

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

Pregunta 3: La Iniciativa de Alternativas de Energía (ECl) es una iniciativa electoral estatal que será presentada a los votantes de Nevada en la Elección General del 6 de Noviembre del 2018. La Pregunta 3 busca enmendar la *Constitución de Nevada* a través de la adición de una sección a su Declaración de Derechos con respecto al suministro del servicio de electricidad en el Estado. La Pregunta 3 dice:

¿Debe el Artículo 1 de la Constitución de Nevada ser enmendada para requerir a la Legislatura el establecimiento de un mercado minorista de energía eléctrica abierto, competitivo que prohíba el otorgamiento de monopolios y franquicias exclusivas para la generación de electricidad?

Este reporte de política resume y evalúa los argumentos primarios hechos por partidarios y oponentes a la Pregunta 3, la cual se relaciona con (1) el comportamiento de los precios de la electricidad, y (2) si el mercado reestructurado promoverá o limitará el desarrollo de renovables en Nevada (ver abajo).

SI en 3: “Las Alternativas de Energía disminuirán los recibos de electricidad para todos los Nevadenses.”

NO en 3: “Desmantelar el sistema existente de Nevada costaría billones de dólares...Estos costos serian pagados por todos los Nevadenses en forma de costos más altos de electricidad...”

SI en 3: “Las Alternativas de Energía expandirá las opciones de energía limpia.”

NO en 3: “Amenaza el progreso de Nevada hacia un futuro de energía limpia.”

Aunado a esto, nosotros consideramos problemas adicionales alrededor de la reestructuración, en particular, mercados mayoristas organizados (creación o participación de ISO), desinversión/bienes congelados, impacto en el consumidor, e implementación. Mientras el Centro Guinn no toma una posición en la Pregunta 3, nosotros buscamos informar en el debate para que los Nevadenses tengan un mejor entendimiento de la situación.

Para la compilación de este Reporte Técnico, el Centro Guinn condujo una revisión extensiva de datos federales sobre energía y mas de dos docenas de entrevistas con expertos de la industria de la energía alrededor del país, y reviso estudios documentando las experiencias de otros estados que reestructuraron sus mercados de electricidad (y adoptaron las “alternativas de energía”). Siguiendo su protocolo estándar, el Centro Guinn distribuyo previos de este reporte a expertos en la materia - algunos de quienes apoya, se oponen, o permanecen neutros a la Pregunta 3- para su revisión. El Centro Guinn se basa en esta revisión por expertos en la materia para mayor exactitud y para una evaluación de que se está abordando de forma balanceada al tema.

Dado que la evidencia revisada es comparativa e histórica, mas que predictiva, nosotros no podemos demostrar concluyentemente que las alternativas de energía (Pregunta 3) es “buena” o “mala” para Nevada. Eso puede únicamente saberse con la sabiduría de la comprensión retrospectiva. El Centro Guinn hace notar, sin embargo, que la transición a la electricidad reestructurada (o “alternativas de energía”) es acompañada por la variabilidad en el comportamiento de los precios, retos en la implementación, y, para clientes residenciales, incrementada incertidumbre por la elevada exposición a precios de mercados mayoristas de electricidad.

Un Mercado de Electricidad Reestructurado (Alternativas de Energía)

Históricamente en Nevada, los cuatro componentes (p.e., generación, transmisión, distribución, y venta minorista) de la entrega al consumidor final de electricidad (p.e., residencial, comercial) estaban agrupados juntos, con las funciones de entrega coordinadas por un servicio o compañía de electricidad verticalmente integrada. Esto significa que “...el servicio es dueño de todos los niveles de la cadena de suministro” y retiene exclusivamente el derecho de vender la electricidad en un territorio de servicio designado. En Nevada, el servicio verticalmente integrado es NV Energy.

La Pregunta 3 **reestructuraría** el mercado de electricidad en Nevada y puede requerir al monopolio del servicio de electricidad (p.e., NV Energy) que desagrupe sus servicios. La reestructuración es frecuentemente referida como alternativas de venta minoritaria, alternativas de energía, elección del cliente y/o acceso directo. Si la Pregunta 3 es aprobada, nosotros nos esperaríamos:

- Los monopolios de servicios públicos (p.e., NE Energy) no administrarían o estarían involucrados en la generación de electricidad y se esperaría que ellos vendan sus bienes de generación (proceso conocido como “desinversión”)
- Nuevos (adicionales) participantes podrían entrar al mercado de electricidad. Estos incluyen: (1) Productores independientes de energía (IPPs), o dueños de plantas de energía y otros bienes de producción; (2) proveedores competitivos, los cuales son intermediarios entre el mercado mayorista de electricidad y los clientes en el mercado minorista; y (3) un sistema operador independiente (ISO), el cual administra las ventas en un mercado mayorista organizado y coordina la generación con los otros componentes del sistema de entrega de electricidad - transmisión y distribución- para asegurar la adecuación de recursos y confiabilidad.
- Nevada tendría que participar en un mercado mayorista organizado. Actualmente, el monopolio del servicio (p.e., NV Energy) participa en un mercado mayorista **tradicional** donde los servicios públicos entran en ambos, contratos de corto y largo plazo para el comercio de energía eléctrica. En contraste, si la Pregunta 3 es aprobada, elementos serian requeridos para participar en un mercado mayorista **organizado**, el cual es coordinado por un sistema operador independiente (ISO) o una organización regional de transmisión (RTO).

Resumen de Hallazgos

La combinación de avances tecnológicos (p.e., gestión de la demanda, generación distribuida), acciones políticas y regulatorias, y la creencia de que las alternativas llevaran a disminuir costos de electricidad, llevaron a varios estados a considerar la reestructuración de sus mercados de electricidad en los mediados de 1990's hasta los inicios de los 2000's. A la fecha, 22 estados reestructuraron sus mercados (p.e., alternativas de energía para clientes residenciales, comerciales, e industriales), y dos estados lo están considerando. Siete estados más tarde la rechazaron (al menos, en parte), y dos a cuatro están actualmente considerando formas de rechazarla. Nosotros revisamos las experiencias de otros estados, y nuestras conclusiones se presentan a continuación.

Comportamiento de los Precios

La mayoría de los estudios que evalúan el comportamiento de los precios, usan información de la Agencia de Información de Energía de los EEUU (EIA). Sin embargo, los precios de electricidad reflejan diferentes entradas, incluyendo precios de combustibles, clima, y costos regulatorios, entre otros. Como tal, las comparaciones de los precios de energía a través del tiempo a lo largo de los estados son muy complicadas, si no imposibles. De hecho, la EIA estableció explícitamente que sus datos no deberían ser usados para esos propósitos, describiendo esto como "apropiación" que "no captura la variación estatal en los determinantes de los precios" y que cualquier metodología resultaría en "una comparación de manzanas con naranjas", llevando a resultados desviados. De acuerdo con esto, nosotros no podemos hacer una determinación conclusiva diciendo que la reestructuración, con todos sus elementos por igual, contribuye a incrementar o disminuir los precios.

- Estudios sugieren que un mercado reestructurado de electricidad puede llevar ya sea a incrementos o disminuciones en los precios de la electricidad. Evidencia revela que las experiencias de otros estados han sido disparejas; algunos clientes se benefician de las alternativas de energía, mientras otros se enfrentan a efectos adversos.
- En un mercado reestructurado con alternativas de energía, el precio del mercado mayorista de gas natural es el factor determinante mas importante de los precios al cliente de la electricidad. Mientras los costos del mercado mayorista influyen los costos en ambos mercados, tradicionalmente regulados y reestructurados, los consumidores están expuestos mas directamente a cambios y volatilidad en los precios de servicios públicos bajo mercados reestructurados. Cuando los precios del gas natural son bajos, los consumidores en estados reestructurados – a consecuencia de su incrementada exposición al mercado mayorista- obtiene beneficios de los costos mas bajos de combustible. Pero cuando estos se elevan, los consumidores pueden pagar recibos de electricidad mas caros. Otras situaciones que podrían influenciar los precios incluyen costos congelados y la participación en un mercado mayorista organizado.
- Bajo la actual ley de Nevada, el monopolio del servicio (p.e., NV Energy) no puede obtener ganancias del combustible y de los costos de energía comprada. Sin embargo, en los estados con

alternativas de energía, el cuerpo regulatorio del servicio del estado no retiene su autoridad sobre la asignación de precios, y la Comisión Federal Regulatoria de Energía (FERC) no tiene la autoridad sobre las ventas al mercado minorista. Bajo la alternativa de energía, la Comisión de Servicios Públicos de Nevada probablemente no podría intervenir para proteger a los consumidores contra precios mas altos, ya que esto podría socavar el intento de la iniciativa de petición, la cual requiere que la Legislatura de Nevada establezca “un mercado de energía eléctrica abierto, y competitivo.”

- Con excepción de Maine, todos los estados que buscaron una reestructuración (alternativas de energía) implementaron cierto tipo de límites de precios, congelación de precios, y/o reducciones para estabilizar los mercados, proteger consumidores, y suavizar la transición hacia un mercado totalmente competitivo.
- Los esfuerzos de diseño del mercado usados por los estados para estabilizar los mercado también complican los esfuerzos para evaluar el comportamiento de los precios después de que los estados adoptaron alternativas de energía: (1) la mayoría de las investigaciones que mostraron una relación entre la reestructuración y precios disminuidos de electricidad fueron publicados previos a la expiración de los limites de los precios, y en la medida que se encontraron que esos precios más bajos en áreas reestructuradas, estos resultados pueden haberse sesgado por los efectos depresivos de los límites, congelaciones, y reducciones de precios; y (2) muchos estados confrontaron expiraciones similares en limites de precios, congelaciones, y reducciones -cuando los precios se alinearon mas de cerca con los costos de mercados mayoristas- y volatilidad en esos mismos costos de electricidad en mercados mayoristas, los cuales, exacerbaron el problema o ayudaron a mitigarlo.
- En corto, los precios de electricidad en el mercado mayorista y el diseño de mercado (p.e., limites de precios, congelación, y reducciones) influyen el comportamiento de los precios, y los efectos son amplificados en mercados reestructurados (“alternativas de energía”). En algunos estados reestructurados, la competencia no ha florecido para clientes residenciales como originalmente se pretendía, y/o muchos clientes residenciales han experimentado picos en los precios de la electricidad como resultado de la expiración de los limites en los precios y fluctuaciones en los precios del mercado mayorista de energía.

Energía Renovable

- Primero, la Pregunta 3 no requiere explícitamente que Nevada integre mas renovables en el cuadro. Estudios muestran que no hay correlación entre la reestructuración de los mercados de electricidad (“alternativas de energía”) y el incremento en los renovables. El tipo de modelo de mercado minorista en un estado dado importa menos que las opciones políticas, tales como un Portafolio Estándar de Renovables (RPS). [Nótese que los votantes consideraran la Pregunta 6 en la Elección General, la cual busca incrementar el RPS estatal a un 50 por ciento, por encima del 25 por ciento que tiene actualmente.]

- Bajo un mercado reestructurado, el sistema operador independiente (ISO) administra los mercados mayoristas organizados y los procesos de subasta. Si la Pregunta 3 es aprobada, las alternativas de mercado mayorista organizado/ISO de Nevada se unen, podría influenciar si Nevada consume más energía renovable, dado que portafolios de combustible difieren considerablemente a lo largo de los mercados propuestos.
- Finalmente, incrementados bienes de generación de energía renovable (solar), vienen en línea independientemente de si la Pregunta 3 es aprobada o no en Noviembre 2018.
- Un punto relacionado resuelve el asunto de la red de medición, la cual le da crédito a los propietarios de sistemas de energía por la electricidad que ellos agregan al cuadro. En el presente, no es claro que sucederá a la red de medición de los consumidores en Nevada si la Pregunta 3 es aprobada. Son centrales en esta situación las preguntas sobre la ley existente, las obligaciones del servicio titular (p.e., NV Energy), y la autoridad de la Comisión de Servicios Públicos de Nevada (PUCN's) bajo las alternativas de energía o de mercado minorista de electricidad. En 2017, la Iniciativa de Ley (AB) 405 fue promulgada, la cual establece una estructura de precios para la red de medición de consumidores. No es claro si la aprobación de la Pregunta 3 invalidaría la autoridad estatutaria preexistente. Pero, si la Pregunta 3 es aprobada, NV Energy probablemente ya no estaría involucrada en la generación de electricidad y no proveería precios de mercado minorista. Sin embargo, si la medida es aprobada, la Legislatura o PUCN, en teoría, podría hacer obligatoria las reglas de la red de medición en un nuevo proveedor competitivo que quiera participar en el mercado.

Impacto en el Consumidor

- Independientemente de la estructura del mercado, el suministro de electricidad tiene diferentes impactos a lo largo de las clases de consumidores. Clientes grandes comerciales e industriales (C&I) tienden a disfrutar precios mas bajos, comparados con sus contrapartes residenciales y comerciales, bajo ambos, servicios verticalmente integrados y alternativas de energía (alternativas de mercado minoritario).
- Los consumidores en estados con mercados reestructurados han experimentado resultados variados. Consumidores residenciales y pequeños comercios, pueden estar en desventaja bajo mercados reestructurados en la ausencia de fuertes regulaciones de protección al consumidor. A lo largo de múltiples estados, muchos consumidores han sido seducidos por precios bajos inestables ofrecidos por proveedores de electricidad, para registrarse en contratos de electricidad de precios variables, pero no estaban conscientes de que sus recibos podrían incrementar en cualquier momento, y con frecuencia sucedía, según las condiciones del mercado cambiaban.
- Las quejas más comunes de consumidores son: (1) tarifas desconocidas; (2) mal servicio al cliente; (3) lecturas de medición; (4) aventones de puerta y atiborramientos (“Atiborramientos es el acto ilegal de acomodar cargos mal direccionados en el recibo a los cuales no se acordó. Aventones de puerta es el proceso de cambiar a un cliente del servicio de energía a otro proveedor sin su permiso [.]”); (5) cambiar reglas de mantenimiento, o la inhabilidad de cambiar

proveedores de mercado minorista hasta que un recibo atrasado sea pagado en su totalidad; y (6) la fluctuación de precios.

Implementación

- La experiencia sugiere que la implementación de un mercado reestructurado no ha seguido un camino simple, directo (p.e., reestructura el mercado de Pennsylvania fue un “proceso de años”).
- Muchos estados que reestructuraron han promulgado múltiples piezas de legislación y/o emitido ordenes regulatorias para resolver los resultados no anticipados y consecuencias involuntarias de la reestructuración; en 2006, la Comisión del Servicio Público de Michigan, por ejemplo, tuvo que emitir 40 ordenes regulatorias para “mas adelante establecer e implementar el marco de trabajo” para su programa de alternativas de energía. Muchos obstáculos durante la implementación requirieron un expandido papel del gobierno.
- La Pregunta 3: La Iniciativa de Alternativas de Energía busca reestructurar el mercado de electricidad de Nevada a través de una enmienda a la *Constitución de Nevada*. En contraste, todos los demás estados, con excepción de uno, lo hizo a través de legislación; Nueva York reestructuro su mercado de electricidad a través de una orden regulatoria emitida por su Comisión del Servicio Público.
- La Legislatura de Nevada permite servicios propiedad de inversionistas en Nevada para ser monopolios, otorgando al servicio la franquicia exclusiva sobre un territorio de servicio designado. Esto sugiere que, históricamente, el servicio de electricidad ha sido entendido como un asunto político/regulatorio, y no como un constitucional.
- Usando la *Constitución de Nevada* como una herramienta regulatoria, se forza a la Legislatura de Nevada a proceder con la reestructuración. Aun si los legisladores encuentran que la reestructuración no es factible, la imperativa constitucional toma precedencia. Si los Nevadenses se preocupan acerca de los prospectos de la reestructuración, ellos deberán de rechazar la enmienda constitucional con otra enmienda constitucional. Esto implicaría la circulación de una nueva petición para obtener el numero requerido de firmas para aparecer en la boleta electoral y entonces ser aprobada en dos elecciones sucesivas.



Acerca del Centro Kenny C. Guinn para Prioridades Políticas

El Centro Kenny C. Guinn para Prioridades Políticas es un instituto de política independiente 501(c)(3) sin fines de lucro, bipartidista, enfocado en proveer análisis bien razonado, basado en hechos, de problemas políticos críticos que enfrentan Nevada y los estados de la Inter montaña Oeste. El Centro Guinn trata de relacionar a quienes hacen leyes, expertos, y el público en general con investigaciones innovativas, estudios basados en hechos, y análisis de soluciones políticas, informes de debate público, y expande el compromiso público.

© 2018 Kenny C. Guinn Center for Policy Priorities. Todos los derechos reservados.

Información de Contacto:

Kenny Guinn Center for Policy Priorities
3281 S. Highland Drive, Suite 810
Las Vegas, Nevada 89109
Phone: (702) 916-0746
Email: info@guinncenter.org
Website: www.guinncenter.org

Nancy E. Brune, Ph.D., Executive Director
Email: nbrune@guinncenter.org

Suzanne Bierman, J.D., M.P.H., Director de Política de Salud
Email: sbierman@guinncenter.org

Meredith A. Levine, M.A., M.Phil., Director de Política Económica
Email: mlevine@guinncenter.org

Tony S. Foresta, M.A., Investigador Asociado
Email: tforesta@guinncenter.org

Jules Schoolmeester, Director de Relaciones Públicas y Alcances
Email: jschoolmeester@guinncenter.org

Lorena Rodriguez, Jefe Organizador de la Oficina y Analista Bilingüe de Políticas.
Email: lrodriguez@guinncenter.org

Junta Directiva

Dana Lee
Presidente

Tom Gallagher
Vice Presidente

Stephanie Tyler
Vice Presidente

Deane Albright, CPA
Secretario/Tesorero

Kathleen Conaboy

Dr. Michael Daubs

Alex de Castroverde

Jill Derby, Ph.D.

Dan Hamilton, Ph.D.

Carol Harter, Ph.D.

Doreen Spears Hartwell

Pat Hickey

Mick Hitchcock, Ph.D.

Nicole Lamboley

Ken Ladd

Erin McMullen

Chris Roman

Douglas Seastrand

Donald D. Snyder

David B. Walker

Renée Yackira

Missy Young