas diarias de apagones a todos sus usuarios; EDE Sur no suministró el 1,5% de la energía, provocando 0,4 horas diarias de apagones; por último, EDE Norte registró 2,2% de energía no suministrada, lo que resultó en 0,5 horas diarias de apagones para todos sus usuarios (ADIE, 2020: 27). Aún peores fueron los dígitos de pérdidas y cobranza. En los primeros cuatro meses de 2020 las pérdidas ascendieron al 29,4%, y el porcentaje peor lo tuvo EDE Este, con el 45% de energía perdida (ADIE, 2020: 7). Por otra parte, debido también a los efectos de la COVID-19, hubo un bajo porcentaje de cobranza (89%), 6 puntos menos que el año anterior (ADIE, 2020: 7). Todo esto, junto con la mala gestión, en 2020 causó un déficit de unos 860 millones de dólares en el flujo de caja de las distribuidoras (Castellanos, 2021). Por lo tanto, de acuerdo con el informe ADIE (2020) más reciente, “el reto continúa siendo la gestión y eficiencia de la distribución de la energía” (5 y 31) y eso no permite al sector desarrollarse completamente (*ibidem*). En el mismo informe, ADIE pide al Gobierno “corregir las dispersiones institucionales, promover el cumplimiento de la Ley y propiciar y vigilar el correcto funcionamiento del mercado sobre criterios de sana competencia” (9).

Los problemas arriba mencionados son el motivo por el cual la República Dominicana tiene malas posiciones en las clasificaciones internacionales. Dos ejemplos, entre otros, son el “*Doing Business Ranking*” del Banco Mundial y el “*Trilemma Ranking*” del Consejo Mundial de Energía. En el primero, la República Dominicana está en la posición 115/190 (15/32 en América Latina) y su clasificación es influida por el indicador “*Electricity*”, que ubica el Estado Caribeño en la posición 116/190 (25/32 en América Latina). El segundo es la clasificación del Consejo Mundial de Energía: la República Dominicana ocupa la



posición 62/108 (15 en América Latina). Para mejorar esta situación, en febrero de 2020, fue firmado un pacto entre los diversos actores económicos, políticos y sociales dominicanos, llamado “Pacto Eléctrico”. De acuerdo con su preámbulo, este pacto fue elaborado “para lograr el objetivo de tener un suministro confiable de electricidad a precios competitivos y en condiciones de sostenibilidad financiera y ambiental” y “para solucionar la crisis estructural del sector eléctrico”. En este trabajo se pone el foco de la atención sobre algunos de sus artículos, precisamente el 4, 5 y 8. El artículo 4 del pacto exige que se cumpla la Ley 125-01 que, como ya se ha explicado, muchas veces no fue respetada. Adicionalmente, en el artículo 5.1 se reafirma que el rol del Estado debe ser “de carácter normativo, promotor, regulador y fiscalizador”, atribuciones que fueron excedidas, como descrito anteriormente. Y, en el párrafo 5.3, se exige una reestructuración institucional que preserve lo que en esta tesis se le llama Cohesión. Últimamente, en el artículo 8 del pacto, aparece un plan de reducción de pérdidas de las distribuidoras, en cuyos párrafos 8.2, 8.3 y 8.4 se plantea una redefinición del régimen tarifario, exigiendo la creación e implementación de la tarifa técnica que hasta ahora no ha sido implementada por las razones explicadas en los Capítulos 2 y 3.

Las nuevas medidas arriba mencionadas, tomadas por el Gobierno Dominicano, pueden ayudar a comprender los resultados de este estudio. Como descrito en el Capítulo 3, muchos problemas afectan la capacidad regulatoria del Estado Dominicano, y, en consecuencia, como señalado en el Capítulo 1, su Capacidad de Estado. Los tres aspectos considerados en esta tesis (Especialización, Autonomía y Cohesión) deben enfrentarse con grandes desafíos. En primer lugar, la Especialización debe solucionar diversos problemas, a pesar de tener los mejores resultados. De hecho, los empleados de nivel medio-bajo se capacitan a lo largo del tiempo y tienen posibilidad de ascenso, aunque no pueden superar un nivel determinado. En cambio, los gerentes de nivel más alto están muy politizados y el hecho de ser nombrados por los Presidentes cuando la toma de posesión, casi los vincula al Poder Ejecutivo, lo que resulta en una falta de capacidad regulatoria y de Estado. De la misma manera, la Autonomía en estas instituciones es bastante carente. Los muchísimos ejemplos mencionados en la segunda sección del Capítulo 3 socavan la capacidad y la posibilidad de las instituciones, especialmente de la SIE, para hacer cumplir el marco regulatorio. Como reportado, para algunos expertos este es el aspecto que más perjudicó el Sector Eléctrico Dominicano impidiéndole desarrollarse de forma sostenible, sobre todo desde el punto de vista financiero. Finalmente, la Cohesión también tuvo muchos problemas. El protagonismo de la CDEEE, la falta de claridad en la división de los roles de la SIE y la CNE, y la influencia del Poder Ejecutivo afectaron la Cohesión y el sistema regulatorio se atascó varias veces. Por lo tanto, la incapacidad para tener un método de contratación que garantice la profesionalidad y la autonomía, para crear instituciones “antibalas” que no sean influidas por los gobiernos, y otorgar roles específicos y hacerlos respetar es una falta evidente de Capacidad de Estado.

Este estudio tiene, sin duda, sus límites. Por ejemplo, pudo haberse creado un modelo matemático para medir la Capacidad de Estado, analizando cada factor de manera cuantitativa. Incluso, el factor Especialización pudo haberse evaluado a través de encuestas a amplias muestras de empleados de las instituciones. Sin embargo, debido al tamaño del trabajo y al tiempo a disposición para llevarlo a cabo, se ha preferido un análisis cualitativo, con sus fortalezas y debilidades. De todas formas, este trabajo tiene como objetivo animar a los académicos que estudian este sector y esta región a investigar nuevos métodos de cálculo y evaluación de la Capacidad de Estado cada vez más precisos y prácticos: es necesario estudiar, a fin de corregirlas, los problemas de los países en vías de desarrollo como la República Dominicana para que puedan llegar a expresar su potencial.

## Anexos

### Anexo 1: Lista de entrevistados

Nombre	Perfil	Fecha y lugar	Duración
Bernardo Castellanos	Periodista, <i>Acento</i>	En línea, 19/01/2021	1h 20'
Rodolfo Cabello	Asesor del vicepresidente ejecutivo, <i>Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE)</i> (2011 – 2020)	En línea, 22/01/2021	30'
José Luis Moreno San Juan	Director, <i>Instituto de Energía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)</i>	En línea, 27/01/2021	1h 10'
George Reinoso	Director, <i>Comisión Nacional de Energía (CNE)</i> (2001 – 2003) Superintendente, <i>Superintendencia de Electricidad (SIE)</i> (2003 – 2004) Asesor, <i>CDEEE</i> (2009 – 2012) Asesor por República Dominicana y Haití, <i>Banco Mundial</i> (2014 - ) Representante por República Dominicana, <i>Consejo Mundial de Energía</i> Asesor energético, <i>Gobierno de República Dominicana</i> (2020 - )	En línea, 5/02/2021	31'
Eduardo Sagredo Robles	Profesor, <i>Universidad Tecnológica de Santiago</i>	En línea, 16/02/2021	45'

Cristóbal Román Sasone	Exdirector de ingeniera, <i>CDE</i>	En línea, 18/02/2021	40'
Frank Núñez Ramírez	Director de producción, <i>Central Eléctrica de Punta Catalina</i>	En línea, 18/02/2021	Escrita
Marcos Cochón	Economista Gerente general, <i>Inkia Energy</i> Director, <i>ADIE (Asociación Dominicana de la Industria Eléctrica)</i>  Exsuperintendente de electricidad, <i>SIE</i>	En línea, 19/02/2021	1h 40'
Manuel López San Pablo	Gerente General, <i>Organismo Coordinador del Sistema Eléctrico Nacional interconectado de la República Dominicana (OC – SENI)</i>  Profesor, <i>Universidad Autónoma de Santo Domingo</i>	En línea, 19/02/2021	30'
Rodolfo Fermín	Consultor energético independiente  Exgerente de <i>CDEEE, EDE Sur, SIE, Comisión Nacional de Energía (CNE)</i>	En línea, 20/02/2021	40'
Alberto Campagna	Profesor, <i>Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Republica Dominicana</i>	En línea, 21/02/2021	55'
Francisco Méndez	Exsuperintendente de Electricidad, <i>SIE</i>	En línea, 23/02/2021	32'

## **Anexo 2:**

### **Pauta de entrevista semiestructurada**

¿Cuales fueron, históricamente, las razones por las cuales se pasó de un sector monopolista estatal a un sector privatizado?

¿Usted piensa que el estado dominicano tiene en este momento y tuvo en el pasado la capacidad de hacer cumplir las reglas elaboradas para el sector eléctrico?

¿Usted piensa que las nominas en las instituciones reguladoras son influidas por la política?

¿Usted que piensa del nivel de preparación de los empleados de las instituciones reguladoras?

¿Usted piensa que las acciones de las instituciones reguladoras son influidas por la política?

¿Usted piensa que los subsidios del gobierno han interferido con el rol de la SIE de establecer los precios?

¿Usted piensa que los limites entre los roles de las diferentes instituciones reguladoras son bien definidos en las misiones institucionales?

¿Usted dividiría de manera diferente las misiones institucionales de las instituciones reguladoras?

¿Usted piensa que hay instituciones en el sector que han excedido las atribuciones y responsabilidades que le fueron conferidas por las leyes?

¿Qué opina del desarrollo del sector eléctrico desde su privatización/capitalización?

¿Cambiaría algo en el marco regulatorio actual para ponerlo más eficiente?

¿Piensa que es necesaria una reforma total del sector eléctrico?

## Bibliografía

- ADIE. (2018). Impacto del sector de generación eléctrica. República Dominicana, ADIE.
- ADIE. (2019). Informe enero – junio 2019: Renovables continúan incrementando aporte a la matriz. República Dominicana, ADIE.
- ADIE. (2020). Informe enero – junio 2020: La dinámica eléctrica de RD en tiempos de COVID. República Dominicana, ADIE.
- Alekhina, S. (2016). El sector eléctrico en República Dominicana. Santo Domingo, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España.
- Amann, E., y Baer, W. (2005). “From the developmental to the regulatory state: The transformation of the government's impact on the Brazilian economy”. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 45(2), 421-431.
- Baldwin, R., Scott, C., y Hood, C. (1998). “Introduction” in Baldwin, R., Scott C., y Hood, C. (eds). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1–55.
- Cárdenas, M. (2010). “State Capacity in Latin America”. *Economía* (Washington, D.C.), 10(2), 1-45.
- Castellanos, B. (2020a). “¿Necesita el sector eléctrico una reforma?”. Acento, Santo Domingo, en <https://acento.com.do/opinion/necesita-el-sector-electrico-una-reforma-8855520.html>
- Castellanos, B. (2020b). “Opini3n: EDEESTE dilapida RD\$350 millones en nuevo edificio”. *Almomento.net*, Santo Domingo, en <https://almomento.net/opinion-edeeste-dilapida-rd350-millones-en-nuevo-edificio/>
- Castellanos, B. (2021). “Déficit flujo de caja distribuidoras 2009-2019: El juego habló, la suerte está echada”. Acento, Santo Domingo, en <https://acento.com.do/opinion/deficit-flujo-de-caja-distribuidoras-2009-2019-el-juego-hablo-la-suerte-esta-echada-8905677.html>
- Chuaire, F., Scartascini, C., y Tommasi, M. (2017). “State capacity and the quality of policies. Revisiting the relationship between openness and government size”. *Economics and Politics*, 29(2), 133-156.

Cingolani, L. (2013). "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures". United Nations University-Merit working paper series, Maastricht.

CNE. (2008). Diagnóstico y definición de líneas estratégicas del sub-sector eléctrico: Informe Final. República Dominicana, CNE.

CNE. (2012). Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Electricidad Número 125-01. Santo Domingo, República Dominicana.

Cochón, M. (2010). Evolución del Sector Eléctrico Dominicano. República Dominicana, ADIE.

Cochón, M. (2020). Sector eléctrico: ¿falta de planificación o falta de ejecución?. República Dominicana, ADIE.

Comisión Nacional de Energía. (2012). Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Electricidad Número 125-01. Santo Domingo, República Dominicana.

Congreso Nacional de República Dominicana. (2001). Ley General de Electricidad, No. 125-01.

Croes, E. (2015). El mercado eléctrico dominicano en el siglo XX. Un siglo de globalización, inversión extranjera, disputas y cambio estructural. Santo Domingo, Observatorio Dominicano de Políticas Publicas – UASD.

Dubash, N.K., & Morgan, B. (2012). 'Understanding the rise of the regulatory state of the South'. *Regulation & Governance*, 6(3), 261-281.

Dubash, N.K., y Morgan, B. (2013). *The Rise of the Regulatory State of the South* (Vol. 4, Law and Global Governance). Oxford: Oxford University Press.

Evans, P. & Rauch, J.E. (1999). 'Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth'. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.

Fischer, R. y Serra, P. (2000). "Regulating the Electricity Sector in Latin America". Serie Economía No 86, Universidad de Chile.

Fukuyama, F. (2013). "What Is Governance?" *Governance* (Oxford), 26(3), 347-368.

García, P. (2021). "Pago de nómina de las EDE aumenta en RD\$23.6 millones mensuales en este gobierno". *Diario Libre*, Santo Domingo, en

<https://www.diariolibre.com/economia/pago-de-nomina-de-las-edes-aumenta-en-rd-236-millones-mensuales-en-este-gobierno-MC23568051>

Gilardi, F. y Maggetti, M. (2010). "The independence of regulatory authorities" en Levi-Faur, David (ed.) (2010), Handbook of Regulation, Cheltenham, Edward Elgar.

Gobierno de la Republica Dominicana. (2010). Documento Base de la Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: un viaje de transformación hacia un país mejor. Santo Domingo, República Dominicana.

Grindle, M. (1980). Policy Content and Context in Implementation. En Grindle M. (Ed.), Politics and Policy Implementation in the Third World (pp. 3-34). Princeton, New Jersey.

Guidi, M. (2015). "The Impact of Independence on Regulatory Outcomes: The Case of EU Competition Policy". JCMS, Volume 53(6), 1195-1213.

Haber, H. (2020). "The Political Economy of Regulating for Welfare: Regulation Preventing Loss of Access to Basic Services in the UK, Sweden, the EU, and Israel". The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 691(1), 50-67.

Hendrix, C.S. (2010). "Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict". Journal of Peace Research, 47(3), 273-285.

Inchauste, G. y Victor, D.G. (2017). The Political Economy of Energy Subsidy Reform. Directions in Development, Washington, DC: Banco Mundial.

INECON. (2016). Actualización del estudio para la determinación y ajuste de las tarifas de suministro de energía eléctrica a clientes regulados (tarifa técnica) y del valor agregado de transmisión (peaje). República Dominicana, INECON.

Jordana, J. y Levi-Faur, D. (Eds). (2004) "The Politics of Regulation in the Age of Governance". Elgar and the Centre on Regulation and Competition, University of Manchester.

Just Quiles, M. (2019). "Fragmented State Capacity: External Dependencies, Subnational Actors, and Local Public Services in Bolivia". Berlín, Alemania: Springer Vieweg.

Kaplan, M. (1994). 'La empresa publica en los países capitalistas avanzados'. En M. Kaplan (Ed.), Crisis y futuro de la empresa publica (pp. 9-198). Universidad Nacional Autónoma de México.



Krishnaswamy, V. y Stuggins, G. (2007). Closing the Electricity Supply-Demand Gap. Energy and Mining Sector Board Discussion Papers, No. 20, Washington, DC: Banco Mundial.

Levi-Faur, D. (2005). "The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order". The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 598, pp. 12-32.

Levi-Faur, D. (2013). "The odyssey of the regulatory state: From think monomorphic concept to thick and polymorphic concept". Law y Policy, 35(Issues 1-2), 29-50.

Lizardo, A. (2017). "¿Quién es quién en el escándalo de Odebrecht en República Dominicana?". CNN Español, Estados Unidos.

<https://cnnespanol.cnn.com/2017/05/30/quien-es-quien-en-el-escandalo-de-odebrecht-en-republica-dominicana/>

López San Pablo, M.A. (2016). La privatización y el marco regulatorio: una evaluación de la liberalización del sector eléctrico en la República Dominicana. Tesis doctoral, programa de doctorado: La Globalización a Examen: Retos y Respuestas Interdisciplinarias, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Majone, G. (1994) "The rise of the regulatory state in Europe". West European Politics, 17: 3, 77-101.

Martinez-Gallardo, C. y Murillo, M.V. (2011). "Agency under constraint: Ideological preferences and the politics of electricity regulation in Latin America". Regulation & Governance, 5(3), 350-367.

Morrison, M. (2014a). "La historia pendular del sector eléctrico nacional". Listín Diario, Santo Domingo, en <https://listindiario.com/economia/2014/09/12/337290/la-historia-pendular-del-sector-electrico-nacional>.

Morrison, M. (2014b). "La historia pendular del sector eléctrico nacional: en 1995, la CDE diseñó el Plan Trujillo de Electrificación Total". Listín Diario, Santo Domingo, en <https://listindiario.com/economia/2014/09/19/338204/la-historia-pendular-del-sector-electrico>.

Morrison, M. (2014c). "La historia pendular del sector eléctrico nacional: en el proceso de capitalización la antigua corporación dominicana de electricidad se dividió en 7 empresas". Listín Diario, Santo Domingo, en <https://listindiario.com/economia/2014/09/26/339084/historia-pendular-sector-electrico>.

Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo. (2018). El sector eléctrico dominicano: retos para el crecimiento económico. Santo Domingo, Vicepresidencia de la República Dominicana.

OCDE. (2002). "Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance". OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris, Francia.

Prado, M.M. (2008), "The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: A Cautionary Tale from Brazil". Vanderbilt Journal of Transnational Law (Vol. 41:435), pp.435-503.

Presidencia de la República Dominicana. (2021). Pacto Nacional para la Reforma del Sector Eléctrico en la República Dominicana (2021-2030). Consejo Económico y Social, Santo Domingo.

Puntes, S.T. (2019). "EDES: nóminas crecientes, directivos con altos salarios y pérdidas que no cesan". Diario Libre, Santo Domingo, en <https://www.diariolibre.com/economia/edes-nominas-crecientes-directivos-con-altos-salarios-y-perdidas-que-no-cesan-FJ14955246>.

Queiroz Cunha, B., Pereira, A.K. y Ávila Gomide, de, A. (2017). "State capacity and utilities regulation in Brazil: Exploring bureaucracy". Utilities Policy, 49, 116-126.

Redacción. (2009). "Segura admite nombra 40 parientes en CDEEE". El Nacional, Republica Dominicana, en <https://elnacional.com.do/segura-admite-nombra-40-parientes-en-cdeee/>.

Redacción. (2015). "Un 40 por ciento de los hogares dominicanos no tiene contador eléctrico". El Nuevo Diario, Santo Domingo, en <https://elnuevodiario.com.do/un-40-por-ciento-de-los-hogares-dominicanos-no-tiene-contador-electrico/>.

Redacción. (2019). "Odebrecht habría pagado US\$39 millones en soborno para construir Punta Catalina, según investigación". Diario Libre, Santo Domingo, en <https://www.diariolibre.com/economia/odebrecht-habria-pagado-us-39-millones-en-soborno-para-construir-punta-catalina-segun-investigacion-GA13200677>.

Reseña Histórica CDEEE, en <https://cdeee.gob.do/cdeeesite/historia/>

Reseña Histórica CNE, en <https://www.cne.gob.do/sobre-nosotros/historia/>

Reseña Histórica Ministerio de Energía y Minas, en

<https://mem.gob.do/nosotros/historia/>

Reseña Histórica OC, en <https://www.oc.org.do/Nosotros/Reseña-Historica>

Reseña Histórica SIE, en <https://sie.gov.do/sobre-nosotros/historia>

Soifer, H. D. (2015). "The Origins of State Capacity in Latin America". En *State Building in Latin America* (pp. 1-23).

Soifer, H.D. (2012). "Measuring State Capacity in Contemporary Latin America". *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 32(3), 585-598.

The Economist Intelligence Unit. (2015). *El futuro del sector eléctrico en la República Dominicana*. Londres, FUNGLODE.