

Dilema Energético VII De agendas, alternativas y políticas públicas: Energía y la Sociedad Puertorriqueña

Claridad en la Nación

Dr. Cecilio Ortiz García y Dra. Marla Pérez Lugo/Especial para Claridad

El alto costo de la energía eléctrica y la preocupación por el calentamiento global han traído la discusión sobre “el problema energético” y sus consecuencias sociales, ambientales y económicas a la cotidianidad puertorriqueña. Al sugerir iniciativas en el complejo campo de la generación, transmisión y distribución de electricidad, frecuentemente ignoramos el impacto que nuestro modelo actual de toma de decisiones tiene sobre la perpetuación de nuestros problemas energéticos y nos concentramos en sus aspectos técnicos, científicos y logísticos. Mientras, vemos cómo figuras públicas plantean en los medios la necesidad de definir una “nueva” política energética para Puerto Rico, propulsando ésta u otra tecnología como la solución del problema. Lo cierto es que ya existe una política pública energética en Puerto Rico: la de perpetuar las estructuras de poder existentes en lo que a generación, distribución y consumo de energía se refiere. La misma garantiza 1) que la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) seguirá siendo el actor principal en el proceso de toma de decisiones energéticas, 2) que su dominio de este proceso estará basado en la exclusión de sectores que atenten contra lo que es la misión de la agencia, y 3) que la AEE continuará siendo una agencia “capturada” por los intereses individuales de bonistas y un puñado de otros actores que se benefician del “status quo”.

La intención de este artículo no es la de criminalizar o sacar de contexto el importante papel que la AEE ha jugado en el desarrollo económico de Puerto Rico. Sin embargo, entendemos que lejos de actuar al margen de la sociedad puertorriqueña, la AEE, como brazo operacional de una política pública energética, opera en el mismísimo seno de esta sociedad y, por consecuencia, sus actuaciones reflejan las características sociales, políticas y económicas de ella. Nuestra política pública energética descansa en gran parte sobre una cultura de toma de decisiones tecnocrática, que se ha venido forjando a través de los años. Nuestro modelo de toma de decisiones, el de Decidir-Desarrollar-Defender, es un modelo centralizado, cerrado a la participación multisectorial, e incapaz de reconocer la necesidad de nuevos estilos, herramientas y marcos conceptuales para su desarrollo. Esta condición reproduce las relaciones de poder existentes, y atenta contra la calidad de las decisiones que demandamos de nuestros líderes. Más aún, atenta contra la sostenibilidad energética de Puerto Rico. Dado este cuadro, ¿cómo elaboramos una política energética sostenible para Puerto Rico?

Según el “World Commission in Environment and Development” (1987), la sostenibilidad como concepto se refiere a un sistema político que asegura para sus ciudadanos la oportunidad de participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones. Es a la vez un sistema económico capaz de generar excedentes y conocimiento técnico de manera autosuficiente y sostenida pero preservando la base ecológica del desarrollo. Es también un sistema social que provee soluciones a las tensiones implícitas en el desarrollo disonante con un aparato administrativo flexible capaz de autocorregirse. Ciertamente, el marco legal para lograr la sostenibilidad energética ya se encuentra dentro de la agenda formal gubernamental, según lee la ley de Desarrollo Sostenible de Puerto Rico (Ley núm. 267 del 10 de septiembre de 2004). Pero aún el vocabulario que utiliza, sobre todo las palabras “debe” y “debemos”, ejemplifican su naturaleza exhortativa y la incapacidad de nuestras estructuras administrativas para su implantación efectiva.

Las teorías de política pública han señalado por décadas que... ¡La política pública no es únicamente lo que estipula la ley! No es tampoco lo esbozado en declaraciones formales como lo son la misión y visión de una agencia pública. Política pública es el curso de acción o inacción de individuos, grupos, organizaciones, instituciones, etc., para lidiar con un asunto social, en este caso el asunto energético. Es un proceso caótico, no lineal, donde grupos organizados se disputan el control del proceso de toma de decisiones a base a los intereses de sus constituyentes. Por lo tanto, para entender las

posibilidades reales de la implantación, no hace falta sólo entender la legislación existente ni la misión y visión de la AEE, sino también el proceso a través del cual estas declaraciones normativas se desarrollan: cómo se enmarca el problema, qué alternativas se consideraron posibles, cuáles son los actores involucrados en la deliberación, el diseño, y la implantación, y el avalúo del proceso mismo.

La sociedad puertorriqueña está altamente fragmentada tanto vertical como horizontalmente, lo que significa que diferentes grupos que pretenden representar los intereses de sus constituyentes tienen visiones alternativas u opuestas del camino que nos llevará hacia la sostenibilidad energética del País. Los industriales, los constructores de hogares, los detallistas, los ambientalistas, las organizaciones profesionales, los importadores de petróleo, incluso la misma Autoridad de Energía Eléctrica, son algunos de los actores involucrados en el proceso de política pública energética de Puerto Rico. Todos, de alguna manera u otra, buscan lograr cursos de acción o inacción promoviendo su visión particular del asunto energético. Nuestro sistema, sin embargo, NO garantiza que todas las visiones serán tomadas en cuenta a la hora de establecer una agenda de acción. Por ejemplo, muchas veces sólo aquellos actores que tienen la capacidad de capturar la atención pública en un momento dado pueden garantizar su participación en la mesa de toma de decisiones energéticas. Esto deja fuera del proceso a múltiples actores que no tienen los recursos ni la capacidad organizacional para insertarse efectivamente en la discusión. Y aunque logren entrar, aún tienen que convencer a la sociedad en general de que su visión del problema energético es la correcta y la más viable.

Entonces, el sistema tiende a promover las soluciones que son más congruentes con las visiones de los actores que dominan el proceso. Por ejemplo, la visión y misión del actor que domina la toma de decisiones energéticas, la AEE, consiste en garantizar un servicio confiable, continuo y barato. Es de entenderse que las soluciones que la AEE promueve como las más viables son las que no atentan en contra de la estructura actual de la AEE, los actores a los que responde (el Ejecutivo, los municipios, la industria, etc.) y simultáneamente disminuyen el precio de la electricidad al consumidor. De todos éstos, es generalmente el consumidor, actor que tiende a estar poco organizado y limitado en cuanto a poder político se refiere, el ente menos representado a la hora de escoger cursos de acción. En ese contexto, es de esperarse que fuentes como el gas natural sean favorecidas sobre fuentes de energía renovables que se perciben como más "caras" e incongruentes con los planes a largo plazo ya establecidos por la agencia. Esta lucha por dominar los procesos de toma de decisiones energéticas no ocurre en un vacío. Toda una serie de estructuras económicas, políticas, sociales, etc., influyen sobre lo que es el paradigma social dominante: el desarrollo económico sostenido a como dé lugar.

El papel protagónico que han tenido sectores asociados al desarrollo económico en la formulación de proyectos de ley aprobados recientemente, acentúa el poder de captura que los mismos tienen sobre el asunto energético y sus posibles soluciones. El concepto de captura fue acuñado en los años setenta por el activista de los derechos del consumidor, Ralph Nader, y explica el proceso a través del cual intereses privados pretenden dominar las acciones de agencias públicas que supuestamente velaban por el bien común. Las asimetrías de poder existentes en nuestro proceso de política pública energética, y las diferencias en lo que a capacidad de dominio de la agenda de discusión sobre energía se refiere, garantizan que visiones alternativas como la justicia social o el impacto ambiental queden muchas veces fuera de la discusión. Esto a su vez afecta la capacidad que tienen las agencias gubernamentales de implantar los cursos de acción establecidos en la legislación. En tanto y en cuanto el lenguaje legislativo responda a intereses particulares (bienestar privado) de actores que despliegan su poder político-económico en el proceso legislativo, las agencias gubernamentales que implantan el mandato de tal legislación (supuestamente buscando el bien común) quedan en efecto capturadas bajo los intereses de esos intereses dominantes. Entendemos entonces por qué el énfasis de estudiosos en el área de sostenibilidad sobre la necesidad de la inclusión de todos los sectores en la toma de decisiones para garantizar la sostenibilidad de la política pública energética.

Uno de los objetivos principales del proceso de política pública es identificar alternativas de implantación para resolver asuntos que consideramos importantes. Por mucho tiempo se entendía que las decisiones se tomaban de manera racional, lineal y basadas en el análisis sistemático y apolítico de alternativas descritas científicamente. Se pensaba que en el proceso de toma de decisiones primero se establecían los objetivos, se analizaban y jerarquizaban las alternativas, y por último se escogía la mejor alternativa basada en la alineación racional entre los criterios de elección preestablecidos y los atributos inherentes a la opción escogida. Evidencia empírica provista por estudio tras estudio sugiere

que este modelo no explica la realidad actual. Teóricos en el área plantean que las alternativas y posibles soluciones a cualquier asunto social ya existen pues han sido trabajadas por diferentes actores interesados en los problemas. Por ejemplo, soluciones a nuestro problema energético, como las tecnologías con fuentes de energía renovable, la eficiencia energética y la conservación, se han identificado y estudiado a través de los años. Desde la utilización de microalgas para la producción de biodiesel, a la resurrección de la energía nuclear, no existe un déficit en el mercado de las ideas para resolver la situación actual en Puerto Rico. En otros países ya se han implantado exitosamente muchas de estas estrategias.

Si hay tantas alternativas ya creadas y probadas en otras partes del mundo, ¿cuáles son los factores que influyen en la selección de algunas y no otras? La teoría apunta hacia una serie de factores políticos, sociales y económicos que convergen por medio de lo que se conocen como ventanas de oportunidad como el calentamiento global y el aumento en el precio de la gasolina. Ante esta situación, diferentes actores involucrados en los procesos de política pública energética están listos para promover las alternativas que encuentran beneficiosas para sus constituyentes. Entonces es predecible que la AEE, por ejemplo, promueva alternativas que respondan a las necesidades de sus bonistas, a la presión del sector industrial, o incluso a los intereses alrededor del gas natural o el carbón, dada su actual utilización para la generación de electricidad en Puerto Rico. No dejemos fuera las exigencias de un sistema político en año eleccionario. Por lo mismo, soluciones como la utilización de fuentes renovables se proyectan como difíciles de implantar, extremadamente caras, e insuficientes para sacar a Puerto Rico de su problema ambiental. Hasta la eficiencia energética se promueve como un esfuerzo individual que debe depender del compromiso y la buena voluntad de cada uno de nosotros y no como un cambio estructural sistémico.

Lamentablemente, la teoría de grupo explícitamente reconoce que la agregación de acciones individuales no necesariamente redundan en beneficios colectivos. Es más, sugiere que es racional para el individuo NO hacer nada que redunde en beneficios colectivos. Aunque podemos decir que la mayoría de los puertorriqueños está de acuerdo con reducir el costo de la energía y disminuir la contaminación en el proceso, esto no garantiza que como individuos, los puertorriqueños entiendan racional invertir en un calentador solar, o cambiar sus bombillas incandescentes por fluorescentes, etc. Son numerosos los casos de individuos que, luego de hacer una inversión substancial en tecnologías como las bombillas compactas fluorescentes (que en efecto, ceteris paribus, reducen los kWh) ven aumentar consistentemente su factura de electricidad y no pueden relacionar sus esfuerzos con resultados concretos. Entonces, estas estrategias se promueven principalmente, no por su eficacia, sino porque son moralmente correctas, sirven para mejorar las relaciones públicas, y permiten responsabilizar a los individuos por los problemas causados y perpetuados por nuestra organización social para la generación de energía.

Entonces, a la hora de contemplar cursos de acción, visiones diferentes conciben alternativas diferentes y aquellas alternativas que no cuadren con la ideología dominante quedarán fuera del marco de acción. Claramente las soluciones que emanan del proceso de toma de decisiones dependen de los intereses del grupo que controla el proceso, y no necesariamente del conocimiento técnico y científico que existe sobre el problema o de las alternativas existentes. Cuanto antes aceptemos que ésa es la realidad de nuestra política pública, podremos concentrarnos en la búsqueda de cursos de acción sostenibles, tanto en su aceptación, viabilidad e implantación. Por eso los problemas para implantar una política de desarrollo sostenible en Puerto Rico no son técnicos sino esencialmente sociales. Son producto de nuestros procesos arcaicos de desarrollo de política pública, del sistema que utilizamos para establecer nuestras prioridades, definir los problemas y desarrollar los cursos de acción.

Los usuarios residenciales, los pequeños negocios, los municipios, las organizaciones de base comunitaria, la industria, incluso la misma administración pública de la energía, son todos actores imprescindibles del proceso de política pública energética en Puerto Rico pero cada uno demuestra diferentes niveles de capacidad para dominar el proceso de política pública energética. Esta asimetría del poder se debe en parte a nuestro sistema pluralista de grupos de interés y a nuestra cultura política. En Puerto Rico impera actualmente la conceptualización del proceso de toma de decisiones que enfrenta como adversarios en contienda a muchos de los actores antes mencionados. El Poder Ejecutivo vs. el Poder Legislativo, los industriales vs. los ambientalistas, y la Autoridad de Energía

Eléctrica vs. la UTIER. En esta dinámica, usualmente obviamos la necesidad de coordinación entre estos múltiples actores para la efectiva implantación de cursos de acción. El proceso actual no incorpora al proceso decisional, la noción de que el producto de la toma de decisiones gubernamentales es el resultado complejo e interactivo en el que participan múltiples instituciones, (con el Ejecutivo jugando un rol decisivo e intransferible, claro está), a la vez asegurando que el proceso decisional en el cual descansa esa responsabilidad sea el más abierto e inclusivo posible.

La realidad actual sitúa al gobierno, y por consecuencia a la AEE, en una posición poco envidiable, teniendo que responder a innumerables intereses organizados con una sed insaciable de trato preferencial a la hora de tomar decisiones que afectan al colectivo. En parte, por esto es que el gobierno es incapaz de velar por el bien común que conocemos como el servicio eléctrico de una manera sostenible. Trágicamente, en su visión fragmentada, tanto el gobierno como los intereses privados no comprenden que el éxito de muchas de sus iniciativas descansa en la apertura y ¡la inclusividad! En una sociedad en donde impera la desconfianza en sus instituciones de gobierno, un proceso inclusivo de toma de decisiones provee a la ciudadanía un sentido de pertenencia para con el proyecto energético del país. También, asegurando la transparencia de los mismos, aumenta la legitimidad de las alternativas escogidas ante los ojos del pueblo. Los procesos, en vez de adversariales, se convierten en proyectos de acción colectiva concertada. Esto a la larga revierte en beneficios tangibles tanto para agencias proponentes como para desarrollistas privados que en sus propuestas ven al mismo tiempo un beneficio personal y el bien común.

Una política pública energética sostenible descansa sobre la participación efectiva de aquellos involucrados en el proceso y en el desarrollo de su capacidad para la apertura, la inclusividad, y la capacidad de actuar de manera transparente, justa y equitativa. Pero, ¿cómo acercarnos a este ideal? Lograr una política pública energética sostenible requiere un cambio radical en nuestros procesos decisionales. Requiere expandir el horizonte de discusión y deliberación, aumentando la capacidad de los actores envueltos en el proceso y en última instancia el establecimiento de nuevas metas, no sólo para nuestras agencias públicas, si no para todos como sociedad. Las mismas no sólo deben estar basadas en el mejor conocimiento técnico y científico, si no también en la sensibilidad necesaria hacia el bienestar social, económico y ambiental de Puerto Rico. Mientras nuestros procesos de política pública reflejen un bajo nivel de apertura, un alto nivel de injusticia social y sólo reflejen las mismas asimetrías de poder evidentes en la sociedad puertorriqueña, la política pública energética sólo cumplirá con los intereses temporales de unos pocos a costa de actores más vulnerables. Reflexionemos sobre el papel que todos jugamos en el proceso de política pública. Donde no exista transparencia, busquémosla. Donde amaine la participación, motivémosla. Donde no exista la apertura, exijámosla. En otras palabras, lo que hace una política pública sostenible a la larga y a la postre es la apertura que el proceso de toma de decisiones mismo logre garantizar y efectivamente lograr en pos del bien común.

* Los autores son Investigadores en Ciencias Sociales del Instituto Tropical de Energía, Ambiente y Sociedad, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez.

Nota de la Dirección

Durante las pasadas siete semanas, CLARIDAD ha publicado la serie Dilema Energético, en el que destacados profesionales, ingenieros y catedráticos del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico, y miembros del Instituto Tropical de Energía, Ambiente y Sociedad (ITEAS), han ofrecido a nuestros lectores concienzudos análisis y reflexiones sobre el problema energético que encara el mundo, en particular Puerto Rico.

En la serie de artículos se abordaron asuntos como el dilema energético desde la perspectiva integradora de un futuro sostenible; ahorro y mayor eficiencia; el sol como el recurso renovable más abundante en Puerto Rico; energía del viento para producir electricidad; biocombustibles, biorefinerías y energía oceánica; las consecuencias y beneficios de las alternativas energéticas, y la búsqueda de una política pública energética sostenible basada en la participación efectiva de los involucrados, su capacidad para la apertura, la inclusividad, y la actuación transparente, justa y equitativa.

El artículo que aparece en esta edición, concluye esa serie. Queremos expresar nuestro profundo

agradecimiento a los autores, doctores Efraín O'Neill Carrillo, Agustín A. Irizarry Rivera, José Colucci Ríos, Iván J. Baigés Valentín, Cecilio Ortiz García y Marla Pérez Lugo, su excelente contribución y esperamos contar con estos excelentes puertorriqueños para futuros proyectos informativos conjuntos con CLARIDAD.