

SERIE
DEBATES DE POLÍTICA PÚBLICA
No. 2

EFECTOS Y DEFECTOS DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA. NUEVOS DESAFÍOS ANTE NUEVOS PARADIGMAS

Dennis Meléndez Howell
Marlon Yong Chacón
José Eduardo Angulo Aguilar

AGOSTO 2021



363.6

M519e Meléndez Howell, Dennis; Yong Chacón, Marlon y Angulo Aguilar, José Eduardo.

Efectos y defectos de la regulación de los servicios públicos en Costa Rica: Nuevos desafíos ante nuevos paradigmas / Dennis Meléndez Howell; Marlon Yong Chacón y José Eduardo Angulo Aguilar – 1ª. ed. – San José, Costa Rica : Editorial ULEAD, 2021. 64 páginas. – (Serie Debates de Política Pública; n. 2).

ISBN: 978-9930-589-10-6

1. SERVICIOS PÚBLICOS 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 3. REGULACIÓN
ECONÓMICA 4. COSTA RICA I. Dennis, Meléndez II. Marlon, Yong III. José, Angulo
IV. Título

Código JEL: H41, H54, H57, H71, H83

Esta investigación y la publicación digital del estudio
contaron con el apoyo financiero de:

F O N D O
CALIFORNIA  '49

Diagramación

Luis Fernando Quirós A.

Coordinación de Diseño

Alejandra Matamoros

Formato y Estilo / Repositorio Digital

Lorne Cruz Saborío

Lo expresado en el documento es responsabilidad de los autores y en ningún momento representa la opinión o posición de Lead University ni de ninguna de las organizaciones patrocinadoras o relacionadas con los autores.



Licencia Internacional Creative Commons
Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual 4.0

CONTENIDO

ACERCA DE LOS AUTORES	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
CAPÍTULO 1:	
ASPECTOS BÁSICOS DE LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	12
1.1 ¿QUÉ ES LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS?	13
1.2 LA REGULACIÓN COMO UN MAL MENOR	14
1.3 REGULACIÓN EXTERNA	14
1.4 DESREGULACIÓN	15
CAPÍTULO 2:	
MÉTODOS ALTERNATIVOS DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	15
2.1 MÉTODOS DE REGULACIÓN Y COSTEO	16
2.2 REGULACIÓN CON NEGOCIACIÓN E INCENTIVOS	18
CAPÍTULO 3:	
PRÁCTICA REGULATORIA Y SUS DIFICULTADES	19
3.1 NORMAS PARA UNA BUENA REGULACIÓN.....	19
3.2 DISEÑO Y ARQUITECTURA DE LA REGULACIÓN.....	19
3.3 TRASLADO DIRECTO DE INCREMENTOS EN LOS COSTOS AL PRECIO FINAL	20
3.4 DESINCENTIVO A LA EFICIENCIA.....	20
3.5 LOS INCENTIVOS PRIVADOS NO LLEGAN AL USUARIO	21
3.6 ASIMETRÍA DE LA INFORMACIÓN Y REGULACIÓN INCOMPLETA	21
3.7 EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL.....	21
3.8 EL PROBLEMA DE LA ASIGNACIÓN DE LA RENTABILIDAD PARA LOS OPERADORES	21
3.9 REGULACIÓN CON SUBSIDIOS.....	22
CAPÍTULO 4:	
LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA.....	23
4.1 LA REGULACIÓN ANTES DE ARESEP	23
4.2 ESQUEMA INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO ACTUAL DE LA REGULACIÓN EN COSTA RICA	23

4.3	SECTORES REGULADOS EN COSTA RICA	23
4.4	INSTRUMENTOS REGULATORIOS USADOS ACTUALMENTE POR ARESEP	24
CAPÍTULO 5:		
	DE LAS DIFICULTADES DE LA PRÁCTICA REGULATORIA EN COSTA RICA	27
5.1	EL PRINCIPIO DE SERVICIO AL COSTO, EQUILIBRIO FINANCIERO Y SESGO DE PROTECCIÓN DEL OPERADOR	27
5.2	EL DILEMA DE LOS SUBSIDIOS: SUBSIDIOS CRUZADOS Y SUBSIDIOS DE “CAJA NEGRA”	27
5.3	DISTORSIONES DE LA ESTRATIFICACIÓN TARIFARIA	28
5.4	CAPTURA REGULATORIA	29
5.5	COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y DEFECTOS DE REGULACIÓN SECTORIAL	31
5.6	CARENCIA DE UNA ROBUSTA PLATAFORMA JURÍDICA COMPLEMENTARIA	33
5.7	CÁLCULO DE TASA DE RETORNO EN COSTA RICA	33
5.8	DESCALCE ENTRE LA VIDA ÚTIL DE LAS INVERSIONES Y SU PLAZO DE FINANCIAMIENTO	34
CAPÍTULO 6:		
	PROPUESTAS DE REFORMAS AL MARCO REGULATORIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE COSTA RICA	35
6.1	NECESIDAD Y POSIBILIDAD DE CAMBIAR LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	35
6.2	NOMBRAMIENTO DE LAS AUTORIDADES.....	36
6.3	REFORMAS EN EL ENTORNO REGULATORIO	37
6.4	REFORMAS LEGALES REQUERIDAS	41
CAPÍTULO 7:		
	PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LA GESTIÓN REGULATORIA Y REFORMAS EN LOS SECTORES REGULADOS.....	44
7.1	SECTOR DE ELECTRICIDAD	44
7.2	SECTOR DEL TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS MODALIDAD AUTOBÚS.....	46
7.3	SECTOR DE TAXIS Y SIMILARES: LIBERALIZACIÓN COMPLETA O REGULACIÓN	48
7.4	SECTOR DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO	49

7.5 SECTOR DE LOS COMBUSTIBLES, ESTACIONES DE SERVICIO Y VENTA AL POR MENOR DEL GAS LICUADO DE PETRÓLEO	50
7.6 SERVICIO DE TRENES	53
7.7 SERVICIO DE CABOTAJE.....	53
7.8 REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR	53
7.9 SERVICIO POSTAL	54
8. CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	58

LISTA DE CUADROS

Cuadro sinóptico 1. Métodos de regulacion y costeo	17
Cuadro 2. Emisión de reglamentos técnicos.....	27

ACERCA DE LOS AUTORES

Dennis Meléndez Howell. MA y PhD Economía, Duke University, N.C.; MSc. Economía, Universidad de Chile; Graduado de Matemática y Economía, Universidad de Costa Rica. Ex Regulador General de la República; Director de Estudios Económicos del Fondo Latinoamericano de Reservas; Gerente General de Banco Hipotecario de la Vivienda y de Banco Cooperativo Costarricense. Director de Programas y Expositor de Consejeros Económicos y Financieros S.A; Catedrático de la Universidad de Costa Rica y Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Marlon Yong Chacón. Licenciado, Máster y Doctorantus en Economía por la Universidad de Costa Rica y el CentER for Economic Research de Tilburg de la University en Holanda. Economista con experiencia profesional de más de 30 años. Ha sido director, asesor, investigador, profesor y gerente en sector público y privado y consultor internacional. Trabajos y publicaciones en economía de la regulación y competencia, organización industrial, finanzas y econometría aplicada, economía energética y manejo del riesgo. Su último trabajo fue en Aresep como Director del Centro de Desarrollo de la Regulación.

José Eduardo Angulo Aguilar. Licenciado en Economía con Especialidad en Finanzas y Estadística de la Universidad de Costa Rica y Máster en Economía Empresarial del INCAE Business School. Ex Director de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica (2003-2011) y consultor económico financiero con más de 30 años de experiencia en estructuración financiera, valoración de negocios, estudios tarifarios, estrategia y acompañamiento empresarial.

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito y centro de la regulación de los servicios públicos es la búsqueda del máximo bienestar de los consumidores y la aspiración fundamental, moverse hacia tarifas o precios eficientes. El ambiente regulatorio ideal es la transparencia y la rendición de cuentas del regulador. Solo así se puede avanzar hacia la provisión eficiente con un balance entre la prestación del servicio, la calidad y un precio cercano al resultante de un sistema competitivo sin interferencias. La regulación trata de evitar, hasta donde es posible, el uso del poder de mercado de los operadores monopólicos para manipular precios, cantidades y calidad de los servicios producidos.

El ambiente regulatorio costarricense ha tenido que lidiar con sectores de limitada competencia y actividades económicas dominadas por operadores de propiedad estatal, cooperativa o municipal, así como evidentes tensiones producto de una gobernanza compleja.

Este estudio trata de identificar y analizar las principales dificultades del modelo regulatorio costarricense para promover una mejora regulatoria a favor del usuario, hasta ahora, el actor olvidado. El documento alerta sobre los desafíos fundamentales de la regulación y sugiere medidas para atacar los problemas.

Por la relevancia de la temática y su afectación al usuario, se procura plantear el contenido del documento para lectores no expertos.

El primer capítulo analiza el objeto de la regulación y las razones para regular los servicios públicos; el segundo, se concentra en los distintos métodos contruidos para tratar de emular los resultados de la competencia e impedir el abuso del poder de mercado. El tercero profundiza en las dificultades de concretar la teoría en la práctica regulatoria.

Los capítulos cuatro y cinco se concentran en la regulación de los servicios públicos para el caso costarricense. El cuarto describe la gobernanza actual, los sectores económicos objeto de la regulación y la manera usada por el ente regulador para fijar las tarifas de las diferentes actividades. El quinto señala los principales obstáculos que impiden un mejor ejercicio de la regulación, desde aspectos propios de las prácticas regulatorias compartidas y los vacíos en la regulación de la competencia, hasta preocupaciones concretas relacionadas con la independencia del regulador, la

exposición constante a los riesgos de captura y las fricciones propias de la regulación de empresas estatales, entre otros señalamientos.

Dos capítulos finales exploran medidas de reforma. El primero refiere al entorno regulatorio actual y a la gestión de la regulación. El otro plantea sugerencias puntuales para los sectores regulados.

Algunas de las sugerencias requerirían modificaciones de tipo legal, otras simplemente cambios de paradigmas en la visión del papel de la regulación, así como un reforzamiento de las capacidades de gestión del ente regulador y de la institucionalidad sectorial.

La presente investigación abunda en el tratamiento de una gran variedad de tópicos a ser discutidos para promover una mejora regulatoria.

La temática se puede agrupar en aspectos de mercado y promoción de la competencia; los casos de las competencias compartidas y gobernanza de la regulación; cambios necesarios en la gestión de la regulación (contratos regulatorios, negociación ex ante, metas e incentivos regulatorios) y un desarrollo de instrumental alternativo para abandonar paulatinamente la dominancia del método de *cost plus* y el principio de servicio al costo.

Para transformar la gestión de los servicios públicos hacia umbrales de mayor eficiencia y equidad se requiere emular en lo posible el libre mercado y la promoción de la competencia. Esto requiere convencer a los diseñadores y ejecutores de políticas públicas y a los usuarios sobre las virtudes de esos esquemas. Debe romperse la prevalencia de consideraciones de carácter político ideológico o relaciones de poder por parte de los grupos de presión, en donde abundan errados juicios de valor. Paradójicamente, a menudo, los eventuales beneficiados son quienes más se oponen.

Con la única excepción de las telecomunicaciones, el marco regulatorio actual desatiende, casi por completo, la importancia de la promoción de la competencia en los servicios públicos, incluso de manera directa los excluye, tanto de la ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) como de la normativa de la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom). Este vacío legal propicia conductas anti-competitivas por parte muchos operadores.

La mejora regulatoria debe promover cambios en la arquitectura y las potestades públicas en materia de regulación y competencia de los diferentes actores.

Para organizar la regulación existen varias opciones. Una es crear una sola comisión encargada de los temas de regulación y competencia, fusionando Coprocom, Aresep y la unidad de competencia de Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel). También se podrían ensayar otros arreglos institucionales menos integrales, adicionando potestades a la Ley de Coprocom para permitir su competencia en los servicios públicos contenidos en la Ley de Aresep o permitir a la Aresep participar en temas de regulación de la competencia. Complementariamente se requiere una adecuada formación de jueces y personal del Poder Judicial en materia de regulación y competencia.

No debe pasarse por alto la posibilidad de abrir a la competencia monopolios estatales como el de Recope, partiendo paulatinamente de actividades, como el envasado y distribución del gas licuado de petróleo (GLP), para avanzar hacia la provisión de infraestructura de almacenamiento, trasiego y distribución de combustibles y servicios complementarios. Debe liberarse el mercado minorista, promoviendo la competencia a partir de un esquema de precios tope. Lo mismo se puede hacer en los mercados geográficos del agua o en el servicio de taxi. Es fundamental avanzar hacia la competencia en los mercados eléctricos de generación, comercialización y distribución, pasando por un proceso de normalización de activos y pasivos de los operadores, especialmente el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

El juego de la regulación de los servicios públicos tiene que ver con la manera de determinar precios eficientes y la compensación de costos marginales para los operadores a través de los ingresos tarifarios pagados por el usuario, en un contexto de leyes y normativas de operación y derechos de explotación de los servicios públicos. La distribución de los costos de la actividad entre los diferentes usuarios se logra por medio de lo que se ha dado en llamar la estructura tarifaria y aquí surgen decisiones que no siempre son económicas, atinentes al tema de los subsidios explícitos e implícitos, no cuantificados por el sistema de manera justa o adecuada.

Uno de los temas de mayor preocupación en el contexto costarricense es el limitado uso de métodos

de regulación alternativos al *cost plus* (mal entendido como el total reconocimiento de los costos) y la manera sesgada de interpretar el principio de servicio al costo, que en la práctica traslada la totalidad de los costos de las empresas a las tarifas pagadas por los usuarios, con el agravante de que no se conoce con exactitud si los costos imputados son los eficientes desde el punto económico, lo cual conlleva un serio desincentivo para la eficiencia.

Hay serias preocupaciones con el tipo de costos imputados en las tarifas y la manera de calcularlos (costos totales, costos medios, costos marginales, costos de operación y mantenimiento, costos fijos y variables, entre otros). Además, se carece de auditorías técnicas, contables y financieras para revelar el verdadero costo de producción de los servicios públicos, por actividad y subactividad o segmento, particularmente en el sector eléctrico. En una economía en competencia cada operador debe, por sus propios medios, tratar de aproximarse a los costos de eficiencia, de lo contrario resulta inminente la salida de la actividad. Ello no es así con operadores monopólicos y empresas estatales.

El regulador costarricense ejerce sus funciones en un ambiente regulatorio restringido, con información contable suplida por los propios operadores y con limitada desagregación y estandarización, agravado por problemas de gobernanza, no participación en la estructuración operativa de los negocios, con serias consecuencias tarifarias fuera de su control.

El aseguramiento de la calidad de la información y la determinación de los verdaderos costos de eficiencia es una de las preocupaciones centrales de la regulación moderna. Precisamente la teoría económica de la regulación ha desarrollado instrumentos para solventar problemas de revelación eficiente de información. Con buen suceso se han probado métodos para inducir a las empresas a mayor eficiencia, como los precios topes (“precios máximos”), precios basados en incentivos, precios por comparación, entre otros enfoques.

La migración hacia métodos alternativos al *cost plus* impone retos fundamentales guiados por un cambio de en la visión de la regulación en Costa Rica. La preocupación no es únicamente garantizar el equilibrio financiero del prestatario del servicio, sino más bien, asegurar el equilibrio económico en el servicio regulado, sin dejar de lado ninguno de los actores involucrados, en especial al usuario. El regulador debe

ser el intermediario para garantizar precios eficientes al tiempo que garantiza la continuidad y calidad de la prestación óptima del servicio.

Los contratos regulatorios y los modelos de negociación y renegociación entre participantes han probado ser un mecanismo idóneo para resolver el conflicto natural de la regulación. Para sectores con alto componente de inversión, donde se presentan dificultades con el descalce entre la vida útil de los activos y su amortización de corto plazo, se sugiere un cambio radical en el método de regulación, recurriendo a técnicas financieras de equidad intergeneracional, a partir de una adecuada estructuración financiera de las actividades reguladas.

La Aresep comparte atribuciones regulatorias con varios entes rectores sectoriales, especialmente con el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) en energía e hidrocarburos; en materia de transporte de pasajeros con el Consejo de Transporte Público (CTP) del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), órgano que determina, a priori, todos los aspectos técnicos de la prestación del servicio. Se comparten competencias regulatorias con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en conjunto con el CTP en materia de transporte de estudiantes.

Con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA) se da una *sui generis* relación, pues este Instituto es el ente rector en la materia y por lo tanto comparte competencias con el ente regulador de los servicios públicos, pero a la vez es regulado por el mismo Aresep.

La Junta Directiva del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) determina el plan nacional de abastecimiento de electricidad de largo plazo, influyendo con esto en la posición monopsonista que tiene la entidad en la compra de energía, pero también, en su participación en las inversiones de largo plazo de la empresa y de las demás empresas participantes, sean estatales, municipales, cooperativas y privadas. Es decir, una institución regulada indirectamente determina la entrada y salida de empresas y la tecnología de este servicio público. Este tema debe resolverse con una adecuada

gobernanza en el sector eléctrico, para clarificar aspectos fundamentales de planificación, regulación y competencia.

Las competencias traslapadas deterioran las potestades que otorga el régimen sancionatorio. El gran tamaño relativo de las empresas estatales y su poder de oferta inhiben al regulador la toma de decisiones, ante el riesgo de atentar contra la continuidad del servicio. Además, si el regulador decide quitar la concesión a un operador, o imponer sanciones pecuniarias, corre el riesgo de ser revocadas por otro ente estatal con potestades sectoriales.

Las debilidades de gestión son manifiestas en la administración de instituciones públicas encargadas de operar importantes servicios regulados. La planificación del almacenamiento del combustible y la construcción del poliducto está en manos de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A (Recope) y su Junta Directiva, con el agravante de que pueden pasar años en que lo planeado se convierta en realidad. Un mal manejo de inventarios lo paga el consumidor, así como el rezago en la ejecución de las inversiones.

Los problemas de ejecución presupuestaria son el talón de Aquiles de la regulación de instituciones como AyA, donde la falta de continuidad de las inversiones impone desajustes fundamentales en el modelo tarifario y problemas de inequidad generacional.

El tema de los subsidios y las estructuras tarifarias merece una especial atención en cuanto a su gestión en Costa Rica. El establecimiento de subsidios, si bien no forma parte del campo económico de la regulación, afecta sensiblemente la formación de precios y tarifas reguladas, con consecuencias negativas para el bienestar. Corresponden a decisiones tomadas en los estrados políticos¹ y en la mayoría de los casos no cuentan con adecuado fundamento técnico o científico, pero con repercusiones prácticas en las tarifas y por ello, en las estructuras productivas y de consumo, con severas consecuencias para la competitividad de los sectores. La recomendación desde la óptica de una mejora regulatoria apunta a hacer explícitos los subsidios, cuantificarlos y procurar convergencia en las diversas

¹ Los subsidios cruzados son una forma indirecta de imponer tributos a la población sin pasar por la Asamblea Legislativa. Dado el perenne déficit fiscal, los subsidios cruzados o indirectos son un instrumento útil para llevar a cabo planes supuestamente redistributivos de ingresos sin tener que recurrir al financiamiento fiscal. Es común que pesen más argumentos de carácter político o social que económicos, sin que medien estudios previos detallados ni evaluaciones a posteriori sobre el impacto final en la asignación de los recursos escasos ni los beneficios que se pretende lograr. Siendo así, cualquier diseño de estructuras tarifarias lleva implícitos efectos redistributivos sobre el ingreso de las familias.

estructuras tarifarias contenidas en los pliegos tarifarios de los diferentes sectores regulados.

La regulación debe ser un asunto eminentemente técnico por sus repercusiones en el bienestar de la sociedad. Por tanto, se requiere una especial pericia institucional en el tratamiento de la equidad intergeneracional de las tarifas públicas, importante conocimiento de la actividad regulada e insumos de información (contabilidad de costos desagregada por actividad y segmento de la cadena productiva de cada operador, bases de datos con identificación uno a uno de los abonados, información estandarizada para los propósitos de la regulación), capacidad para interactuar tanto con equipos interdisciplinarios del sector público y privado, conocimiento sobre regulación basada en negociación de contratos e incentivos y apego al instrumental metodológico y analítico desarrollado para los propósitos de la economía de la regulación. La formación profesional de los cuadros técnicos y gerenciales no puede ser desatendida.

El documento también incursiona en las dificultades que provoca la dominancia de los ajustes extraordinarios, el descalce entre las inversiones y su amortización tarifaria, la debilidad de la participación ciudadana en las audiencias públicas, la captura regulatoria en el nombramiento de las autoridades superiores en la Aresep, así como en la insuficiente contraparte jurídica en los tribunales.

La regulación no puede ser estática. La definición de metodologías para acercar los precios monopólicos a los de esquemas competitivos es una tarea siempre inacabada. Se requieren mejoras constantes e incursionar en nuevos métodos. Por su naturaleza, la regulación está expuesta a presiones de los grupos de interés y es deber de las autoridades evitarlas. De allí la necesidad de mejorar los métodos de nombramiento y elección de las autoridades y de los cuadros técnicos, recurriendo a criterios de idoneidad y mecanismos de rendición de cuentas.

Se requieren cambios en la Ley 7593 de Aresep para consolidar su independencia, restringiendo severamente la sujeción a los planes nacionales de desarrollo y de las políticas sectoriales. Igual reforma de Ley se debe dar en la elección de los reguladores y la rendición de cuentas de acuerdo con su desempeño, manejo de la institución, cumplimiento de los planes operativos y demás disposiciones encomendadas a sus potestades. Se debe erradicar la dominancia de un principio

regulador sobre otros. Es necesario involucrar al ente regulador, para ser consultado ex ante, en la estructuración de los modelos operativos y financieros de las actividades reguladas, y fortalecer la obligación de refrendar los contratos.

En adición a lo planteado y sin pretender un recuento exhaustivo de todos los temas desarrollados en el documento, de seguido se enlistan los principales aspectos a considerar como parte de una reforma en la regulación de los servicios públicos costarricenses. Algunos de los elementos propuestos requieren reforma del marco legal, otros tienen que ver los aspectos de gestión en la función reguladora. En resumen:

Sobre la promoción de la competencia

1. Promover normativa de competencia en los sectores regulados de los servicios públicos.
2. Rediseño de la arquitectura institucional para incorporar la regulación de la competencia en los servicios públicos regulados según la Ley 7593. La creación de una dependencia encargada de los temas de regulación y competencia es una buena práctica. Lo mismo que la capacitación de jueces y personal del poder judicial en temas de competencia y regulación.
3. La Ley debe contemplar la obligación de realizar estudios de mercado y proponer la optimización de las concesiones de los servicios públicos, en especial en aquellos sectores altamente atomizados como el transporte remunerado de personas modalidad autobús, servicios de taxi y las estaciones de servicio, así como ejecutar el mandato legal de otorgar las concesiones mediante concursos abiertos, lo cual se ha incumplido sistemáticamente.

Sobre las competencias compartidas

1. Revisar las competencias en materia de rectoría sectorial, como eje central para garantizar un adecuado ejercicio de las potestades regulatorias, en especial sobre las empresas estatales. Las competencias compartidas o traslapadas son inconvenientes para la regulación.
2. Contemplar el acatamiento vinculante de las sanciones emitidas por el regulador,

independientemente del ente estatal a quien corresponda el otorgamiento de la concesión.

3. Gestionar el buen uso de las prácticas de gobierno corporativo en las empresas estatales, siguiendo los lineamientos establecidos en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en relación con las reglas de transparencia, divulgación de la información, nombramiento de autoridades y responsabilidad de los órganos directivos.
4. Establecer un mecanismo cooperativo entre los actores con el fin de hacer cumplir los planes sectoriales y de las políticas públicas;
5. Monitorear y fiscalizar el diseño y ejecución de cada una de las actividades y proyectos y políticas, en especial en actividades del sector de agua y alcantarillado que demandan grandes inversiones.
6. Desarrollar metodologías participativas con parámetros fundamentales del modelo operativo evitando las interferencias sobre las tarifas, de elementos no regulatorios, como subsidios cruzados, inversiones de largo plazo y su financiamiento. Los servicios públicos son un pésimo instrumento redistributivo.

Sobre Instrumental Regulatorio

1. Eliminar cualquier referencia en la Ley y en la reglamentación técnica de la prevalencia de un principio de regulación sobre otro.
2. Otorgar total libertad al ente regulador para determinar los modelos tarifarios de mejor ajuste para cada actividad regulada.
3. Contemplar dentro del portafolio de instrumentos regulatorios, herramientas especialmente diseñadas para tratar los temas de equidad intergeneracional y el efecto de la recuperación de las inversiones de largo plazo sobre las tarifas.
4. Permitir, mediante ley, la participación ex ante del regulador en la estructuración contractual, operativa y financiera de los negocios regulados.
5. Fiscalizar con visión de largo plazo la evolución de las tarifas y sus disparadores, en especial el descalce de la vida útil de los activos y la amortización de las inversiones.

6. Realizar periódicamente evaluaciones sobre el impacto regulatorio de los sectores regulados para promover, obligatoriamente, cambios constantes hacia modelos más adecuados, en especial, la posibilidad de liberalizar el sector, cuando el costo de la regulación para el usuario supere a los beneficios.

Sobre la figura de la concesión y el régimen sancionatorio

1. Revisar la figura de la concesión de los servicios públicos para reafirmar la potestad del estado sobre ellos y los activos que hayan sido pagados con tarifas, así como el carácter transitorio de los prestadores de los servicios públicos.
2. Aclarar los lineamientos de política pública para el reordenamiento de las concesiones de los servicios públicos, en especial sobre la rendición de cuentas, la obligación de realizar subastas periódicas y el mecanismo de sanción y revocatoria. El tratamiento y disposición de los activos pagados por los usuarios mediante tarifas públicas es fundamental, en especial cuando se entrega el servicio público a un nuevo operador.
3. Equilibrar el régimen sancionatorio para enfatizar el cumplimiento de la regulación.

Sobre la transparencia y la participación ciudadana efectiva

1. El sistema de elección de las autoridades de la Aresep debe ser autónomo, similar a la forma de elección del Contralor General de la República o el Defensor de los Habitantes.
2. Profundizar el mecanismo de comunicación, educación y revelación de información a los usuarios, así como fortalecer su capacidad decisoria en las audiencias públicas, en todos los temas que afecten el modelo tarifario, no solo en las peticiones a solicitud del operador del servicio. Las audiencias públicas deben realizarse de previo a la definición de los parámetros operativos por parte del ente rector.
3. Acelerar el proceso de automatización de la recopilación de información y conformación de

sólidas bases de datos para realizar los ajustes tarifarios, previa verificación de los requisitos formales, de forma casi automática. Urgente implantación de la estandarización de los formatos de presentación de la información y sistema de contabilidad regulatoria.

4. Derogar los mecanismos automáticos de fijaciones extraordinarias de los servicios públicos y sustituirlas por fijaciones ordinarias nacionales, incorporando toda la información regulatoria a la hora de definir nuevas tarifas. Las fijaciones extraordinarias deben dejarse exclusivamente para hechos relevantes del entorno macroeconómico.
5. Hacer transparente el monto y nivel de los subsidios directos explícitos, los subsidios implícitos cruzados en las estructuras tarifarias y revelarlo a los usuarios de todos los servicios públicos.

Aspectos Sectoriales

Sobre el sector eléctrico

1. Implementar los métodos de comparación de costos entre las empresas para simplificar la regulación y posibilitar un uso racional y eficiente de los recursos en los sectores eléctrico, agua y alcantarillado e hidrocarburos, además de las auditorías técnicas que revelaran el verdadero costo del servicio público, incluso mediante contratación de empresas especializadas en el ámbito internacional.
2. Implementar en los sectores eléctrico y de aguas y alcantarillado mecanismos regulatorios que fomenten la competencia, mediante el establecimiento de contratos regulatorios con metas de desempeño y precios tope con incentivos.
3. Continuar con las reformas en los reglamentos técnicos del suministro de electricidad, suministro en condominios, control de la calidad, entre otros.
4. Promover gradual, pero aceleradamente, un mercado de subastas de electricidad en mercados de generación y distribución de electricidad, así como el establecimiento de contratos bilaterales entre grandes empresas y proveedores de electricidad.
5. Promover el diseño y utilización de contratos spot y futuros y contratos por diferencias en el proceso de importación-exportación o de compra y venta entre mayoristas internos.
6. Para una buena operación de estos mecanismos de mercado se necesita un operador del sistema independiente. El Centro Nacional de Control de Energía (Cence) no puede continuar dentro del operador dominante, en este caso el ICE. Este operador del sistema es un ente especializado, no solo aclara la oferta y demanda diaria, con anticipación, entre empresas, sino también, ofrece la solución de contrato bilaterales de mediano plazo.

Sobre el sector transporte

1. Implementar la sectorización e integración tarifaria en el servicio remunerado de personas modalidad autobús como parte de la renovación de los contratos.
2. Establecer el mecanismo ágil de pago electrónico centralizado, adaptado a los distintos instrumentos de pago actualmente disponibles. Para los consumidores sin tarjetas de débito o crédito o un mecanismo de pago mediante un teléfono celular, el problema se resuelve con tarjetas electrónicas.
3. Someter a la aprobación del usuario cualquier cambio en los parámetros operativos, tales como cambio de horarios, itinerarios, rutas o renovaciones de flotas de autobuses e informar de previo su impacto tarifario.
4. Establecer parámetros estandarizados de vida útil de la flota de cada ruta, de acuerdo con la preferencia de los usuarios, confrontados con el impacto tarifario.
5. Liberalizar paulatinamente el servicio de transporte de pasajeros modalidad taxi. Una vía es la liberalización completa del sector en materia tarifaria, manteniendo la regulación de la seguridad y calidad, en donde los oferentes deban cumplir con los requisitos de título habilitante y las leyes fiscales y laborales. La segunda propuesta es obligar al sector informal a formalizarse mediante

una reforma legal para permitir la entrada de estos operadores en el mercado regulado.

6. Establecer precios tope en las fijaciones del servicio de taxis.

Sobre el sector de hidrocarburos

1. Promover la competencia mediante la liberalización de precios en el mercado minorista y el costo del transporte del gas licuado de petróleo.
2. Permitir la flexibilización del precio final de los combustibles al consumidor final en las estaciones de servicio, sea mediante un precio tope u otro mecanismo.
3. Promover el uso de estrategias de cubrimientos en mercados spot y futuros y compras bilaterales de largo plazo para las compras de hidrocarburos.
4. Valorar la disminución del impuesto único de los combustibles, disminuir el margen de operación de Recope y erradicar los subsidios, trasladándolos, si es necesario, al presupuesto nacional.
5. Convertir el impuesto único a los combustibles en un impuesto anticíclico para permitir mayor estabilidad en los precios al consumidor final.
6. Permitir la entrada de empresas en segmentos de abastecimiento de los combustibles.
7. Liberar el modelo de construcción y operación de estaciones de servicio, únicamente con el respeto de elementos ambientales y de seguridad, para promover la competencia.

Sobre otros sectores regulados

1. Utilizar los instrumentos financieros y de ejecución de proyectos, como las asociaciones públicas privadas, concesiones y otras figuras estipuladas en la normativa de contratación administrativa, para mejorar la capacidad de inversión y garantizar la continuidad y calidad del servicio en el sector de aguas y alcantarillado.
2. Establecer la modelación financiera con parámetros de equidad intergeneracional para las inversiones de largo plazo en la actividad del transporte de pasajeros en tren.

3. Mejorar el sistema de operación en el servicio de cabotaje mayor, independiente de la modalidad que se utilice como mecanismo para promover la competencia entre oferentes (concesión, asociación público-privada) y de la característica del servicio ofrecido (por tamaño y por tipo de servicio, transporte al por menor de usuarios y de transporte de carga).
4. Subastar la concesión para un nuevo plazo de operación del servicio. Definir el número óptimo de empresas oferentes en el mercado de revisión vehicular y las condiciones de entrada en el cartel de licitación, antes de subastar el servicio.
5. Realizar una valoración de la relevancia para el usuario de mantener regulado el servicio postal de Correos de Costa Rica. La entidad ha probado capacidad y actualmente su servicio más importante, la paquetería, opera en un mercado de competencia.

Este documento no pretende ser exhaustivo sino un punto de partida para una discusión profunda y participativa del esquema regulatorio y de promoción de la competencia en los servicios públicos en Costa Rica, máxime con el reciente ingreso del país a la OCDE. Esto para procurar mejoras en el nivel de bienestar de la población, a partir de la experiencia acumulada en el país a lo largo de los años con el actual modelo regulación y competencia y alimentado de las experiencias internacionales. Un mal sistema de regulación afecta el funcionamiento de toda la economía pues altera los precios relativos de importantes insumos de producción, lo que es evidente en los casos de la electricidad, el agua y los hidrocarburos. Además, altera sensiblemente la distribución del ingreso en aquellos casos en que se obliga a los usuarios finales a pagar, directa o indirectamente, precios mucho más altos de lo que corresponde. Por esta vía se afecta los términos de intercambio y la competitividad externa de la economía.

El camino hacia una reforma del modelo de regulación y promoción de la competencia en los servicios públicos es largo y complejo, tanto por la cantidad de temas involucrados como por la gran cantidad de actores que participan. Sin embargo, el esfuerzo bien vale la pena para mejorar el bienestar del usuario, sean estos

empresarios, entes públicos o individuos consumidores. Esperamos poner el tema de la regulación en la discusión pública y abrir importantes vetas futuras de investigación, donde la cuantificación de los costos que significa el actual modelo regulatorio y de competencia para el usuario sea lo más relevante. Por sus alcances, la investigación no llega a cuantificar dicho costo; sin embargo, los problemas de falta de competencia, compleja gobernanza y despreocupación por la eficiencia hacen muy evidente el desalineamiento existente entre las tarifas vigentes y los verdaderos costos de eficiencia que una regulación moderna debería procurar.

CAPÍTULO 1: ASPECTOS BÁSICOS DE LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La ventaja de un mercado en competencia es que no requiere regulación para lograr una asignación eficiente de recursos escasos, precios acordes con el costo marginal más bajo y condiciones de calidad. Hasta el momento no se han podido diseñar métodos más eficientes para maximizar el aporte al bienestar de los servicios catalogados como públicos. La falta de competencia genera ineficiencias, distorsiones en los precios y hasta abusos en perjuicio de los ciudadanos, la economía y la competitividad del país, con efectos negativos sobre la distribución del ingreso y el bienestar del consumidor.

Ante la presencia de obstáculos para la operación de la competencia en un mercado particular, lo óptimo es eliminarlos tanto como sea posible, para evitar los sobrepagos por prácticas de concentración o monopolización de mercados, destinados a distorsionar precios y cantidades de mercado y desviarlos de su nivel de equilibrio de máximo bienestar.

Como lo anterior raramente no es posible, desde el siglo XVIII se empezó a considerar la necesidad de regular los servicios públicos para tratar de acercar el comportamiento de los prestadores y consumidores de los servicios hacia un nivel cercano al de equilibrio competitivo. Esta iniciativa surgió, primordialmente, en las administraciones públicas de Estados Unidos y Europa. Se consideró necesario buscar cómo establecer precios más acordes a los que produciría el mercado. Se propusieron diversos métodos, tales como medir los costos necesarios para la prestación de cada servicio, incluyendo una retribución para el desarrollo de las empresas². Eso devino en el planteamiento de regulación por servicio al costo y rédito para el desarrollo, el cual aún domina los sistemas regulatorios en muchas partes, incluyendo a Costa Rica. Sin embargo, su aplicación está lejos de ser sencilla y libre de interferencia.

² Los primeros casos provienen de las sentencias en las Cortes de los Estados Unidos: Corte Suprema de EEUU en sentencias de 1923 (*Bluefield Water and Works & Improvement Co vs. Public Service Commission of West Virginia*) y 1944 (*Federal Power Commission vs. Hope Natural Gas Company*). La empresa debe obtener ingresos suficientes para cubrir no solo los costos operativos sino también los costos de capital (incluyendo los servicios de la deuda y capital propio). El retorno del capital propio debería ser conmensurable con los retornos obtenidos por otras empresas con riesgo similar. Más aún, el retorno debería ser suficiente para que la empresa pudiese atraer nuevos capitales. Véase <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/320/591>

La primera duda es determinar el concepto de costo necesario para producir un bien o servicio. En competencia, ese costo es el marginal. Pero la mayoría de los métodos de regulación lo asimilan al costo medio, coincidiendo con el método monopolista. Esta mala interpretación, crea confusión en los reguladores y conducen a sistemas regulatorios con muchas imperfecciones.

Si a lo anterior se suman interferencias extraeconómicas tales como un manejo político de la regulación o la acción de grupos de presión interesados, las desviaciones del equilibrio competitivo tienden a ser muy amplias. Con frecuencia ciertos actores recurren a propuestas populistas, argumentos sesgados de economía normativa y hasta juicios de valor, para enturbiar el criterio de los reguladores y confundir a los usuarios. En este escenario, convencer a los usuarios de aceptar una regulación que, aunque imperfecta, puede ser superior a permitir las prácticas monopolistas, no siempre es tarea sencilla.

1.1 ¿QUÉ ES LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS?

La regulación trata de establecer reglas y normas uniformes para determinar precios, cantidades y calidad con que se deben prestar los servicios, tratando, en la medida de lo posible, de replicar los resultados que se obtendrían si operase un sistema competitivo. En su forma más tradicional, implica el reconocimiento de costos más una retribución competitiva atractiva pero racional a los prestadores para permitir la sostenibilidad de largo plazo de las actividades de interés público.

Los usuarios de los servicios públicos son la parte débil y desorganizada de la cadena. Por tanto, el Estado debe proveer instrumentos para preservar sus derechos y garantizar la asignación óptima de los recursos requeridos para su prestación y que no se presenten abusos, como suele ocurrir en mercados con diferentes grados de control monopolístico.

No siempre es posible promover la competencia. Por lo tanto, la regulación es inevitable, aunque generalmente es un subóptimo. De hecho, hay ocasiones en que intentar regular cierto mercado conduce a resultados peores a dejar la operación de algunas

interferencias monopolísticas, dentro de ciertos límites. La literatura³ no está exenta de controversia acerca de las actividades a ser reguladas y las circunstancias bajo las cuales debe darse.

Las razones por las cuales en ciertos mercados no es posible promover la competencia son de diferente naturaleza. En tales circunstancias, se justifica establecer mecanismos para reducir los perjuicios del uso de poder monopolístico de los prestadores en perjuicio de los usuarios. También se justifica cuando hay monopolios naturales, como el servicio domiciliario de agua potable o la transmisión de electricidad, u otros creados por ley, en la forma de concesiones, licencias, patentes o derechos exclusivos (como el caso de los combustibles o el transporte público en algunos países).

En el caso específico de los monopolios estatales, muchas veces fueron creados pues, históricamente se creía que la eliminación formal del principio de maximización de utilidades o del fin de lucro resolvería el problema del poder de mercado y la manipulación de precios, bajo la falsa imagen del altruismo estatal. Pero la experiencia ha demostrado que no es así. Si no se establecen controles sobre esos monopolios, esos principios se sustituyen, entre otros, por desidia a la eficiencia, altos salarios, abundante burocracia y sus gastos asociados.

En ciertos servicios, el reducido número de prestadores que pueden operar rentablemente compromete el aprovechamiento de las economías de escala y los rendimientos decrecientes, pues a mayor producción es de esperar menor costo medio de largo plazo. Pero, a veces por condiciones estructurales (tecnología, patentes, monto de las inversiones necesarias) impiden alcanzar niveles eficientes para un número suficiente de operadores, lo que al final termina en quiebras y monopolios.

Cuando ciertos bienes o servicios son muy importantes para satisfacer las necesidades de los consumidores o usuarios (baja elasticidad de demanda) es probable que los prestadores aprovechen la situación para poner precios más altos, como es el caso de las tarifas de transporte público o combustibles. Y lo mismo sucede con bienes o servicios poco sustituibles como en el caso de las redes de acueductos y alcantarillado.

También hay que tomar en cuenta que en mercados no competitivos se presentan altos grados de

³ Para consultas adicionales acerca de la motivación para regular los servicios públicos, véase: Joskow, 2000; Laffont y Tirole, 1994; Newberry, 1999; Pelzman, 1989; Spulber, 1999; Stiglitz, 2000; Viscussí y otros, 2000.

asimetría de información, pues los operadores manejan toda la información y los usuarios ninguna, lo que les hace presa fácil de prácticas monopólicas. Un regulador puede obligar a los operadores a revelar sus verdaderos costos, aunque difícilmente lo logra de forma perfecta.

1.2 LA REGULACIÓN COMO UN MAL MENOR

La regulación no siempre es requerida, aunque exista riesgo de poder monopólico. En ciertos casos, bastaría con algunas leyes, acuerdos, tratados, decretos o normativa jurídica para tratar de definir la conducta correcta de los agentes y evitar los reductos de poder monopólico y su ejercicio. Desde luego que, mantener latente la posibilidad de regulación puede ser un interesante acicate para lograr el buen comportamiento de los operadores. Por ejemplo, pueden establecerse reglas para limitar las alteraciones a la competencia. Dentro de ellas, prohibir la cooperación entre competidores y en las estructuras verticales; impedir la concentración empresarial en ciertas áreas; establecer topes a los precios de los monopolistas para motivarlos a reducir costos (con el riesgo de sacrificar calidad), avanzando hasta temas de cooperación entre empresas de investigación y desarrollo, como en los mercados de patentes.

Pero en muchos otros casos donde haya algún grado significativo⁴ de poder monopólico, la regulación es inevitable. Por eso hay que estar atentos a determinar mercados en que se presenten fallas de mercado. Pero, identificarlas no lo es todo. A pesar de la obvia existencia de diversos tipos de arreglos y comportamientos, los instrumentos anticompetitivos disponibles no siempre logran erradicarlas, persistiendo industrias con posición dominante, frecuentemente amparadas por la protección de leyes particulares o de arreglos institucionales, formales o informales.

Aunque existan métodos relativamente simples para identificar los problemas, esto no basta para alcanzar una solución. El Índice de Lerner⁵ es uno de los instrumentos más utilizados en la actualidad para

evidenciar cómo la conducta de los agentes se traduce en poder de mercado.

No es, para nada despreciable el costo de la regulación. Mientras en un mercado competitivo quizás bastan algunas normas y reglamentos y una institucionalidad básica (como la Comisión para la Promoción de la Competencia (Coprocom), para evitar colusiones o arreglos monopólicos, en su ausencia, se requiere de una institucionalidad más sólida. Esto tiene un costo, que puede ser mayor o menor dependiendo de la forma y la eficiencia con que se organice.

Se presume que la regulación debe tener un costo mínimo y muy por debajo del costo permitir la libre operación de prácticas monopólicas. Este costo es siempre asumido por los usuarios, pues se incluye como extra en el cálculo de las tarifas. Normalmente es bajo e insignificante dentro de la tarifa total. Pero no por ello debe descuidarse el control de la burocracia y los costos adicionales. El peor de los mundos se da en el caso de que los regulados terminen dominando al regulador e impongan sus condiciones (captura regulatoria), pues no se impiden las prácticas de poder monopólico y, además se incurre en el costo de la regulación.

1.3 REGULACIÓN EXTERNA

Existe un tipo de regulación proveniente del exterior, a través del comercio internacional, diversos tratados y regulaciones globales. Se han implementado esquemas jurisdiccionales multi países, para evitar el uso y abuso del poder de mercado en las relaciones internacionales y emular, lo más posible, la competencia.

En esa categoría se hallan las reglas establecidas dentro de la Unión Europea (UE), las normas incorporadas en los acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales entre países, como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana (CAFTA); los convenios de cooperación para preservación del medio ambiente (como el acuerdo de París), los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otros, especialmente en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

⁴ Definido como aquella situación en que crear controles y regulaciones es socialmente más rentable que dejar por la libre la manipulación de precios.

⁵ La razón aritmética entre el precio y el costo marginal (el costo de producir una unidad adicional) de un bien o servicio. En un mercado perfectamente competitivo, el precio iguala al costo marginal. En ese caso, el índice de Lerner es uno. Entre más se aleje esta relación de la unidad, más imperfecto es el mercado, señal de alerta de existencia de estructuras oligopólicas, oligopsónicas o monopólicas.

1.4 DESREGULACIÓN

El marco regulatorio debe contemplar la posibilidad de desregular ciertas actividades, cuando se den condiciones para la competencia, para favorecer al usuario y el bienestar de la sociedad.

Algunas veces, intentar forzar la competencia puede crear perjuicios mayores⁶, como en el caso de los “mercados contestables”⁷, aquellos donde hay total libertad de entrada y salida, fácil creación y destrucción de empresas, o en casos de equilibrio de mercados cuando los derechos de propiedad⁸ están eficientemente asignados.

Cuando los sistemas rígidos de regulación no logran mejorar el bienestar de la comunidad es pertinente plantear la desregulación, acompañada de un monitoreo constante de indicadores que señalen cuándo el momento óptimo de introducción de mecanismos reguladores.

Se han dado muchos casos exitosos de desregulación en los Estados Unidos en las áreas de telecomunicaciones; transporte terrestre en ferrocarriles y camiones de carga; aerolíneas, gas natural y otros; en Inglaterra, en empresas eléctricas, mientras que en toda Europa se presenta en telecomunicaciones, solo para citar algunos ejemplos. Como un mecanismo de transición los precios topes⁹ son una primera reforma gradual para avanzar hacia una desregulación más amplia.

CAPÍTULO 2: MÉTODOS ALTERNATIVOS DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La teoría de la regulación ha creado una amplia gama de métodos cuantitativos, utilizados en diferentes países para realizar las fijaciones tarifarias de los servicios públicos.

Conscientes del costo de la regulación para la sociedad y de la información asimétrica e incompleta que caracteriza el entorno regulatorio, las autoridades de países con más desarrollo y tradición en temas de regulación han venido sustituyendo los viejos instrumentos, la mayoría basados en la filosofía del *cost plus*, cambiándolos por herramientas más sencillas de verificación, las cuales apelan a la buena fe, al principio de revelación de los contratos y a la experiencia jurisprudencial de sus instituciones legales, como instrumento coercitivo potencial.

Para ciertas actividades es común hacer mezclas de distintos métodos teóricos, por carencia de información apropiada, por dificultades para estimar ciertas variables o porque se considera que pueden producir mejores resultados.

El método de regulación más apropiado para cada industria dependerá de la naturaleza propia del servicio público, así como de la cantidad y calidad de la información disponible. También de las capacidades de vigilancia y monitoreo desarrolladas por el Ente Regulador con relación a la asignación y revelación de los verdaderos costos de producción, aún más, de los mínimos costos eficientes para producir.

La tarea del regulador es, precisamente, procurar un balance entre los requerimientos de los usuarios de los servicios públicos regulados y las pretensiones de los prestadores, siempre con la visión de la continuidad y sostenibilidad del servicio en el largo plazo.

Como es natural, las empresas, en mercados de competencia imperfecta, siempre van a buscar sacar ventaja de su poder de mercado y lo logran produciendo cantidades por debajo del óptimo social, cobrando

⁶ En Bogotá, Colombia, se trató, en los años 1990 y principios de los 2000 de promover la competencia en el transporte público, permitiendo solo la participación de microempresarios (choferes dueños de sus propios buses) dispuestos a competir en una misma ruta. Esto degeneró en lo que se denominó “la guerra del centavo”, una verdadera batalla campal entre los autobuses para capturar pasajeros, con elevados riesgos de tránsito y no pocas peleas callejeras.

⁷ Véase Baumol W., Panzar J.C., Willig R.D. (1982).

⁸ Refiérase a Alchian, Armen A., and Harold Demsetz (1972).

⁹ Se trata de regular precios máximos, con total libertad de competir con precios más bajos.

precios por encima de su costo marginal¹⁰, segmentando clientela, limitando inversiones o afectando la calidad de los bienes y servicios ofrecidos. En estos casos, el regulador asume las fijaciones de precios o tarifas, aunque nunca están exentas de dificultades.

Uno de los elementos que más distorsiona las tarifas asignadas por regulación proviene de la omisión del principio de “justicia intergeneracional”, que se da cuando el reconocimiento de los gastos fijos o de capital no se distribuye equitativamente a todo lo largo de la vida útil de esos activos. El financiamiento de los activos tarifarios ha provocado larga controversia, manifiesta en el descalce entre vida útil de los activos y su financiamiento.

Si no se distribuyen adecuadamente los costos, principalmente los fijos, algunas generaciones de usuarios soportan tarifas muy superiores, por asumir costos que corresponden a las generaciones siguientes. Este es el caso, por ejemplo, una represa hidroeléctrica cuya vida útil sea de 70 años, pero su amortización se dé en tan solo 20 años.

2.1 MÉTODOS DE REGULACIÓN Y COSTEO

Históricamente los métodos de regulación de los servicios públicos se han concentrado en la regulación de la conducta, tratando de influir en temas específicos de la fijación de precios y la calidad de los servicios.

Para el regulador, el problema de la regulación de precios se restringe al cumplimiento de dos objetivos simultáneos: lograr que los usuarios reciban el menor precio posible (maximizar el excedente del consumidor) y al mismo tiempo, asegurar que el prestador del servicio reciba, mediante tarifas, el ingreso suficiente para la recuperación razonable de los costos involucrados en la actividad, incluida una retribución justa al valor de los activos invertidos (maximizar el beneficio del productor).

La solución de dicha disyuntiva no resulta tan simple en la práctica. Según el índice de Lerner, el regulador debe procurar una fijación tarifaria tal que el precio del servicio regulado se acerque lo más posible a su costo marginal. Entre mayor sea la diferencia entre la tarifa y dicho costo marginal, mayor es la indicación de la necesidad de una mejora regulatoria.

La búsqueda de una regulación eficiente, amparada a los nuevos desarrollos de la teoría de la regulación, motiva a las agencias reguladoras a experimentar con diferentes metodologías, a partir de la información disponible.

Encontrar la manera correcta de medir los costos fijos y variables para las fijaciones tarifarias es todo un reto. Se han implementado diversos esquemas, unos de tipo no discriminatorios entre diferentes tipos de usuarios y otros que involucran claramente subsidios de tipo cruzado (tarifas en dos partes, tarifas multipartes).

Especial controversia ha producido el tema de los costos a reconocer. Los criterios han evolucionado desde un total reconocimiento de los costos en que incurre el prestador del servicio público (servicio al costo) hasta esquemas que permiten mayor discrecionalidad, mediante precios ubicados dentro de bandas tarifarias (piso-techo), precios estacionales, precios de hora pico a lo largo del día, entre otros.

Los precios tope son una modalidad de fijación tarifaria donde el regulador concede al prestador del servicio público la posibilidad de mayor rentabilidad temporal a cambio de propiciar la introducción de innovaciones tecnológicas que se traducen en reducción de tarifas para el usuario. El prestador del servicio se ve obligado a compartir parte de las ganancias de eficiencia con el consumidor.

La más reciente innovación corresponde a esquemas de regulación por incentivos. Estos esquemas reconocen la existencia de elevados niveles de incertidumbre que se compensan con la incorporación de instrumentos de transparencia. Los principios regulatorios se definen con parámetros ex ante previamente negociados, incluido el restablecimiento a posteriori del equilibrio financiero del prestatario. De esta manera, se minimiza la pugna regulatoria característica de la relación entre agencia reguladora y prestatario del servicio.

El cuadro 1 siguiente resume los principales métodos de regulación. En la práctica son híbridos de diferentes visiones de regulación, aplicadas a casos concretos de empresas en contextos nacionales y sectoriales particulares y donde se mezclan metodologías para la estimación de los costos.

¹⁰ El siguiente ejemplo hipotético ayuda a establecer la diferencia entre costo marginal y costo promedio. Aproximadamente el costo promedio de generación, transmisión y distribución del ICE se ubica en el orden de 14,75 centavos de dólar el Kwh, dado que parte de los costos medios de la cadena integrada de producción hasta el consumidor final. Por su parte, existen plantas individuales en el operador eléctrico privado, con plantas totalmente depreciadas desde la perspectiva tarifaria, que podrían suplir unidades adicionales del Kwh a 7 centavos de dólar, equivalente a su costo marginal.

CUADRO SINÓPTICO 1. MÉTODOS DE REGULACION Y COSTEO			
MÉTODO	OBJETIVO REGULATORIO	APLICACIÓN	REQUERIMIENTO
Precios con tasa retorno fija (<i>cost plus</i>)	Equilibrio financiero del prestador	Método predominante en Costa Rica. En desuso por problemas de eficiencia. Reconoce totalidad de costos más una rentabilidad fija sobre la inversión.	Información contable de la empresa que permita estimación de la base tarifaria y método de cálculo de la rentabilidad.
Precios de Costo marginal	Reconocer costos de eficiencia	Usado en plantas de electricidad, gas, telecomunicaciones. Muy común en Francia. Seguimiento constante al costo incremental de cada proyecto de la empresa regulada.	Continuo de datos de producción y costo por unidad productiva
Precios de costo medio uniforme	Equilibrio financiero del prestador y estructura tarifaria uniforme por costo medio	Usado en empresas eléctricas, acueductos y alcantarillados, transporte terrestre, marítimo y ferroviario. El costo se distribuye de manera uniforme entre los usuarios que pagan la tarifa (admite subsidio parcial de la tarifa)	Desagregación de costos totales para cada nivel de producción. Se usan costos medios por la dificultad de determinar costos marginales.
Precios con tarifas no discriminatorias en dos partes	Equilibrio financiero a través de un pago fijo y otro variable, con tarifa no discriminatoria	Usado en Australia, Austria, Alemania, Islandia, Irlanda, Noruega, Suiza, Turquía, Japón, Corea del Sur, en el diseño de tarifas de acueductos y alcantarillados. El costo fijo se distribuye de manera uniforme sin importar el consumo. La parte variable de la tarifa, que depende del consumo, se calcula de manera marginal para los diferentes bloques de consumo a partir del costo medio.	Separación de costos fijos y variables y niveles de consumo para cada uno de los abonados.
Precios discriminatorios con tarifas multipartes	Equilibrio financiero a través de pagos fijos y variables diferenciados	Usado en el diseño de tarifas en acueductos y alcantarillado. Es una versión de un monopolio o empresa discriminadora. Se usa en el Reino Unido, Estados Unidos, México, Bélgica, Canadá. Los diferentes bloques de consumo y tipos de abonados pagan tarifas diferenciadas, tanto en la parte fija como en la variable. La dificultad de asignar costos exactos genera subsidios cruzados que pagan los usuarios.	Separación de costos fijos y variables y niveles de consumo por bloque y tipo de abonado.
Precios Ramsey	Equilibrio financiero a través de tarifas diferenciadas por tipo de cliente en función de su sensibilidad al cambio de precios (elasticidad)	Usado en mercados eléctricos que dispongan de medidores inteligentes y en la demanda de telefonía móvil e internet. En el Reino Unido se utiliza en servicio postal. Los usuarios sensibles a cambio en los precios reciben una tarifa menor, la cual es compensada por la mayor tarifa que pagan los usuarios cautivos o menos sensibles.	Desagregación suficiente los costos de la empresa e información que permita estimar la elasticidad precio para segmentos de usuarios o tipos de clientes.
Precios Loeb Magat	Equilibrio financiero y motivar al monopolio natural a incrementar la producción del servicio.	Diseñados para monopolios naturales, con poco uso práctico. El regulador solicita atender una demanda de mercado por encima del equilibrio del monopolista y a un precio de eficiencia menor. La diferencia de precio es compensada mediante subsidio estatal.	Información suficiente para estimar costos marginales y demanda de mercado por el servicio.
Precios por comparación (yardstick)	Determinación tarifaria a partir de los costos medios de empresas comparables.	De aplicación para la fijación de tarifas de puertos y aeropuerto. Utilizado en Chile para la regulación de las telecomunicaciones. Determinación de la tarifa a partir de los costos medios de las empresas comparables y mecanismo estadístico para la determinación del costo medio del grupo.	Información de costos de producción y de demanda para varias empresas con costos medios similares.
Precios por comparación (benchmarking)	Determinación tarifaria a partir de los costos de eficiencia de empresas comparables.	Imputación de costos a partir de identificación de empresas comparables (actividad productiva, métodos de producción). Puede ser necesario aplicar técnicas financieras para hacer comparables, por ejemplo, la vida útil de los activos. Mediante métodos de estimación de eficiencia operativa del grupo de benchmarking se establecen rutas de comportamiento para la empresa regulada.	Información de costos y producción de empresas comparables. Métodos estadísticos, ingenieriles y financieros para determinar los costos de eficiencia y su comparabilidad.



MÉTODO	OBJETIVO REGULATORIO	APLICACIÓN	REQUERIMIENTO
Precios Máximos	Promover la eficiencia entre prestatarios del servicio público o el suplidor único y asegurar que parte de la mejora se refleje en menores tarifas.	De aplicación en electricidad (California), transporte de personas en ferrocarril (Inglaterra), telecomunicaciones en Costa Rica. Opera con incentivos y penalidades contra las metas de productividad. El prestatario del servicio se le permite temporalmente disfrutar del efecto de la mayor productividad sobre la tarifa, luego el efecto es trasladado al consumidor. El crecimiento de la tarifa se limita con topes a partir de la meta de productividad o con ejercicios de benchmark (promedio ponderado si se quiere afectar a las empresas menos eficientes; límite superior si se pretende una afectación moderada).	Mismos requerimientos que el benchmarking, más indicadores de productividad para establecer los topes al crecimiento de los costos (precios de costo marginal de largo plazo, tasas de productividad sectorial, inflación).
Precios con costos completamente distribuidos	Incorporar dentro de la fijación tarifaria de la empresa dominante los costos comunes compartidos.	Típico para los servicios de telecomunicación en Bélgica, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal. También en plantas eléctricas, líneas de transmisión, centrales telefónicas, ductos, entre otros. La empresa entrante le paga a la empresa establecida (que tiene derechos establecidos) un factor F, calculado a partir del costo marginal más el costo por el uso de la red.	Desagregación de los costos medios y marginales para todas las empresas, en todos los segmentos de negocio, en especial donde existen costos comunes compartidos. Métodos para asignación de costos entre empresas.
Precios de hora pico	Aplanar la curva de demanda de servicio regulado, mediante la modificación del patrón de consumo mediante el cobro diferenciado de un costo marginal horario.	Muy utilizados en el mercado eléctrico. Se establecen costos diferenciados para los diferentes segmentos horarios. El objetivo de la regla tarifaria es inducir a un cambio en la curva de carga del sistema mediante racionalización en el uso, inducido por el diferencial entre la tarifa promedio y el costo marginal horario.	Medición del consumo de electricidad durante todo el día, para los diferentes usuarios. Se ocupa conocimiento del costo marginal horarios de producción de cada planta.
Regulación de entrada y salida de empresas	Satisfacer la demanda con un número determinado de participantes en el mercado.	Aplicación en todo servicio público que cuente con derechos monopólicos de producción. Usado en telecomunicaciones, estaciones de servicio de expendio de combustibles, taxis, autobuses). Si el precio se fija por encima del costo marginal, se limita la salida de participantes. Por el contrario, si el precio se establece por debajo del costo marginal, se prohíbe la salida del mercado. El mecanismo se complementa con licencias, patentes, estándares de calidad y desempeño y contratos.	Desagregación de costos marginales de cada una de las empresas del mercado. Y se ocupa el diseño de mecanismos complementarios legales.

Fuente: Elaboración propia con base en Viscusi y otros (2000).

2.2 REGULACIÓN CON NEGOCIACIÓN E INCENTIVOS

Aparte los métodos incluidos en el cuadro anterior y ante las dificultades y retos para regular industrias cada vez más dinámicas y complejas, las autoridades de regulación¹¹ están reenfocando su mirada hacia aspectos propios de la gobernanza de la regulación.

Por ejemplo, Chile ha empezado a explorar estrategias de negociación y renegociación en lo que se conoce como un modelo de regulación con árbitros (en teoría

económica, las denominadas rondas de contratos que tienen su origen en la búsqueda sucesiva de “equilibrios de Nash”¹²).

Inglaterra¹³, país pionero en Europa en el diseño e implementación de métodos de regulación, desde el año 2010 ha venido trabajando una regulación por incentivos (denominada “RIIO, Revenue, Incentives, Innovación, Outputs”)¹⁴, cuyo fundamento es el modelo de precios tope con productividad, en el sentido de que la tasa esperada de retorno es igual al costo del

¹¹ Una exposición histórica del tema aparece en Joskow, Paul (2014) “Chapter Title: Incentive Regulation in Theory and Practice: Electricity Distribution and Transmission Networks”.

¹² En 2016, los profesores Oliver Hart y Beng Holmstrom recibieron el premio Nobel de Economía, como reconocimiento a la formulación de la teoría de contratos. En términos prácticos, la renegociación de contratos incompletos hacia lograr contratos óptimos tiene su aplicación pragmática en la regulación de los servicios públicos. Ver: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2016/summary/>

¹³ Consúltase Jamasb, Tooraj (2020).

¹⁴ En el sitio web de la oficina de regulación de servicios públicos de Inglaterra (OFGEM) se encuentra la experiencia del caso y las aplicaciones de dicho tipo de regulación a empresas particulares, principalmente del sector de gas y electricidad: <https://www.ofgem.gov.uk/regulating-energy-networks/networks-explained>

capital más una suma (por incentivos). Este modelo está en proceso de valoración para implementarlo en los Estados Unidos, dejando de lado el viejo sistema de *cost plus*.

Dos son los modelos de regulación principalmente utilizados en la regulación por incentivos. El primero es el de empresa modelo (empresa eficiente¹⁵) que se construye entre la autoridad reguladora y el prestatario del servicio público. Es especialmente útil para casos de telecomunicaciones y energía.

El otro modelo es el de renegociación¹⁶ cuyo mecanismo opera mediante un plan de negocios sobre la base de necesidades de efectivo. Por ejemplo, en el sector de aguas se procede con pequeños ajustes (“fine tuning”), tomando en cuenta las asimetrías de información en el momento de negociar las tarifas entre el regulador y el operador. Esos ajustes continúan hasta llegar a una situación de consenso. Cualquier disputa se hace a través de una negociación o arbitraje o bien, por otros mecanismos de resolución de conflictos. Una serie de peritos resuelven los estudios tarifarios como un todo y no cada parámetro en disputa, con el fin de inducir el conocido principio de revelación de la teoría de contratos.

CAPÍTULO 3: PRÁCTICA REGULATORIA Y SUS DIFICULTADES

La esencia de una buena regulación radica en lograr la modificación de la conducta de un monopolio, duopolio u oligopolio para evitar la explotación de su poder de mercado. Las reglas de operación deben ser claras para todos los mercados.

3.1 NORMAS PARA UNA BUENA REGULACIÓN

La regulación no debe ser estática. Definir una metodología para acercar los precios monopólicos a los competitivos es una tarea siempre inacabada. Constantemente hay que hacer mejoras y descubrir nuevos métodos. Precisamente esa es una de las principales fallas de la regulación de servicios públicos, a la que Costa Rica no escapa. Los esquemas de regulación son sumamente rígidos, difíciles de modificar y actualizar.

La regulación debe excluir elementos de carácter político y, entre ellos, procurar una personal técnico calificado con estrictos requisitos de dominio de la materia. y, sobre todo, de mantener cuadros técnicos estables con incorporación de nuevos elementos con ideas frescas.

La regulación debe estar expuesta a la legislación sobre competencia, para poder sancionar la manipulación de los precios del mercado; la restricción de la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios y la imposición de cuotas para determinados segmentos. Mantener estas normativas como nichos separados produce resultados contraproducentes.

Especialmente relevantes son las normas para eliminar las conductas conducentes a concentración de mercado, muy importantes para casos como el transporte remunerado de personas modalidad autobús y las estaciones de servicio de venta de combustibles (“gasolineras”).

3.2 DISEÑO Y ARQUITECTURA DE LA REGULACIÓN

Una de las principales debilidades de un regulador es el no participar de decisiones fundamentales que

¹⁵ Refiérase a Fuentes, Fernando y Agosto Saavedra (2007; 2009).

¹⁶ Refiérase a Montero, Juan-Pablo (2004).

terminan afectando o limitando la regulación. Esto es especialmente relevante en las empresas estatales en que, el modelo operativo y financiero se construye en total desapego a los principios que la ley exige cumplir al ente regulador (calidad y continuidad del servicio, equidad tarifaria, cumplimiento de normativa ambiental).

Cuando la autoridad reguladora no interviene en los planes de desarrollo e inversión, en las decisiones de subsidios y política social o en los criterios para recuperar las inversiones, las posibilidades de llevar a cabo un procedimiento limpio y transparente de regulación son muy limitadas. En tal caso, lo único relevante para el prestador del servicio es lograr que el regulador le garantice su equilibrio financiero a través de la tarifa.

Lo óptimo es que el regulador participe desde el comienzo en el diseño corporativo de cada actividad que tendrá que ser regulada. Pero si eso no es posible, por razones legales o políticas, la literatura sugiere alterar la arquitectura de la regulación, recurriendo a los principios del gobierno corporativo, como herramienta para compatibilizar, desde el diseño, el modelo operativo, financiero y tarifario, siguiendo las recomendaciones emanadas por la OCDE¹⁷.

3.3 TRASLADO DIRECTO DE INCREMENTOS EN LOS COSTOS AL PRECIO FINAL

La función del regulador no es evitar que los precios varíen, sino que no sean aprovechados por los prestatarios para sobrecargar indebidamente los costos controlados por algún grado de control monopólico.

Cuando los precios de determinados bienes suben, en condiciones de competencia y dependiendo de cuán importantes o insignificantes sean para el consumidor (elasticidad precio y elasticidad ingreso de la demanda), las cantidades adquiridas de ese bien en particular cambian, pues el usuario o consumidor tiene que reajustar la forma en cómo distribuye su ingreso.

Los modelos lineales de regulación, al excluir consideraciones de elasticidad, simplemente trasladan a los

precios del bien final cualquier cambio en los costos. Así, el precio regulado tiende a ser mayor al de equilibrio de competencia. La mayor parte de los servicios públicos son esenciales para los usuarios (altamente inelásticos) lo que hace que al subir su precio los consumidores reduzcan el consumo de otros bienes o servicios menos importantes para ellos.

Si suben los pasajes de autobús, el usuario no puede darse el lujo de usar menos el servicio, pues es probable que de ello dependa su ingreso, por lo cual se ve obligado a dejar de consumir alimentos más caros (cambiar carne por pastas) o disminuir el consumo de ciertos bienes no esenciales, como recreación, ciertos servicios de salud o mantenimiento de sus viviendas. Los modelos tradicionales de regulación tipo *cost plus* no contienen ningún ajuste para este efecto.

3.4 DESINCENTIVO A LA EFICIENCIA

La regulación impone un tope superior a los precios de los bienes finales¹⁸, pero no regula los costos de producción. Si las tarifas se fijan en función de una canasta dada de insumos y servicios, como usualmente se hace en las metodologías, los empresarios carecen de incentivos para buscar métodos alternativos de producción que les reduzcan sus costos, si eso no les aumenta sus utilidades¹⁹.

El mecanismo de revisión tarifaria garantiza la cobertura de sus costos y no los obliga a ser creativos ni austeros, el prestador no tiene incentivo para preocuparse por mejorar sus técnicas o tecnologías de producción, ni ahorrar en costos.

Los prestadores del sector público no tienen incentivos para mejorar su eficiencia, y muchas veces, cuando lo logran, esas mejoras se diluyen en los costos administrativos y sobre inversión. Más bien hay incentivos perversos de inflar los costos²⁰ y así tener margen suficiente para no hacer esfuerzos de mejora y obtener más ingresos para emplearlos en burocracia y otros gastos ineficientes.

¹⁷ Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas, OCDE, 2011.

¹⁸ Paradójicamente, también impone la restricción de rebajar los precios.

¹⁹ En los últimos años, el ICE ha estado participando en actividades de construcción y supervisión de carreteras para mantener los empleados de planta que se usaron para construir grandes proyectos en el pasado como el proyecto Reventazón. Tiene la desventaja como es soslayar la Ley de Contratación Administrativa entre entidades públicas, sin que medien concursos ni competencia de precios.

²⁰ La generación de excedentes no es un propósito para la empresa estatal y cuando se presenta, más bien es vista con motivo de preocupación. Los excedentes son tasados con el impuesto de la renta ello motiva a la búsqueda de mayor gasto o sobre inversión.

3.5 LOS INCENTIVOS PRIVADOS NO LLEGAN AL USUARIO

En el caso de los operadores privados, un empresario acucioso sabedor de que puede reducir costos para aumentar el beneficio de su empresa, lo hará, especialmente si le beneficia. Buscará nuevas técnicas, mejorará su tecnología, identificará gastos innecesarios, encontrará formas de proveer los bienes o servicios a menor costo, aunque a veces sacrificando calidad y hasta incurriendo en prácticas no transparentes. Generalmente, la autoridad reguladora no tiene capacidad para controlar esas prácticas²¹ y raramente puede ejercer una supervisión de la calidad de los servicios.

Pero los réditos los utilizan para su propio beneficio. En cualquier caso, el usuario o consumidor no recibe beneficios de las mejoras en la productividad, contrario a lo que sucede en un sistema competitivo.²²

3.6 ASIMETRÍA DE LA INFORMACIÓN Y REGULACIÓN INCOMPLETA

Cuando hay operadores públicos muy grandes es probable que traten de imponer sus términos y condiciones regulatorias y vean a las autoridades regulatorias como subordinadas. Emplean este poder para no suministrar información suficiente o en la forma en que la necesite el regulador. Tienen mucho más acceso a las autoridades políticas y manejan a su conveniencia los métodos de regulación que les convienen.

Las dificultades con la información y el costo de la regulación, en ocasiones obliga a establecer comparabilidad con actividades similares en el contexto local, o incluso con información de industrias similares en el extranjero. Pero esto no siempre es posible, especialmente con grandes empresas estatales o cooperativas. Incluso en el contexto local, suele suceder que usuarios de un mismo servicio homogéneo, como la electricidad, enfrentan tarifas diferenciadas, por el único hecho de ser atendidos por empresas distintas.

3.7 EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL

La “equidad intergeneracional” es parte relevante de la denominada economía del bienestar. Planteada desde mediados del siglo XX y bajo el nombre de modelos de generaciones “traslapadas o solapadas” por Allais (1947), Samuelson (1958) y Diamond (1965), el tema ha sido fuente de importantes desarrollos del pensamiento económico reciente.

El concepto de equidad intergeneracional implica definir quién debe pagar los costos de las obras de infraestructura (acueductos y alcantarillado, equipos y redes de transporte, plantas de generación eléctrica y las redes de transmisión y distribución, refinerías, poliductos, puertos, aeropuertos, carreteras, entre muchas otras), en qué momento y a qué costo (tarifa), en el entendido que son obras cuya vida útil supera, por mucho, el período de amortización del esquema financiero elegido.

Ante la presencia de descalces, entre la vida útil de las obras de infraestructura, las políticas de depreciación de los activos y el plazo del mecanismo de financiamiento surgen problemas nada despreciables de equidad intergeneracional en la fijación de las tarifas de los servicios públicos, porque se obliga a la generación presente a pagar por obras que van a beneficiar a generaciones futuras.

3.8 EL PROBLEMA DE LA ASIGNACIÓN DE LA RENTABILIDAD PARA LOS OPERADORES

Otro punto complicado es determinar la tasa de retribución que se debe reconocer al inversionista. Se trata de brindar a la empresa privada una retribución suficiente que estimule a los operadores a permanecer en la actividad, pero no tan elevada como para extraer rentas injustas de los usuarios. Para las empresas estatales se sigue otros criterios, como la asignación de un rédito para el desarrollo de nuevas inversiones y la atención del crecimiento de la demanda.

Las tasas de rentabilidad no deben ser uniformes ni calculadas con un único método. Se suele utilizar desde

²¹ En transporte público, un tema muy sensible es el itinerario. Si a una empresa se le obliga a dar un servicio cada 3 minutos, con un 30% de ocupación, en las horas valle, se las puede ingeniar para dar el servicio cada 5 minutos, con un 60% de ocupación de las unidades. Aunque esto parece insignificante, significa un aumento efectivo de su tarifa efectiva en un 40%.

²² Esto podría ser parcialmente compensado si la Ley estableciese un principio de liquidación de tarifas a posteriori, en donde se revisen cuidadosamente los estados financieros de las empresas. Claro que esto desincentiva la búsqueda de eficiencia, lo cual es una pérdida neta para el país.

una tasa contractual ofrecida por el operador, pasando por diversas variables disponibles en la economía, como tasas de interés locales, activas o pasivas, o algún modelo intermedio e incluso, tasas internacionales.

3.9 REGULACIÓN CON SUBSIDIOS

En el ambiente político existe mucha tentación de utilizar los precios de los servicios públicos como un método para realizar política social o allegar reconocimientos a su labor. El principio básico de la regulación es buscar los precios de equilibrio competitivo de cada bien o servicio. La creación de distorsiones aleja los precios regulados del óptimo económico.

El uso de los subsidios parte de la creencia de que es posible identificar ciertos bienes o servicios que benefician exclusivamente a ciertos grupos de consumidores, a los cuales les atribuyen patrones exclusivos de consumo. Y que esos grupos tienen una correlación estrecha y directa con niveles de ingreso particulares.

Es común creer que las familias de bajos ingresos tienen patrones de consumo de ciertos servicios públicos, como agua o electricidad, que permiten diseñar esquemas tarifarios crecientes que benefician sus ingresos. Estos esquemas son cuestionables, especialmente con los cambios demográficos que han venido ocurriendo en las últimas décadas.

El uso de subsidios entre diferentes productos o servicios también es inconveniente, pues significa, de antemano, considerar unos bienes preferentes con

relación a otros, sin considerar las distorsiones que pueden generar en las estructuras de producción por la sobre o subestimulación que pueden afectar la competitividad de determinados sectores.

Cualquiera de los casos es peligroso en términos de la asignación de los recursos, la eficiencia y el logro de un máximo de bienestar. Pero, el uso de los subsidios se vuelve aún más complicado cuando se utilizan sistemas de subsidios cruzados²³ dentro de una misma actividad.

El principal mecanismo para implementar subsidios cruzados es la práctica mencionada de estratificación tarifaria, la cual realizan funcionarios de nivel medio, atendiendo más a criterios aritméticos que de distribución social. Se convierten así en una manera de imponer tributos a la población sin pasar por la Asamblea Legislativa, lo cual tiene visos de inconstitucionalidad.

El argumento que se aduce se refiere a temas de redistribución de ingresos²⁴, pero esta práctica es un mal instrumento para ese fin. Es común que pesen más argumentos de carácter político o social que económicos, sin que medien estudios previos detallados ni evaluaciones a posteriori sobre el impacto final en la asignación de los recursos escasos ni los beneficios que se pretende lograr.

Este tipo de subsidios generalmente tiene efectos perniciosos sobre el bienestar y conduce a una mala asignación de los recursos productivos y, generalmente, terminan convirtiéndose en instrumentos de inequidad social.

²³ Recargar los precios o tarifas sobre unos usuarios para subsidiar a otros usando criterios apriorísticos.

²⁴ Bajo el supuesto de que las familias de más bajos ingresos consumen menos cantidad de esos bienes o servicios, lo cual no siempre es cierto.

CAPÍTULO 4:

LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA

4.1 LA REGULACIÓN ANTES DE ARESEP

El Servicio Nacional de Electricidad (SNE) se creó en 1928, con la misión inicial de fomentar la construcción de infraestructura eléctrica. En los años sesenta asume un papel incipiente de regulador para vigilar la calidad de las instalaciones domiciliarias y empresariales. En los setenta se sumó la regulación de los precios de combustibles. Después de 1996, se agregaron otros a la lista de servicios públicos regulados.²⁵

En 1996 mediante la ley 7593, se creó la Aresep como un ente multisectorial encargado de la regulación de los sectores de energía, agua y transporte. En 2008, mediante la Ley 8660 se agregó las telecomunicaciones, bajo la tutela de Aresep pero a cargo de la Sutel²⁶. Esta ley reformó la ley de la Aresep, con el propósito de dotar país de un cuerpo normativo, supuestamente más moderno y apegado a las mejores prácticas.

El objetivo de este marco normativo era aislar al regulador de las influencias políticas e intereses particulares y prevenir la captura regulatoria, tratando de evitar los precios monopólicos, dado el modelo de concesiones exclusivas y la alta concentración en la participación en el mercado de algunos pocos oferentes, principalmente estatales.

Siempre ha existido un sector informal paralelo²⁷ que provee ciertos servicios públicos, como en el transporte de pasajeros en autobús y taxis (los llamados “piratas” y la modalidad actual de las plataformas de servicios compartidos). En aguas existen grupos vecinales que crean acueductos básicos con tomas de ríos y quebradas e instalan tomas y tuberías para distribuir entre los vecinos.

4.2 ESQUEMA INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO ACTUAL DE LA REGULACIÓN EN COSTA RICA

Antes de la emisión de la Ley 8660 en el 2008, la función tarifaria recaía en la persona del regulador

general. A partir de esa modificación y de acuerdo con pronunciamientos de la Procuraduría General de la República y de la Sala Constitucional, el regulador no puede intervenir en los procesos de primera instancia, reservando su participación, únicamente, en forma colegiada como presidente de la Junta Directiva. Este es un detalle poco conocido.

De esta manera, la Ley 7593 de la Autoridad Reguladora le confiere, de manera explícita, en el inciso d) del Artículo 6, a la Institución, no al regulador general, la función de fijar las tarifas “de conformidad con los estudios técnicos”. Siendo el regulador general el jerarca máximo de la Institución, está inhibido a participar en cualquier proceso tarifario. Si lo hace o influye de alguna forma en el proceso violaría la ley. La Institución ha delegado en las intendencias la función tarifaria. Cada intendente recibe, tramita, analiza y aprueba las fijaciones tarifarias y las envía al diario oficial para su publicación.

El regulador general es el máximo jerarca administrativo y presidente de la Junta Directiva. Dentro de este órgano puede conocer, como uno más de los directores, los temas tarifarios que lleguen en alza (apelaciones). Además, corresponde a su área de responsabilidad la elaboración de metodologías y sus modificaciones, reglamentos internos y de regulación, así como las directrices operativas para la regulación general para someterlas a aprobación de la Junta Directiva. También forma parte de su área, el conocimiento de quejas e imposición de sanciones administrativas a los regulados.

4.3 SECTORES REGULADOS EN COSTA RICA

El artículo 5 de la Ley 7593 señala cuáles son las actividades consideradas como servicios públicos, las cuales se describen a continuación.

4.3.1 Hidrocarburos

La provisión de hidrocarburos incluye la importación, almacenaje, transporte y distribución de combustibles. Por ley, está en manos de una empresa estatal en

²⁵ Para más detalle sobre la historia de la regulación de los servicios públicos en Costa Rica, véase Rodríguez Arguello, Percy (2000).

²⁶ Estas funciones fueron establecidas en la Ley 7593 de 1996 y con la reforma de 2008, la Superintendencia de Telecomunicaciones es la encargada de todo lo relacionado con el bien público en telefonía y comunicaciones. Ley 8660, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones. Agosto 2008.

²⁷ En el servicio de buses a zonas alejadas como Liberia, Limón o Puntarenas, era común ver algunos microbuses que se estacionaban cerca de las estaciones regulares, con el fin de captar los pasajeros sobrantes o que perdían el servicio regular.

calidad de monopolio, la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (Recope). Aunque inicialmente realizaba actividades de refinación de petróleo, actualmente sólo se dedica a la importación y trasiego de productos terminados.

Es bien conocido la existencia de un impuesto único a los combustibles y también la decisión política de establecer precios al consumidor uniformes en todo el país, incluyendo un margen único de precio a las estaciones de servicio.

Se reconoce el costo diferenciado del transporte²⁸, mediante tablas basadas en distancias y diferentes tipos de subsidios cruzados establecidos mediante leyes y decretos. Esto crea distorsiones significativas, algunas en la forma de subsidios cruzados²⁹, que ameritan una revisión a fondo para normalizar la asignación de recursos.

Recope se encarga también de la importación, y distribución mayorista de gas licuado de petróleo (GLP), mientras que el envasado y distribución minorista lo realizan empresas privadas.

4.3.2 Electricidad

Este sector presenta un líder dominante de carácter estatal (Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y su subsidiaria, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL). Existen diversas empresas municipales y cooperativas, entes altamente limitados por la legislación y la acción de las empresas estatales, lo que las coloca, en la práctica, en el papel de subordinados al ICE, quien es monopsonista en la compra de generación eléctrica y único con derechos monopólicos a operar en el mercado centroamericano.

4.3.3 Transporte público

Aquí se incluyen el servicio de autobuses, taxis, ferrocarriles, transporte de estudiantes del Ministerio de Educación Pública, servicios de cabotaje, operación de puertos y aeropuertos, y fijación o supervisión de peajes viales, incluyendo los concesionados. Se regula dentro de este sector, la revisión técnica vehicular, concesionada a la empresa privada Riteve SyC.

Se excluye el transporte de turistas, de estudiantes que contratan independientemente el servicio y trabajadores de empresas, aunque, en estricta hermenéutica jurídica, estos sectores deberían ser regulados, aunque se les declarase en competencia.

4.3.4 Agua y Alcantarillado

Aresep establece tarifas y reglamentos para los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y avenamiento, para todos los operadores. La empresa estatal Acueductos y Alcantarillado (AyA) es a la vez operador y rector del sector. Participan en el servicio público empresas municipales y asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales (Asadas) y algunas asociaciones informales, no reguladas.

4.3.5 Telecomunicaciones

Sutel regula las actividades del control del espectro radioeléctrico, telefonía fija y móvil, internet, televisión por cable y otros servicios de valor agregado en sus diferentes modalidades. Es un ente desconcentrado de la Aresep y tiene la potestad de regular aspectos de competencia.

4.3.6 Otros sectores

Se incluye además la regulación del Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (Senara) que se encarga del control del recurso hídrico en los proyectos de riego del Tempisque; además del servicio de Correos y Telégrafos (únicamente en la parte de tarifa básica del correo tradicional, pues los demás servicios de valor agregado se encuentran desregulados por ley. El servicio de recolección y tratamiento de desechos sólidos, únicamente requiere regulación si se otorga en concesión directa a empresas privadas. Actualmente opera bajo contrato específico entre municipalidades y empresas.

4.4 INSTRUMENTOS REGULATORIOS USADOS ACTUALMENTE POR ARESEP

En Costa Rica el método más utilizado para fijar tarifas es la tasa de retorno o *cost plus*, en diversas

²⁸ Desde hace varios años existe una actualización de la metodología para fijar los costos del transporte de combustibles, la cual no ha sido aprobada por la Junta Directiva.

²⁹ Por ley, se ha establecido un subsidio a pescadores “artesanales” y, por decreto, un sobrecargo a los precios de la gasolina y diésel para subsidiar productos como el asfalto o el gas licuado de petróleo.

imputaciones de costos, incluyendo casos en que se regula por un modelo de empresas representativas. Existen además fijaciones mediante precios máximos y bandas tarifarias.

4.4.1 Método de tasa de retorno y sus variantes

El método de tasa de retorno (*cost plus*) retribuye la totalidad de los costos del prestatario, más una rentabilidad para el capital invertido en la actividad, en el caso de concesionarios privados o rédito para el desarrollo en las empresas estatales. En este último, es utilizado en las fijaciones tarifarias de las empresas públicas y cooperativas de electricidad, en los segmentos de generación, transmisión y distribución de electricidad. También en los precios plantel de Recope y en las fijaciones de los precios de acueductos y alcantarillados, servicio postal, transporte en ferrocarril y cabotaje.

Las principales variantes al *cost plus* utilizadas en Costa Rica son el de la empresa representativa y el de empresa modelo, para las cuales se imputan los costos totales de una manera particular. En la empresa modelo, las fijaciones tarifarias se calculan con una estructura de costos de una empresa tipo o hipotética, creada con base en la experiencia técnica para propósitos específicos de la regulación. En la empresa representativa se establece una estructura de costos construida estadísticamente a partir de los datos de un conjunto de empresas.

La estructura de costos que se utiliza en el caso de las Asadas se acerca más a la concepción de empresa modelo. Para el envasado y distribución de GLP es del tipo de empresa representativa, una estructura promedio de la industria regulada. Lo mismo sucede con las tarifas de autobús, dado que se fijan por tipo de ruta (urbana e interurbana), pero aplicando parámetros representativos tomados de estructuras de empresa representativa, las características de los equipos utilizados (antigüedad y valor) y las peculiaridades de cada ruta y una tasa de retorno estimada con base en un modelo de costo ponderado del capital

Para el servicio de taxis se usa el método de tasa de retorno, calculada con una estructura de costos de empresa modelo, diferenciando por tipo de ruta (regular,

especial, rural, aeropuerto). Igual sucede con las estaciones de servicio, siendo el modelo utilizado la “estación típica definida en el año 1991”.

La concesión de Riteve utiliza precio tope por modalidad de vehículo. En las carreteras concesionadas (por el momento solo la Ruta 27), la Aresep sólo realiza la comprobación de las condiciones contractuales.

Sin fiscalización y auditorías de costos constantes y periódicas, de todas y cada una de las empresas reguladas, los costos contables son los que terminan privando en la fijación tarifaria, lo cual aparta al operador de la eficiencia operativa y obliga al usuario a pagar tarifas subóptimas³⁰.

4.4.2 Ajustes directos de costos (“pass through”)

El mecanismo de *pass through* permite trasladar al usuario los desajustes ocurridos en variables fundamentales de la economía, sobre las cuales el operador no tiene control y que se manifiestan en las estructuras de costo de los prestatarios de los servicios públicos: inflación (ajustes salariales), precio del petróleo (costo de importación de los combustibles), tipo de cambio (insumos de importación), entre otros.

Este tipo de traslados de variaciones de costos se realizan, principalmente mediante fijaciones extraordinarias periódicas, como es el caso de los combustibles; las fijaciones bianuales de las tarifas de autobuses; el costo variable de generación, tomando en cuenta las importaciones y exportaciones de electricidad; la protección del recurso hídrico, y el ajuste automático de distribución y el peaje de distribución de electricidad, así como en la tarifa de acceso. Por otra parte, en los aeropuertos por concesión, Juan Santamaría y Daniel Oduber se utiliza el precio tope en los ajustes extraordinarios y *pass through* en las fijaciones ordinarias.

Los peajes administrados por el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) se regulan con una estructura de costos variables, a partir de los costos de conservación vial. En este caso no se puede incorporar en la tarifa, ninguna nueva obra de infraestructura, según interpretación legal (puede repararse la calzada, pero no construir una alcantarilla para desagüe).

³⁰ En presencia de descalce financiero de las inversiones (proyectos de larga vida útil financiados con préstamos de plazo corto), el método de tasa de retorno permite tarifas superiores al verdadero costo social de largo plazo. También posibilita tarifas por debajo de dicho costo social, por ejemplo, en las fijaciones tarifarias de agua y alcantarillado, cuando el operador no estaba contemplando las inversiones suficientes para el aseguramiento de la calidad y continuidad del servicio.

4.4.3 Bandas tarifarias

Las bandas tarifarias se utilizan en Costa Rica en la generación de electricidad, para plantas hidroeléctricas existentes con nuevo contrato con el ICE y para los nuevos generadores del tipo hidroeléctrico, eólico y fotovoltaico. Este método tiene implícito el modelo de empresa representativa, dado que la estructura de costos de donde se obtienen los parámetros fundamentales para la fijación tarifaria tope se establece de acuerdo con el análisis de los costos de inversión del parque existente.

Para el caso de las plantas existentes, el propósito central es propiciar su operación, y por tanto, en la determinación de la tarifa sólo intervienen los costos de explotación, sin tomar en cuenta depreciación, costos financieros e impuestos. Para las nuevas tecnologías, año a año se recalculan las bandas con la nueva información, con la idea de propiciar reducción en los costos producto del cambio tecnológico.³¹

Dentro de este arreglo tarifario, el riesgo es asumido contractualmente por los generadores privados. Dicho método promueve la eficiencia de costos, especialmente para las inversiones de corto plazo, donde el horizonte tarifario resulta más sencillo de determinar. Para las inversiones de largo plazo, las empresas oferentes van a requerir mayor certeza sobre el mecanismo de valoración y la metodología de revisiones periódicas. Es aquí, donde el diseño contractual de la negociación y renegociación de los contratos se torna fundamental, para complementar e incentivar este método de fijación tarifaria.

4.4.4 Precios tope

Los precios tope se utilizan en sectores de mercado potencialmente competitivos, cuando el regulador tiene la intencionalidad de provocar reducción paulatina de las tarifas y de transmitir la mejora de eficiencia a los usuarios del servicio regulado.

En a un modelo de precios tope, el precio queda fijado en el tiempo y la empresa tiene incentivos para

apropiarse de la reducción de costos e inclusive de una baja en la calidad, lo cual se debe solucionar, de manera ex ante, en el contrato regulatorio.

Por lo tanto, debe acompañarse de una negociación de incentivos, donde se permite al prestatario del servicio apropiarse temporalmente de la mayor eficiencia, a cambio de reflejar, posteriormente, dicho incremento de eficiencia en menores precios para el consumidor. La determinación del factor de eficiencia es una de las dificultades de implementación de esta metodología y por tanto, la mayoría de los reguladores utilizan indicadores de tipo sectorial o simplemente la tasa de inflación medida por el IPC. En el país se usa solo en contadas excepciones, como en las concesiones del Aeropuerto San Santamaría y del servicio de revisión técnica vehicular.

4.4.5 Método de flujo de efectivo

Es una modalidad del método de servicio al costo donde los ingresos deben corresponder al monto de los costos totales de operación y mantenimiento, además de los costos fijos asociados con los requerimientos de inversión. Tiene de la virtud de garantizar a la empresa prestataria del servicio público la recuperación de todos los costos que dicta el plan de negocios de largo plazo, evitando de esa manera desajustes importantes en la dinámica tarifaria.

La fijación de tarifas para el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (Senara) utiliza el enfoque de flujo de efectivo.

4.4.6 Emisión de reglamentos técnicos

Una de las funciones esenciales de la Aresep es emitir la normativa técnica de calidad para todos los servicios. El cuadro 2 resume la reglamentación vigente. Para estos esta normativa, en algunos casos, la Aresep se apoya en las metodologías internacionalmente reconocidas, suministradas por el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (Inteco).

³¹ Esto se da por el descalce intergeneracional entre inversiones y producción. Una vez que la inversión se ha pagado por completo, corresponde reconocer a los usuarios (que pueden ser muy distintos a quienes pagaron las inversiones) los beneficios de no tener que pagar por el capital. Este es el grave error que comete actualmente el ICE al negarse a comprar electricidad de aquellos generadores a quienes ya se les amortizó su inversión. Esto va en abierto perjuicio de los usuarios.

CUADRO 2. EMISIÓN DE REGLAMENTOS TÉCNICOS

Norma técnica INTE G20: Transporte. Logística y servicios. Transporte público de personas. Definición de la calidad del servicio, objetivos y mediciones.	Norma técnica INTE G21: Requisitos básicos y recomendaciones para los sistemas de medición de la calidad del servicio de transporte público de personas.	Reglamento Técnico: "Prestación de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado Sanitario e Hidrantes (AR-PSAyA-2015)".	Norma Técnica de hidrómetros para el Servicio de Acueducto (AR-HSA-2008).
Planeación, Operación y Acceso, al Sistema Eléctrico Nacional (AR-NT-POASEN).	Supervisión del uso, funcionamiento y control de medidores de energía eléctrica (AR-NT-SUMEL).	Supervisión de la calidad del suministro eléctrico en baja y media tensión (AR-NTSUCAL).	Supervisión de la instalación y equipamiento de acometidas eléctricas (AR-NTSUINAC).
Supervisión de la comercialización del suministro eléctrico en baja y media tensión (AR-NT-SUCOM).	Reglamento de Armonización Regulatoria entre el Mercado Eléctrico Nacional y el Mercado Eléctrico de América Central.	Reglamento de detalle de desarrollo de los procesos comerciales, operativos y de planificación de la armonización regulatoria entre el Mercado Eléctrico Nacional y el Mercado Eléctrico Regional (Reglamento de Detalle N°. 006).	Reglamento técnico de los servicios auxiliares del Sistema Eléctrico Nacional, SASEN.

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en el sitio web de Aresep.

CAPÍTULO 5: DE LAS DIFICULTADES DE LA PRÁCTICA REGULATORIA EN COSTA RICA

El presente capítulo resume las principales dificultades existentes en la práctica regulatoria.

5.1 EL PRINCIPIO DE SERVICIO AL COSTO, EQUILIBRIO FINANCIERO Y SESGO DE PROTECCIÓN DEL OPERADOR

La Ley 7593 contiene algunos elementos jurídicos resueltos, insatisfactoriamente desde el punto de vista regulatorio, por la Procuraduría General de la República (PGR). Uno de ellos tiene que ver con la utilización del *cost plus* como modelo dominante para las fijaciones tarifarias. Este método obliga al regulador a reconocer prácticamente todos los costos reclamados por el prestador del servicio público y conlleva la dominancia del mal entendido principio de servicio al costo del prestador, sin ninguna consideración de aspectos de calidad ni eficiencia.

En un ambiente de competencia y sin poder de mercado, las empresas están obligadas a velar, en forma simultánea, por la maximización de ingresos y la minimización de costos (principio de dualidad). De alguna manera, la Ley 7593 libera a las empresas

reguladas del problema de minimización de costos y, hasta cierto punto, de manera formal, de la maximización de ingresos.

El principio del servicio al costo, incluyendo rentabilidad, incorporado en la Ley, es el elemento dominante en las fijaciones tarifarias. Aunque la Ley expresamente lo define³², corresponde a la autoridad reguladora determinar la forma de valorar los costos imputables a cada servicio público.

En las fijaciones tarifarias, el regulador enfrenta la difícil tarea de compensar los gastos en que incurra el operador del servicio público de acuerdo con la estructura de costos establecida. Esto es especialmente relevante en la metodología de *cost plus*. Si lo hace en exceso, perjudica al usuario y distorsiona la equidad y el bienestar. Si se queda corta afecta la calidad del servicio público y pone en peligro su continuidad.

5.2 EL DILEMA DE LOS SUBSIDIOS: SUBSIDIOS CRUZADOS Y SUBSIDIOS DE "CAJA NEGRA"

Es usual el uso de la estratificación tarifaria para implementar subsidios cruzados, a veces con criterios muy dispares. Se recurre a argumentos redistributivos de ingresos, a la existencia de bienes o servicios meritorios³³ o a las bondades de industrias que utilizan ciertos

³² "Principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, de acuerdo con lo que establece el artículo 31". inciso b del Artículo 3 de la Ley No. 7593.

³³ Bienes preferentes, sociales o meritorios son aquellos que se consideran socialmente importantes por sus efectos positivos al bienestar general, aunque, la gente no los demande individualmente. El concepto fue introducido por Musgrave, R. (1959).

servicios públicos. especialmente por sus externalidades en la creación de empleo o en generación de divisas.

Pero desde un punto de vista regulatorio, la falta de uniformidad en las estructuras tarifarias, dentro de un mismo sector o entre sectores, produce enormes distorsiones que conllevan resultados indeseados al bienestar general. La cantidad de bloques tarifarios es evidentemente disímil, al igual que los criterios utilizados para establecer sus límites y definir las categorías de abonados. Estos son aspectos que deben ser mejorados por la Aresep.

Dentro de los más conocidos están el subsidio a los combustibles para pescadores³⁴, los pasajes en autobús para los adultos mayores y los subsidios a ciertos productos para mantener más bajos los precios de otros³⁵. Son subsidios cruzados en el tanto en que se cobra más precios más altos a unos usuarios para subsidiar el precio de otros. En otros casos, se cargan precios más altos a ciertos bienes para subsidiar el precio de otros bienes. El caso más conocido es el sobrecargo que se hace a los precios de ciertos combustibles (principalmente gasolinas y diésel) para subsidiar los precios del gas licuado de petróleo (GLP), búnker y asfaltos.

Los impuestos en los precios de la gasolina y el diésel oscilan entre 25% y un 36% del precio total de esos servicios públicos, porcentaje que varía dependiendo del precio internacional de los combustibles. Esto ocurre pues es un impuesto de suma fija que no depende del precio vigente.

Otra fuente de subsidios cruzados ocurre cuando hay falta de separación de los costos en las empresas estatales proveedoras de importantes servicios públicos. Por ejemplo, esto ocurría antes de la apertura de las telecomunicaciones entre las áreas de energía y telecomunicaciones, en el ICE. El servicio telefónico subsidiaba la electricidad.

Problemas de esa naturaleza subsisten a lo interno del sector electricidad, pues al regulador le resulta materialmente imposible conocer los verdaderos costos de los segmentos de generación, transmisión y distribución. Esto se debe, en parte, a deficiencias en

los sistemas de contabilidad de costos de los regulados. Otras veces, a la resistencia de suministrar información fidedigna al regulador.

La compra y venta de electricidad al mercado regional centroamericano se vio, originalmente, como una forma de abaratar los precios por KWh para todos los consumidores. Sin embargo, en 2015 el gobierno tomó la determinación de dedicar esos ahorros únicamente para disminuir las tarifas de los grandes consumidores, sin estudios que lo respalden.

5.3 DISTORSIONES DE LA ESTRATIFICACIÓN TARIFARIA

Si bien no puede achacarse a la Aresep la definición de las políticas sociales o sectoriales que impliquen subsidios, sí es parte de sus responsabilidades regulatorias emitir criterios técnicos bien fundamentados desde una perspectiva de la economía del bienestar, sobre la conveniencia de los diferentes esquemas de precios y subsidios. Estos criterios se omiten, generalmente porque no se le pide criterio o porque Aresep prefiere no emitirlo, como parte de la captura política.

Al menos, la Aresep debería participar en la selección dentro de una gama de instrumentos disponibles, de aquellos que tengan el menor costo social (precio fijo más variable, precio variable, precio en partes, precios tipo Ramsey, entre otros métodos) e identificar claramente quién subsidia a quién, el monto exacto de los subsidios y cómo y por qué se procede en la estructuración tarifaria. En aras de la transparencia esta información debe hacerse del conocimiento público.

Para que se tenga una idea de la complejidad de esas estructuras tarifarias basta con notar que en los pliegos de tarifas de acueducto de la Empresa de Servicio Público de Heredia (ESPH) y del AyA³⁶, se presentan 4 estratos de usuarios (domiciliar, preferencial, gobierno, empresarial) para 10 tipos de bloques tarifarios, que van desde consumos fijos hasta consumos variables, desde 1m³ a más de 121m³.

³⁴ Se recarga el precio de todos los combustibles para vender, a precios más bajos, los combustibles para pescadores artesanales. Se han constatado múltiples filtraciones en el uso de los combustibles subsidiados.

³⁵ El caso del subsidio de productos como el asfalto, el gas licuado de petróleo y el búnker de uso industrial, contiene contradicciones. Mientras se aduce motivos ambientales para subsidiar el uso del GLP, se subsidia el búnker, uno de los derivados más contaminantes.

³⁶ El pliego tarifario vigente a la hora de escribir el documento se localiza en <https://aresep.go.cr/agua-potable/tarifas/2892-tarifa-acueducto-esph-2020>. También <https://aresep.go.cr/agua-potable/tarifas/2889-tarifa-para-el-servicio-de-acueducto-2020-a-2023>

En electricidad³⁷, la situación es aún más compleja. Para el segmento de distribución, el ICE presenta 13 bloques tarifarios de consumo para el sector residencial, 3 para el de comercio y servicios, 3 para el industrial, 3 para el preferencial, 12 para la media tensión y 3 de residencial horaria.

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) muestra 4 bloques tarifarios de consumo para el sector residencial, 5 para el de comercio y servicios, 5 para el industrial, 5 para el preferencial, 12 para la media tensión, 6 de residencial horaria y 5 tipos de tarifas promocionales. La Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago, JASEC, cuenta con 3 bloques tarifarios de consumo para el sector residencial, 5 para el de comercio y servicios, 5 para el industrial, 5 para el preferencial y 6 para la media tensión.

Lo anterior no solamente se da entre estratos de consumo (lo cual tiende a asimilarse con estratos de ingreso, algo no necesariamente cierto) sino entre sectores de consumo. Difícilmente existirán justificaciones técnicas para esas estratificaciones y termina siendo, simplemente, un ejercicio de juegos aritméticos para equilibrar los efectos tarifarios, realizados por técnicos, que carecen de potestades de imperio para establecer tributos, que es, al fin de cuentas, lo que implican sus decisiones.

5.4 CAPTURA REGULATORIA

Las posibilidades de captura regulatoria por parte de los operadores con poder monopólico y de mercado es un tema central en el diseño de los sistemas regulatorios de los países. Estados Unidos, Inglaterra y Australia, por su larga historia y tradición, son pioneros en el desarrollo e implementación de modelos regulatorios, basados en robustos sistemas de gobernanza de la regulación y la competencia.

En Costa Rica, a pesar de las bondades de contar con un regulador multisectorial (en agua, energía, transporte) y disponer de una aceptable gobernanza institucional, con esquemas de primera y segunda

instancia, donde las apelaciones son conocidas por la Junta Directiva, la regulación de los servicios públicos no es inmune a los riesgos de captura regulatoria. De hecho, se presenta a diversos niveles e instancias.

5.4.1 Captura legislativa y política

Existe un primer nivel de captura regulatoria a nivel de redacción y aprobación de las leyes. Cuando se está redactando una ley es común que grupos interesados realicen cabildeo entre las autoridades a cargo o incluso proponen sus propias versiones, las que contemplan desbalances entre los intereses de esos grupos y los usuarios.

Además, durante el trámite legislativo también tiende a producirse injerencia de esos mismos grupos, cuya voz llega a los propios legisladores. No es secreto que existen legisladores identificados con ciertos sectores e incluso, no disimulan la defensa de esos intereses. Aunque se han emitido leyes que tratan de controlar el tráfico de influencias, no siempre es fácil distinguir entre un cabildeo válido de grupos afectados y presiones indebidas sobre los diputados. Por tanto, este tema no es tan fácil de resolver.

5.4.2 Injerencia del Poder Ejecutivo

El primer aspecto por rescatar es la independencia del ente regulador del Poder Ejecutivo. No tiene sentido que se prohíba la injerencia del Gobierno en las decisiones de la Aresep, pero acto seguido da la posibilidad de hacerlo mediante simples modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo o los planes sectoriales.

La ley 7593³⁸ en su Artículo 1 dicta que “*La Autoridad Reguladora no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo en cumplimiento de las atribuciones...; no obstante, estará sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, a los planes sectoriales correspondientes y las políticas sectoriales que dicte el Poder Ejecutivo.*” En el ejercicio de sus competencia exclusivas y excluyentes, en la política regulatoria³⁹, los planes⁴⁰ que diseña y administra el ejecutivo introducen el mayor riesgo de

³⁷ Consultar el pliego tarifario actual en https://aresep-my.sharepoint.com/:x/g/personal/multimedia_aresep_go_cr/ET6L4k_QyphAgLpEwSYeNegBbLvOGM7mF-0n2vZxld_SGeQ

³⁸ Ver: Ley de la Autoridad Reguladora de los servicios Públicos de Costa Rica, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=0&strTipM=TC

³⁹ Denominada captura ex post en el sentido de que la captura ex ante estaría en la facultad del Legislativo (y Ejecutivo) de diseñar la gobernanza de la Autoridad Reguladora.

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo y planes nacionales sectoriales

interferencias tarifarias, incluyendo el otorgamiento de subsidios e intromisión en la gobernanza.

El Poder Ejecutivo a través de sus políticas sectoriales, tiene la capacidad de afectar los resultados de la modelación⁴¹ y alejarlos del criterio de eficiencia, desde el punto de vista de bienestar. Frecuentemente, la autoridad reguladora es inducida a participar en la elaboración de directrices ministeriales, afectando el quehacer regulatorio.

5.4.3 Demandas personales: espada de Damocles para el regulador

En la Ley ordinaria existe el recurso de que, cuando algún regulado se sienta afectado por cualquier decisión del ente regulador, puede recurrir a los tribunales de justicia, lo cual es un derecho inalienable. Sin embargo, se dan casos en que, como mecanismo de presión, los regulados recurren a los tribunales, a veces a sabiendas de que no tienen la razón, pero no solo en contra del ente regulador como persona jurídica, sino que tienen la posibilidad de demandar personalmente al regulador, la junta directiva o los subalternos.

La Ley no permite que, en estos casos, la defensa personal la ejerza el ente regulador, sino que debe ser realizada personalmente por la autoridad demandada. Esto implica la contratación de abogados personales lo cual, en muchos casos, y dependiendo del monto de la demanda, puede significar mucho dinero. Esta desproporcionada asimetría produce gran zozobra a los funcionarios pues algunos regulados y otros interesados lo usan como extorsión para lograr sus pretensiones.

Este también es un elemento difícil de resolver puesto que pueden existir derechos constitucionales en juego. Pero sí, debería modificarse la ley para proteger a quienes tienen que tomar las decisiones y dejar, para segundas o terceras instancias el establecimiento de responsabilidades de las autoridades en su carácter personal. Los reclamos sobre estas deben ser reivindicados por la propia institución en caso de que se demuestre dolo o mala práctica.

5.4.4 Captura por masa crítica o poder para generar caos

Las características de ciertos servicios públicos les hacen imprescindibles para los usuarios y una

paralización por cualquier motivo puede crear un caos nacional, pues paralizan toda la economía.

A pesar de que la Ley 7593 establece como una de las razones de caducidad de una concesión, la interrupción en la prestación del servicio, dada la masa crítica de algunos sectores, esto no los reprime de recurrir fácilmente a la amenaza o la acción en caso de querer defender lo que consideran una afectación a su actividad. Algunos gremios representantes de operadores de ciertos servicios públicos imponen sus condiciones, aunque estén al margen de la ley. Esta condición hace que el regulador siempre tema a este tipo de movimientos, especialmente porque rara vez encuentra apoyo en las autoridades políticas, tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

5.4.5 Conflicto de agente principal: problemas con la regulación de grandes empresas públicas; asimetría de información

Aunque el artículo 24 de la Ley 7593 faculta a la Aresep a exigir a los prestadores el suministro de la información necesaria para realizar sus funciones, no siempre existen procedimientos claros para su recolección. Esta ambigüedad es aprovechada por los regulados para limitar los datos que envían a la Autoridad Reguladora.

La tarea del regulador es particularmente difícil frente a las instituciones estatales, operadoras de importantes servicios públicos. Su peso relativo, historia, aprecio popular e influencia política, además de la ausencia de normas y desarrollos institucionales en materia de gobierno corporativo limitan el ejercicio de una verdadera rectoría sectorial y comprometen la regulación, con resultados inapropiados para los usuarios en equidad y bienestar.

Entidades como el ICE o RECOPE tienen una masa crítica enorme en comparación con el ente regulador, además de una usualmente elevada influencia política y, en el caso del ICE, gran apoyo popular. Esto produce dificultades en materia sancionatoria y en obtención de información suficiente y de buena calidad para llevar a cabo una regulación eficaz. La máxima sanción es la no aprobación de sucesivas solicitudes tarifarias, contraproducente cuando se trata de rebajas y para garantizar el equilibrio financiero de la empresa.

⁴¹ Pese a las buenas intenciones, el establecimiento de subsidios cruzados altera los pliegos tarifarios de los servicios públicos y hasta tiene consecuencias intergeneracionales, sin que medien evaluaciones de impacto sobre el nivel de bienestar como producto de tales directrices o medidas de política.

La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), por muchos años la única opción portuaria en el Caribe para el comercio internacional, ha sido difícil de controlar por la crónica falta de información confiable e interminables desórdenes administrativos. Por varios años se aplicó como sanción la no tramitación de aumentos tarifarios, lo cual contribuyó a su perenne desequilibrio financiero. El no reajuste de las tarifas sirvió como argumento para combatir como elevadas las tarifas de la competencia, en este caso la empresa concesionaria del nuevo puerto, ATM Terminals.

5.5 COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y DEFECTOS DE REGULACIÓN SECTORIAL

Varios entes públicos son rectores que dictan políticas públicas para los servicios regulados. En casos como el ICE, AyA y en parte Recope tienen el doble rol de abastecer el mercado nacional y, a la vez, dictar las políticas sectoriales.

También comparte atribuciones con otros entes rectores sectoriales, como con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) en energía e hidrocarburos especialmente en el área de regulación del GLP. Aunque la relación ha sido marginal⁴², hay competencias compartidas con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en conjunto con el CTP en materia de transporte de estudiantes.

Dichos traslapes resultan complejos de administrar, en un contexto institucional caracterizado por una gran dispersión programática.

Aresep no puede velar por los principios de eficiencia y calidad si las condiciones operativas de los servicios que regula se encuentran fuera de su control o poder de decisión pues las condiciones operativas y las regulaciones para cada servicio público se deciden en otras instancias. La Aresep no tiene potestad para modificarlas, lo que produce resultados tan absurdos como llevar las fijaciones tarifarias a audiencias públicas cuando no hay nada que pueda ser modificado (excepto por errores aritméticos o incumplimiento de requisitos formales).

Las competencias compartidas dejan a la Aresep únicamente el papel de calculador tarifario y secretario en asuntos de normativa técnica, así como la resolución de recursos, con muy limitado apoyo al consumidor. En la elaboración de normativa técnica se dan conflictos por esas competencias compartidas, donde el papel de Aresep, muchas veces, resulta subsidiario. Las zonas grises deben desaparecer en favor de una adecuada fiscalización de nivel superior y de la defensa de los derechos de los usuarios. Cuando el trasape de competencias no puede desaparecer, el diseño de una adecuada gobernanza es la solución, evitando eso sí, la dualidad en las decisiones regulatorias.

5.5.1 Traslape entre competencias del CTP y la Aresep

Aresep comparte potestades en materia de transporte de pasajeros (buses y taxis) con el Consejo de Transporte Público (CTP) del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), integrado, mayoritariamente, por los propios regulados, aspecto que viola los principios básicos de la regulación. Como este órgano determina, a priori, todos los aspectos técnicos de la prestación del servicio, tales como el tipo de unidades a utilizar, la renovación de unidades o la flota completa, limita sensiblemente los grados de libertad de la Aresep para fijar tarifas o controlar la calidad del servicio.

Cuando el CTP autoriza una renovación de unidades de una empresa sin considerar el desequilibrio existente entre la amortización de las inversiones (depreciación acelerada) y la vida útil de las unidades, no solamente eleva sustancialmente las tarifas, al no reconocer a los usuarios el haber pagado la mayor parte del costo del equipo y que a este le queda una vida útil considerable, sino que termina otorgando ganancias injustificadas a los empresarios.

Al no haber políticas uniformes para aspectos básicos como la antigüedad y calidad de la flota de los autobuses, itinerarios⁴³ o frecuencia del servicio, existe una amplísima dispersión de tarifas. Frecuentemente, rutas de autobuses con condiciones similares tienen tarifas radicalmente distintas, lo cual es inconveniente, injusto y crea confusión.

⁴² Hay criterios de diversos abogados que consideran que todo el transporte de pasajeros debería ser regulado por la Aresep, incluyendo estudiantes, trabajadores y servicios especiales, como el turismo.

⁴³ Aumentos en las frecuencias implican costos de choferes, mantenimiento de flota y demás costos operativos. Es decir, a mayor calidad en el servicio mayor es el costo.

Ante incumplimientos, la Aresep, en ejercicio de sus funciones, está facultada por Ley para retirar la concesión a un determinado prestatario; de la misma manera la entidad ministerial tiene la potestad de devolver dicha concesión, minando de manera categórica la capacidad de sanción del ente regulador.

En el caso de los taxis, el CTP decide el número de concesiones que se otorgan y las condiciones del servicio. A la Aresep solo le queda la función tarifaria y, aunque hay algunos elementos compartidos en el control de la calidad, es poco lo que se hace. En el caso del transporte informal (piratas, plataformas de servicios compartidos, etc.), la decisión de a cuál ente pertenece imponer sanciones depende del oficial de tránsito que le atiende⁴⁴.

5.5.2 Traslape entre ICE y Aresep

La Junta Directiva del ICE participa en la determinación del plan nacional de abastecimiento de electricidad de largo plazo, atendiendo a su posición monopsonista⁴⁵ en la compra de energía, y ser el operador dominante del oligopolio eléctrico.

Esa junta directiva participa en las decisiones de inversión de largo plazo, no solo de la empresa, sino también de las demás empresas participantes, sean estatales, municipales, cooperativas y privadas. Es decir, que una institución regulada es la que indirectamente regula la entrada y salida de empresas y la tecnología en el mercado y en el servicio público.

Para empezar a resolver este tema se requieren reformas sustanciales en la gobernanza de todo el sector eléctrico, en materia de planificación, regulación y competencia. Para decidir en materia de desregulación, debe analizarse la independencia del Centro Nacional de Control de Energía (Cence) del operador dominante.

5.5.3 Recope y Aresep

Recope posee el monopolio de la importación, almacenamiento, trasiego y venta mayorista de combustibles en el país. Como tal, le corresponde la planificación del almacenamiento del combustible y la

construcción y mantenimiento del poliducto depende de decisiones de su Junta Directiva.

Este proceso es sumamente complicado, con el agravante de que pueden pasar años para concretar los planes, dada su deficiente ejecución presupuestaria. Si ocurre algún error las decisiones de inversión, en la administración o en el manejo de inventarios, termina pagándolo el consumidor.

5.5.4 Competencias compartidas con el Minae

El Ministerio del Ambiente y Energía (Minae) comparte también algunas potestades que se traslapan con las de la Aresep, que se han prestado para inconvenientes regulatorios. Estas se relacionan con la concesión de importantes servicios públicos (uso de fuentes energéticas, generación, transporte y distribución de energía, expendio de combustibles en gasolineras, envasado, transporte y comercialización de GLP).

Dentro de las más notables está en el traslape de las potestades para establecer normativa técnica y en el sistema de planificación de la calidad, en materia eléctrica.

5.5.5 *Sui generis* relación con AyA

Con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA) se da una *sui generis* relación, pues este Instituto es el ente rector en la materia y por lo tanto comparte competencias con la Aresep, pero a la vez es regulado. Esta condición genera conflictos pues Aresep no puede establecer sanciones a la entidad puesto que, al ser ente rector, él mismo se las puede eliminar. En materia de normas técnicas y reglamentos no está clara la responsabilidad de cada entidad.

Por ejemplo, hace varios años la Aresep aprobó un reglamento sobre la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, incluyendo la atención y trámite de quejas de los usuarios, aspectos de calidad y, sobre todo, la responsabilidad por el deterioro de las vías públicas, el cual no fue aceptado por AyA aduciendo su carácter de regulador sectorial. Al final, el AyA redactó otro reglamento más afín a su conveniencia.

⁴⁴ En taxis es notoria la contradicción entre las potestades de la Ley de Tránsito en materia sancionatoria y la ley de Aresep, especialmente, con el transporte informal. El inspector de tránsito decide si impone una multa administrativa o traslada el caso a la Aresep, con el objetivo de detener el vehículo involucrado. Generalmente optan por este procedimiento, generando muchos problemas a la Aresep, pues teóricamente debe buscar sitios para retener los vehículos.

⁴⁵ Posee la facultad de ser único comprador de electricidad. Los productores independientes no pueden vender a nadie más ni participar en el mercado centroamericano.

5.6 CARENCIA DE UNA ROBUSTA PLATAFORMA JURÍDICA COMPLEMENTARIA

A través del tiempo, la independencia del ente regulador ha venido a menos por reglamentos o interpretaciones legales internas o de la Procuraduría General de la República (PGR), fallos de las salas de la Corte Suprema de Justicia, resoluciones de la Contraloría General de la República y, aunque no vinculantes, de la Defensoría de los Habitantes. También, por simples prácticas enquistadas en el funcionamiento institucional.

La materia de regulación y competencia es muy especializada. La asignación, casi aleatoria, de los casos entre distintas salas produce, frecuentemente, ese tipo de fallos contradictorios. El personal judicial, generalmente acostumbrado a ver temas enfocados al derecho administrativo u otras ramas, no siempre cuenta con formación suficiente en la materia. La experiencia muestra, no en pocas ocasiones, la emisión de fallos deficientes, mal sustentados y hasta errados. Esto perjudica las potestades legales de los entes reguladores. Además, muchas de esas decisiones han causado serio daño a las finanzas estatales, que terminan siendo pagados por los propios usuarios de los servicios litigados.

Dentro de los fallos judiciales más notables, destacan los relativos a las llamadas “herramientas complementarias”⁴⁶ para la fijación de tarifas de transporte público. Por varios años hubo los jueces dieron la razón a la Aresep y durante un período se dieron fallos encontrados. Finalmente, en 2012, un juez sentó el precedente de aceptar como válido el argumento de que, cuando se creó ese instrumento, no fue sometido a audiencia pública. Para el juez privó más un cuestionable requisito formal (la regulación era muy diferente en 2002) que hacer valer el principio de equilibrio financiero de los empresarios⁴⁷

Como se desprende de la experiencia de varios países, sería muy útil concentrar en una sala especializada del Poder Judicial los aspectos atinentes a conflictos

regulatorios, a fin de contar con personal experto en la materia y así coordinar mejor las competencias judiciales y regulatorias. Esto permitiría la capacitación de jueces y sus subalternos, financiados incluso con cánones especiales provenientes de las sanciones pecuniaras resultantes.

Solo de esta manera será posible mejorar la coordinación y sincronización en materia regulatoria en los diferentes niveles decisorios y la consolidación de un sólido marco regulatorio no sujeto a los vaivenes de malas interpretaciones jurídicas.

5.7 CÁLCULO DE TASA DE RETORNO EN COSTA RICA

La complejidad y diversidad de las estructuras de financiamiento de los proyectos de inversión que se utilizan en los servicios públicos regulados requiere de fiscalización continua por parte del regulador (la ley así lo establece) y hasta coordinación ex ante, incluso desde las fases de diseño de las relaciones contractuales y la estructuración financiera subyacente que se pretende reconocer por la vía tarifaria.

En los pliegos tarifarios que utiliza la Aresep para la fijación de las tarifas de los servicios públicos se observan diferentes modalidades para el establecimiento de la tasa de rentabilidad y para el reconocimiento del retorno sobre la inversión.

La tasa de rentabilidad del capital se estima ponderando la deuda adquirida para el proyecto con el capital propio⁴⁸ a sus respectivas tasas de costo de oportunidad⁴⁹, procedimiento conocido como costo promedio ponderado del capital (WAAC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, este método solo se debe utilizar para proyectos de corto plazo, que no es generalmente el caso de los servicios públicos, en donde entran importantes consideraciones intergeneracionales. Por lo tanto, el tema de la rentabilidad de largo plazo debe resolverse con otros métodos.

⁴⁶ Un conjunto de criterios cualitativos, introducidos por el Regulador General en 2003, mediante el cual se ajustaban los resultados de los modelos tarifarios para adaptarlos más a la realidad, dada la imposibilidad manifiesta de cambiar la metodología vigente traída desde Brasil, por la oposición de los interesados. Este modelo daba resultados desproporcionados con relación a las variaciones reales de los índices de precios o del tipo de cambio.

⁴⁷ Los estados financieros de las empresas no mostraban tal desequilibrio, o por lo menos, no en la magnitud concedida por los jueces.

⁴⁸ Para la estimación del retorno esperado del capital propio se utiliza el CAPM (Capital Asset Pricing Model), que viene dado por la tasa libre de riesgo más un premio sobre el retorno en exceso esperado sobre el mercado.

⁴⁹ En autobuses y taxis se utiliza como indicador la tasa activa del Sistema Financiero Nacional, mientras que en las fijaciones del precio de los combustibles de Recope se usa la tasa pasiva.

Independiente del método que el regulador utilice para el reconocimiento de la tasa de rentabilidad⁵⁰, al final, el propósito de la regulación es evitar la extracción de rentas por sobreinversión por parte de la empresa regulada, conocido como efecto Averch Jhonson⁵¹.

5.8 DESCALCE ENTRE LA VIDA ÚTIL DE LAS INVERSIONES Y SU PLAZO DE FINANCIAMIENTO

Este es uno de los elementos que podría explicar, en buena medida, las elevadas tarifas en ciertos servicios públicos, como es el caso de la electricidad y de las tarifas de transporte público.

Importantes obras de infraestructura como varias represas hidroeléctricas (Reventazón, Angostura, Pirrís, Toro I y II entre otros), así como proyectos térmicos (Garabito), eólicos (Valle Central), geotérmicos (Miravalles y Pailas y próximamente Borinquen) y otros, se han financiado con modelos financieros fuertemente descalzados que recargan de costos a las tarifas actuales.

Si la tarifa incorpora la amortización total de los créditos en un período menor al de la vida útil de los activos financiados, se impone un sacrificio extraordinario a la generación actual por una obra que beneficiará a muchas generaciones en el futuro. De allí la relevancia de la estructuración financiera escogida para la financiación, ya sea un empréstito o alguna de las figuras de asociación público-privada, incluida la concesión, con cargo total a los usuarios y por la vía de las tarifas o, como ocurre con el transporte por tren, donde se argumenta la necesidad de una subvención parcial por parte del Estado⁵². El tema central es cómo diluir en el tiempo y con criterios de equidad el costo financiero de las obras en todas sus manifestaciones (construcción, operación y mantenimiento).

Si no es así y se recurre al endeudamiento, en donde no hay opciones de acudir a mercados de largo plazo (digamos, opciones financieras de préstamos mayores

a 40 o 50 años), el asunto entonces se vuelve un problema de altruismo. Si la primera generación paga un préstamo en 12 años para una obra de 60 años de vida útil, a un costo financiero relativamente alto y sin posibilidades de subsidios directos o regalías financieras a la empresa, el costo del préstamo se traslada directamente a la tarifa (“concepto de *covenants*”).

El argumento esgrimido con frecuencia es que una vez pagada la obra, la tarifa disminuirá, lo cual es difícil de percibir porque con frecuencia aparecen nuevas inversiones que, de nuevo cargan a las sucesivas generaciones futuras con un costo por encima del que les corresponde. La obra pública es un continuo entre nueva inversión y capital de reposición, lo que provoca que las tarifas nunca disminuyan y, por lo contrario, más bien crezcan, pero sin conocerse exactamente cuánto es lo que realmente debe pagar cada generación.

En el caso de Costa Rica, el regulador no participa, ex ante en las ninguna de las fases de planificación ni de diseño de los procesos de estructuración financiera que luego se plasman en los contratos de préstamo que deben ser honrados por la vía tarifaria. Eso lo excluye de considerar los temas de equidad intergeneracional en las fijaciones tarifarias.

De hecho, explícitamente, el artículo 31 de la Ley 7593 exige a la Aresep el reconocimiento de los esquemas de costos derivados de los mecanismos de financiamiento que elija el prestador del servicio, sin ninguna posibilidad de cuestionamiento.

El velar por el balance intergeneracional de las tarifas forma parte de los mecanismos de gestión modernos de las entidades públicas. Por esto, los sistemas contables y de rendición de cuentas se han estado actualizando para mostrar si los ciudadanos han recibido los servicios demandados y si parte de su costo ha sido trasladado a ejercicios futuros o si se han consumido recursos financieros acumulados en períodos anteriores.

El diseño de tarifas con mecanismos de acumulación de capital debe ser tema de las competencias

⁵⁰ Incluye, desde la más simple (una tasa pasiva o activa asociada con la actividad), una tasa tipo WACC (costo de capital promedio ponderado), una tasa de APM (“modelo de precios de arbitraje”), un factor estocástico de descuento intergeneracional, una tasa interna de retorno de un flujo de fondos.

⁵¹ Definido como la “tendencia de las empresas reguladas a realizar cantidades excesivas de acumulación de capital para expandir el volumen de sus ganancias. Si la relación entre beneficios y capital de las empresas está regulada en un cierto porcentaje, existe un fuerte incentivo para que las empresas inviertan en exceso para aumentar las ganancias en general. Esta inversión va más allá de cualquier punto de eficiencia óptima para el capital que la empresa pueda haber calculado, ya que casi siempre se desea una mayor ganancia por encima de la eficiencia”. Efecto Averch-Johnson - https://es.qaz.wiki/wiki/Averch%E2%80%93Johnson_effect

⁵² Este tipo de modelo subvencionado debe verse con sumo cuidado. Por una parte, si el proyecto genera externalidades para el resto de la población, debe identificarse cuidadosamente quiénes son los beneficiarios de esa externalidad para cargar el subsidio a ese grupo en particular. Simplemente cargar el subsidio al Presupuesto Nacional puede ser muy injusto pues se hace pagar parte de las inversiones a gente que no obtiene ningún beneficio de ese proyecto.

técnicas de una Autoridad Reguladora moderna, de la misma manera en que lo hace un buen diseño de concesión, subasta o instrumento construido bajo modalidades de asociación público-privada, para mantener la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos a las diversas generaciones⁵³.

Idéntica discusión debería plantearse para todos los activos de cuantía relevante, pues se cobra a las generaciones actuales parte de las inversiones que disfrutarán las generaciones futuras. Desde una perspectiva de buenas prácticas gerenciales, la Aresep debe profundizar en la revisión de las estructuras de ingresos y gastos de las empresas estatales e insistir en la aplicación de criterios contables internacionalmente aceptados. La adopción de las Normas Internacionales de la Información Financiera (NIFF) tiene importantes repercusiones sobre las tarifas de los servicios públicos.

CAPÍTULO 6: PROPUESTAS DE REFORMAS AL MARCO REGULATORIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE COSTA RICA

La presente sección tiene como propósito proponer reformas al marco regulatorio de los servicios públicos de Costa Rica, en concordancia con la experiencia internacional y las buenas prácticas en materia de competencia y regulación.

La regulación moderna apela a mayor competencia y, cuando esto no es posible, a la generación de incentivos regulatorios adecuados para procurar mayor eficiencia. La información incompleta y asimétrica, los subsidios cruzados, las estructuras de precios complejas y no uniformes, la carencia de estudios técnicos actualizados sobre parámetros y coeficientes de las actividades reguladas limitan sensiblemente la calidad de la regulación y la implementación de las metodologías.

6.1 NECESIDAD Y POSIBILIDAD DE CAMBIAR LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La manera particular en que, históricamente, el país ha organizado la prestación de los servicios públicos, con la presencia de importantes monopolios creados por ley y muchos de ellos explotados por empresas de propiedad estatal, obliga a una profunda revisión sobre los propósitos y resultados de la regulación. El acelerado proceso de innovación y cambio tecnológico también sugiere explorar posibilidades de mejora regulatoria en pro de un mayor bienestar de la sociedad, a través de tarifas de servicios públicos mucho más apegadas a criterios de competencia y eficiencia.

Desde el punto de vista de la regulación, no todas las actividades son iguales. En generación eléctrica y expendio combustibles, la activación de la mejora regulatoria bien puede iniciar con el fomento de la competencia, permitiendo mayor entrada de participantes al mercado. Actividades como acueductos y alcantarillados, donde por temas de infraestructura redundante no es factible la participación de un segundo operador

⁵³ Puede darse el caso conocido de la “paradoja del aislamiento” en que un individuo sacrificará consumo para beneficiar a las generaciones futuras sólo si tiene la garantía de que otros también lo harán; o bien, el del dilema del prisionero, que indica que es mejor que los demás inviertan y yo no, o el del “paternalista” que indica que la utilidad de un individuo depende del individuo y del descendiente, o simplemente la del “altruismo no paternalista” en que cada individuo (o generación) deriva utilidad de su propio consumo.

del servicio a nivel nacional, el fomento a la eficiencia se puede lograr a través de la desconcentración, mediante un modelo de colaboración geográfica, con el concurso de empresas cooperativas, ASADAS y Municipios.

La tecnología avanza más rápido que el desarrollo de los marcos legales, normativos y de la propia experiencia del Ente Regulador. El servicio de taxi se ha visto sometido a una importante disrupción, por la aparición de plataformas digitales basadas en economías de tipo colaborativo y, por lo tanto, su regulación debe ser radicalmente adaptada o eliminada.

Cualquier reforma regulatoria debe incluir el papel de la institucionalidad pública y su incidencia en temas de regulación, en especial por la presencia de competencias compartidas. Este es un punto permanente de fricción entre el Ente Regulador, los entes de rectoría sectorial y algunos de los prestatarios de propiedad estatal, que tienen dualidad de roles, y su gobernanza no es un tema sencillo de resolver.

Los anteriores son sólo ejemplos que ponen de manifiesto la inminente necesidad de emprender una profunda revisión de la regulación de los servicios públicos en Costa Rica, para redefinir y aclarar debidamente los conceptos y principios fundamentales de la regulación: para evitar la desnaturalización de la regulación.

6.2 NOMBRAMIENTO DE LAS AUTORIDADES

La independencia de las autoridades según se contempla en la Ley actual, no es absoluta. Las autoridades superiores, incluyendo al regulador general, el regulador adjunto y los miembros de la junta directiva son nombradas por el Poder Ejecutivo, sujetos a ratificación de la Asamblea Legislativa⁵⁴. Aunque a primera vista, este mecanismo parece adecuado pues involucra dos poderes políticos de la República, en la práctica, contamina el proceso de selección con variables de carácter político electoral y hasta de intereses sectoriales, sin mediar una sana competencia basada en atestados profesionales. Hay, por tanto, un potencial riesgo moral y hasta percepción de dependencia implícita del

regulador, aspectos inconvenientes para la libertad de decisión y un ejercicio sano la regulación.

La gobernanza de la autoridad reguladora está fuertemente influenciada por el Consejo de Gobierno y esto puede ser aprovechado por los grupos de interés. Dicho Consejo nombra al Regulador General y al Adjunto y a los miembros de la Junta Directiva. Lo mismo ocurre en el nombramiento de las figuras que dirigen las empresas estatales, proveedoras de importantes servicios públicos regulados. Entre estas autoridades y su dependencia del Ejecutivo se dan sinergias negativas con efectos perniciosos en las decisiones regulatorias.

A partir de este sistema de nombramiento, tanto las autoridades del Ejecutivo como los diputados perciben un deber de subordinación de esas autoridades. Son constantes las llamadas, correos, notas y visitas de diputados apadrinando grupos regulados para tratar de influir en las decisiones de las distintas instancias del ente regulador. Cuando algunos diputados sienten desatención de sus peticiones, se ejercen presiones indirectas, como el convocar al Regulador General, la Junta Directiva o sus subalternos al foro Legislativo⁵⁵. El riesgo de captura política de este esquema es elevado.

Por lo tanto, el sistema de elección debe ser autónomo, emulando modelos como el de la elección del Contralor General de la República o el Defensor de los Habitantes. De hecho, en términos administrativos, debe desligarse toda relación de nombramiento del poder ejecutivo y pasarlo al legislativo. En este caso, al ser multipartidista y disperso entre 57 legisladores, la independencia puede ser mejor implementada.

Además, para tecnificar el papel del regulador general y demás autoridades, debe considerarse nombramientos sujetos al cumplimiento de metas específicas de regulación. La figura del plan o compromiso de gestión, en varios países, ha probado ser un instrumento útil para medir la ejecutoria de las autoridades reguladoras, incluido el regulador general. De manera explícita y ex ante, los compromisos son enunciados, en apego a plazos, resultados, con parámetros objetivos de medición y

⁵⁴ La Ley establece un conjunto mínimo de requisitos formales a cumplir, que con frecuencia excluyen el nombramiento de personas idóneas para esos cargos. Una vez designados, sus nombres son sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa, por mayoría simple y con la prerrogativa del silencio positivo en caso de que no se designen en un período de treinta días. El nombramiento del regulador general y el adjunto es por seis años, con cuatro años de traslape con el ciclo político y el de los miembros de Junta Directiva es escalonado, por períodos de seis años.

⁵⁵ Sucede a menudo que cuando un diputado siente que el regulador le desobedece, se recurre al recurso de convocarlo a la Comisión de Ingreso y Gasto Público sin razones objetivas.

plena rendición de cuentas de acuerdo con su desempeño y transparencia en el manejo de la Institución.

6.3 REFORMAS EN EL ENTORNO REGULATORIO

El hilo conductor de la regulación debe ser la maximización del bienestar de la sociedad. Es central que las administraciones públicas, más allá de la fijación de tarifas, se enfoquen en el mejor uso de los recursos productivos.

Desafortunadamente, importantes decisiones operativas que afectan la estructura tarifaria y de inversión en las empresas estatales, son tomadas por las juntas directivas, sin tener en cuenta la normativa regulatoria y en desapego de los principios orientadores que dicta el buen gobierno.

Algunos cambios necesarios para mejorar estas funciones serían: el desarrollo de un marco legal especial para el fortalecimiento jurídico e institucional en materia de competencia, de gobierno corporativo⁵⁶, y el replanteamiento del papel de las rectorías sectoriales, para que no obstaculicen el ejercicio de las potestades regulatorias sobre las empresas estatales.

6.3.1 Gobierno corporativo

Aunque debe existir una adecuada coordinación y consulta entre los entes rectores y los operadores, esta relación a menudo representa un serio riesgo de captura regulatoria. Las directrices y buenas prácticas del denominado gobierno corporativo⁵⁷ deben, además, alinearse con los objetivos de una sana regulación, en concordancia con los principios de transparencia, responsabilidad, eficiencia y creación de valor social.

La gestión bajo los principios del buen gobierno corporativo requiere de reformas al marco jurídico y

regulatorio, que regulen las relaciones entre partes interesadas en que las decisiones en temas como subsidios cruzados, estructuras de consumo, inversiones y su financiamiento, sean conducidas en adecuado balance entre el impacto tarifario de largo plazo y los costos de las empresas⁵⁸.

6.3.2 Participación en las decisiones operativas

Las decisiones sobre precios, subsidios, calidad del servicio y planes de inversiones para el aseguramiento de la continuidad de los servicios públicos son tomadas por los órganos de decisión a lo interno de las empresas públicas con la aprobación, en el mejor de los casos, de los entes rectores (como Minae, AyA) o sectoriales (caso del CTP).

La Aresep debe tener la potestad para definir o al menos participar en el diseño de las condiciones operativas de los servicios públicos para adaptarlas a las necesidades de los usuarios. Es la manera de incorporar los principios de regulación de una manera balanceada. El peor escenario es uno que no contemple los principios de protección para el usuario y que, además, genere inflación tarifaria, una brecha acumulada en relación con los verdaderos costos de eficiencia.

6.3.3 Contabilidad regulatoria

El establecimiento de un proceso de contabilidad regulatoria, iniciado en la Aresep desde el año 2014, es esencial para establecer metodologías claras e instrumentos para facilitar la captura de la información regulatoria de manera permanente, sistemática y tecnológica, semejante al sistema financiero costarricense. El regulado debe tener certeza de los requerimientos regulatorios y la manera como debe presentar y tratar la información, especialmente con respecto a

⁵⁶ En los mercados de agua, energía y transporte “Aresep es principalmente un regulador de empresas estatales monopolísticas”. “Lo usual en el mundo es que este tipo de entidades se cree para regular monopolios privados y mercados en competencia”, “Los modelos como tasa de retorno, precio tope y empresa eficiente, y los instrumentos basados en aplicación de sanciones económicas a las empresas reguladas, tienen algo en común: su efectividad depende de que se generen utilidades”. (Herrero, F. y Monge, G. con base en Barreix, A. BID 2015)

⁵⁷ La OCDE define Gobierno Corporativo como “el conjunto de instancias y prácticas institucionales, en el proceso de toma de decisiones de la empresa, que contribuyen a la creación sostenible de valor en un marco de transparencia y responsabilidad empresarial, alineando incentivos y promoviendo el respeto a los derechos de los accionistas y grupos de interés que participan directa o indirectamente” OCDE (2005).

⁵⁸ Un ejemplo ilustrativo es el caso de la empresa estatal de cobre en Chile en que se decretaron medidas para hacerla funcionar como una empresa privada, con derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones propios de una empresa de capital social privado y sujeta a rendición de cuentas con base en parámetros de eficiencia. Se modificaron los estatutos de la empresa estatal para asemejarlos a los de una sociedad anónima, tanto en aspectos de funcionamiento como de integración de su directorio, incorporando representantes de los trabajadores de la empresa en el Consejo de Alta Dirección Pública. Se estableció un marco legal regulatorio efectivo y respetuoso, tanto del orden constitucional como de las directrices y principios que sugiere la OCDE. Ahora la empresa es vigilada, como toda sociedad anónima, por la Superintendencia de Valores y Seguros. El Congreso continúa supervisando el cumplimiento de las funciones constitucionales, lo mismo con el resto de la institucionalidad nacional en lo que les compete. Dicho nivel de fiscalización y vigilancia cumple con todos los estándares internacionales. Véase Cienfuentes, M. (2013).

la valoración de los activos, los criterios para el tratamiento de la depreciación^{59 60}, la desagregación de los ingresos y costos por bloques de consumo y la manera de incorporar los diferentes esquemas financieros, incluidos las cuentas fuera de balance.

La contabilidad regulatoria no es un capricho del regulador, constituye el mecanismo por medio del cual se refuerzan las potestades de fiscalización de las estructuras de ingresos y costos de los prestatarios y se construyen los verdaderos insumos para la regulación de los sectores.

El ente regulador no debería tener problema con el suministro de información por parte de las empresas estatales prestadoras de servicios públicos. El establecimiento de sanciones personales a los funcionarios que nieguen el suministro de información ha demostrado, en el caso de la Contraloría General de la República, ser un mecanismo efectivo para lograr el cumplimiento.

De esta manera se recomienda acelerar el proceso de automatización de la recopilación de información y conformación de sólidas bases de datos, alimentados electrónicamente y en forma continua, que permitan agilizar los ajustes tarifarios, previa verificación de los requisitos formales, casi automáticamente, usando toda la información almacenada y recurriendo a informes más ejecutivos. Requerimientos de información previamente definidos y estandarizados con base en una contabilidad regulatoria evitarían los artificios legales que utilizan los concesionarios de los servicios públicos, cuando al calor de una petición tarifaria se les solicita aportar mayor detalle de información.

6.3.4 Fiscalización y los costos indispensables para la prestación del servicio en Costa Rica

El artículo 32 de la Ley de Aresep define los costos no tarifarios como las erogaciones innecesarias, contribuciones, gastos, inversiones y deudas ajenas a la administración, operación o mantenimiento de la actividad regulada, gastos desproporcionados, inversiones rechazadas catalogadas como excesivas. Además,

excluye el pago de cualquier sanción o multa que se imponga al operador.

A pesar de esta definición, la distinción entre costos desproporcionados o excesivos no es sencilla, especialmente cuando emanan de decisiones tomadas por empresas de servicios públicos de propiedad estatal y los mismos forman parte de los insumos de una fijación tarifaria (registros contables, licitaciones, estados financieros auditados y certificados)⁶¹.

Los regulados son propensos a incluir dentro de los costos presentados al regulador, cargos por compra de bienes o servicios no estrictamente necesarios para la prestación del servicio. No obstante, la ley 7593 contiene elementos de buenas prácticas regulatorias. En su artículo 6 inciso a), señala la obligación de Aresep de regular y fiscalizar, contable, financiera y técnicamente a los prestadores de los servicios públicos, para comprobar el correcto manejo de los factores de costo del servicio.

Esa fiscalización, adecuadamente ejercida, sería un buen principio para vigilar los criterios de calidad y continuidad del servicio, con lo cual también se protege a los usuarios.

6.3.5 Dominancia de los ajustes extraordinarios

De acuerdo con la Ley, existen dos tipos de ajustes de precios o tarifas: ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios se deben hacer, al menos, una vez al año. Los extraordinarios se pueden hacer cuando se cumplan ciertas condiciones. Obsérvese los verbos mandatorios y los opcionales. Sin embargo, en la práctica de Aresep, históricamente se ha invertido las condiciones de obligatoriedad y potestad.

Los ajustes ordinarios deben incluir la revisión de todos los rubros de costos y de rentabilidad del servicio respectivo. Los extraordinarios solamente se centran en ciertas variables exógenas a la empresa (salarios, combustibles, insumos básicos, tipo de cambio y otras).

Por ley, los regulados deben solicitar, por lo menos, una vez al año, una revisión ordinaria de sus tarifas. En caso de omitirlo, la ley manda al ente regulador hacerlo

⁵⁹ Si bien los manuales del Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda establecen lineamientos para la depreciación de las diferentes categorías de activos, la Aresep debe establecer sus propios manuales desde la óptica de la regulación de los servicios públicos.

⁶⁰ Ver: Executive Director Regulated Industries Commission. Furness House (2005).

⁶¹ "La planta eólica Parque Valle Central genera menos de lo esperado y su costo, proyectado en \$21 millones, terminó elevándose a \$54 millones", La Nación, Fallidos proyectos de la CNFL-La Nación (nacion.com).

de oficio. Este principio legal se ha incumplido y los regulados gustosamente se atienen a los ajustes extraordinarios, excepto cuando no les convenga. Así, solo se ajustan las variables exógenas señaladas, las que con mayor frecuencia suben las tarifas, mientras que aquellas que deberían bajarlas, no se miden. Se produce así un delicado efecto trinquete que provoca acumulación de distorsiones en las tarifas, con aumentos en cascada.

En las fijaciones ordinarias, por ejemplo, se corrige el rubro de depreciación, lo cual incide en reducciones en las tarifas si no hay inversiones nuevas. Una fuerte distorsión es que, cuando se autoriza cambio de equipos de capital a los empresarios, se contabilizan las nuevas inversiones al 100%, sin descontar la vida útil sobrante de las viejas unidades ni su valor de rescate. Las tarifas quedan inmóviles a sus niveles más altos (efecto trinquete).

También se da que, en algunos sectores, opera lo contrario, pues más bien se producen desajustes perniciosos en las tarifas, que atentan contra la prestación del servicio. En esta categoría entran entidades como la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva), entidad que por muchos años fue incapaz de presentar estados financieros auditados. Eso causó severos problemas de productividad por incapacidad de reponer maquinaria y equipos y realizar nuevas inversiones⁶².

Desde la regulación se debe alterar el nocivo desbalance existente entre revisiones tarifarias ordinarias y extraordinarias. Los operadores de los servicios regulados tienen asegurado el traspaso automático de sus principales elementos de costo a las tarifas (*pass through*) sin la obligación de mantener actualizadas sus estructuras de costo, que son objeto de revisión en las denominadas fijaciones ordinarias.

De hecho, la gran mayoría de los regulados no acuden, como lo exige la ley, por fijaciones ordinarias, lo que hace que se produzca un efecto trinquete en las tarifas⁶³. Aresep debe tener la potestad legal de no tramitar las fijaciones extraordinarias ante el incumplimiento

de dicha exigencia, aparte de otras consecuencias en relación con el mantenimiento de la concesión del servicio público.

Dicha dominancia no se resuelve sin una voluntad expresa (un transitorio en la ley) que obligue al ente Regulador a pasar de las actuales fijaciones tarifarias individuales (por empresa) a un mecanismo de fijaciones tarifarias anuales basadas en la industria o incluso por segmentos de mercado. Sobre ello se profundiza más adelante en las recomendaciones de mejora regulatoria por sector regulado.

El regulador puede romper con este círculo vicioso y para esto no requiere modificaciones legales. Si el regulador se libra de la captura de los regulados y cumple con la ley, puede exigir la realización de una o dos fijaciones ordinarias de oficio al año, utilizando las bases de datos que le provee la contabilidad regulatoria y la obligación de alimentarla permanentemente por parte de los regulados. Si este principio se cumple, las fijaciones extraordinarias pueden resultar redundantes. Esto libera una gran cantidad de recurso humano al regulador que puede ser destinado a otras tareas importantes (como la fiscalización de los operadores y el control de calidad) que actualmente ocupan un segundo o tercer plano.

6.3.6 Inflexibilidad para definir y ajustar metodologías

Actualmente, el proceso de modificación de una metodología es sumamente engorroso, complicado e inflexible y altamente expuesto a presiones de los regulados y padrinzos políticos⁶⁴.

Las metodologías deberían ser muy flexibles para permitir variar los parámetros y estructuras de costos conforme el avance de la tecnología u ocurran cambios en las condiciones del entorno.

Parte de la lentitud del proceso radica en que, cada vez que se ve la necesidad de hacer ajustes a las metodologías hay que seguir un procedimiento formal que usualmente modifica la totalidad de cada metodología. Hay principios básicos que deben permanecer

⁶² Esto explica la enorme diferencia entre las tarifas del nuevo operador portuario del puerto de Moín y las que cobraba Japdeva, que no incorporaban casi ningún gasto de depreciación porque sus instalaciones y equipos ya están altamente depreciados.

⁶³ Suben cuando se renuevan equipos o se hacen inversiones, pero en los siguientes años, no bajan las tarifas al variar los cargos por amortización.

⁶⁴ La aprobación de la última modificación de la metodología de tarifas de autobús tomó casi cinco años, a pesar de la evidente obsolescencia de la que se aplicaba desde 1994, traída de Brasil, y elaborada en 1982 para diversas zonas urbanas de ese país. Incluso se importaron los valores específicos para ponderar la importancia de cada rubro de costo (coeficientes técnicos). En treinta años, obviamente, los cambios tecnológicos acumulados eran muy grandes y se refería a un medio totalmente ajeno al costarricense. Extrañamente, una vez aprobada la nueva metodología en 2016, solo se tardó tres meses para modificar el cálculo de la demanda de pasajeros, a interés de los regulados. Hay una larga lista de metodologías que han esperado, en proceso de modificación, por más de siete años.

invariables, pero algunos otros deberían ser de trámite rápido, para poder responder a la identificación de errores, los avances de la tecnología, las teorías regulatorias y los cambios en el entorno.

6.3.7 Interpretación correcta de la figura de la concesión de servicios públicos

El cuerpo legal de la regulación debe ser contundente en señalar que los servicios públicos son una concesión temporal que el Estado costarricense otorga a los prestatarios de los servicios públicos regulados. Por su condición temporal el Estado no tiene la obligación de renovar dichos contratos y perfectamente puede modificar sus condiciones y hasta subastar estos derechos, tal y como lo estipula la Ley para el transporte remunerado de personas.

El hecho de que los operadores se encarguen hasta de gestionar el financiamiento para la compra de inmuebles o maquinaria y equipo, así como para las infraestructuras que demanda la prestación del servicio público, hace parecer que esos proyectos son a riesgo⁶⁵ propio y por tanto le pertenecen.

No obstante, es el propio Estado a través del mecanismo tarifario el que garantiza la recuperación total de los costos del servicio público, incluida una rentabilidad para el titular de la concesión. Esto ocurre en casos como las líneas de autobuses, en que los empresarios financian con los bancos todo el equipo de transporte y lo inscriben como de su propiedad, en lugar de utilizar una sociedad anónima de propósito especial⁶⁶, aunque al usuario se le obliga a pagarlo totalmente con esquemas de depreciación acelerada. Cuando caduca o se anula una concesión debe realizarse un finiquito, contemplando la compensación al concesionario únicamente la parte no reconocida mediante tarifas del capital aportado, en el entendido que los bienes necesarios para la prestación del servicio pasan de inmediato

al estado, con un interventor, o a un tercero a quien se otorgue, mediante concurso, la nueva administración.

Un caso muy preocupante es el de los generadores privados, a quienes se obliga a firmar un contrato de compraventa de energía por parte del ICE, el cual garantiza la compra de energía mientras se recupera la inversión. Paradójicamente, ya cuando los activos de los proyectos están totalmente pagados y es el momento de compensar el sobreprecio que se cobró a los usuarios por la energía, el ICE toma la determinación de no renovar los contratos, en momentos en que corresponde una tarifa sustancialmente más baja.

Esto, claramente, es una política proteccionista del ICE para vender toda su energía, aunque tenga un costo mayor para el usuario y es consecuencia del descalce intertemporal entre la amortización de las inversiones y la vida útil.

Si se cambia este concepto y se considera que todos los activos que se adquieran con las tarifas son parte del patrimonio estatal, se lograría eliminar la posibilidad de que el prestador se organice como grupo de presión frente a las decisiones del Ente Regulador y se impida la prestación del servicio público.

Dicho reforzamiento legal es fundamental para impedir la captura regulatoria y facilitar el reordenamiento y optimización de los servicios públicos en aspectos como pago electrónico y sectorización de rutas de autobús, reordenamiento y reestructuración del servicio de generación y distribución eléctrica, optimización de la red de almacenamiento y distribución para el expendio de combustibles, apertura del mercado de GLP, entre otras decisiones.

Para el caso de las concesiones de transporte público, existe el requisito legal de realizar un concurso⁶⁷, cada siete años, para la renovación de las concesiones de las rutas de autobuses. Desde la incorporación de este precepto a la Ley nunca se ha realizado ninguna.

⁶⁵ La figura de la concesión, tal y como ha sido implementada en los servicios públicos muestra una débil delimitación de los riesgos entre el Estado y el concesionario. Contrario ocurre en el caso de los esquemas de gestión público-privada, donde en el propio proceso de estructuración legal hace que los riesgos sean adecuadamente identificados, gestionados y trasladados al contrato que firman las partes, con la venia del refrendo de la Contraloría General de la República y de la propia ARESEP en materia de estructuración tarifaria.

⁶⁶ Los contratos de colaboración público-privado, regulados mediante Reglamento Especial a la Ley de Contratación Administrativa constituyen una buena práctica para el ordenamiento de estas controversias en materia de propiedad de los activos de utilizan los concesionarios de los servicios públicos. Dichos contratos de colaboración obligan al adjudicatario a crear, previo a la firma del contrato con la administración concedente, una sociedad anónima de propósito específico la cual es utilizada sólo para los propósitos del contrato. La misma Ley de Contratación Administrativa y su reglamento regulan la cesión de derechos y obligaciones contractuales.

⁶⁷ Con ventaja para el concesionario actual del cumplimiento de ciertos requisitos de calidad. Al respecto, la Aresep debería convertir su dirección del apoyo al usuario en un mecanismo de evaluación del servicio, otorgando una calificación de acuerdo con las quejas recibidas. Este argumento fue utilizado por Aresep para no renovar los contratos en 2014, pero posteriormente las autoridades encontraron mecanismos alternativos para renovarlos progresivamente.

Las concesiones se han renovado, casi en automático para los operadores actuales. Existe el proyecto de renovarlas de nuevo en 2021, pero esta vez por 15 años, siendo 7 años el período señalado en la ley.

La legislación debe contemplar la posibilidad de ir liberando el otorgamiento de concesiones en áreas como taxis (aproximadamente 15 mil concesiones) y estaciones de servicio (380 gasolineras), únicamente sujetas al cumplimiento de ciertos requisitos indispensables. En los casos en que eso sea menos factible, como el transporte remunerado de personas modalidad autobús (casi 400 rutas), debe establecerse la obligación de realizar análisis de mercado basados en la implantación del cobro electrónico centralizado de tarifas y proponer la optimización de las concesiones de los servicios públicos.

Por otra parte, no hay razones técnicas ni económicas para limitar la participación privada en la generación, distribución y comercialización eléctrica. De esta manera, se una manera de fomentar la competencia es levantar la restricción legal de no sobrepasar el 15% de la generación total, o 15% adicional, tratándose de proyectos conjuntos entre el ICE y proveedores privados.

6.4 REFORMAS LEGALES REQUERIDAS

Una reforma regulatoria profunda demanda también de cambios en la gestión de la regulación, muchos de los cuales no pueden ser implementados adecuadamente sin transformaciones o reforzamiento de tipo legal. De seguido, se proponen los principales aspectos que deben ser atendidos.

6.4.1 El papel de los incentivos, pequeña empresa y economías de escala

En algunos casos, los mecanismos tarifarios se usan para incentivar el logro de determinados fines. El caso más notorio se presentó durante el trámite de la Ley 8660 que modificó la Ley de Aresep pues se incluyó en el artículo 31 un inciso mediante el cual se obliga a la Aresep a reconocer los esquemas financieros, en plazos, tasas y comisiones, según lo escojan las empresas. De acuerdo con este mandato, Aresep no puede cuestionar los términos financieros y el ICE debe respetarlos en los contratos.

El mismo artículo 31 establece que para fijar las tarifas y precios la Aresep usará “estructuras productivas

modelo”, pero aclara que deberá discriminar por el tamaño de las empresas. Y en este caso, “procurará fomentar la pequeña y la mediana empresa”. Este incentivo conlleva a la definición de metodologías que contemplen procesos productivos de pequeña y mediana escala.

Desde Adam Smith en el siglo XVIII, hay conciencia de la relevancia del aprovechamiento de las economías de escala y la división del trabajo. Sin embargo, contrario a ese principio, y probablemente movidos por la aspiración social de tener muchos pequeños productores, lo cual puede conducir a ineficiencias, los legisladores introdujeron el artículo 31 en la Ley 7593. Esto abre la posibilidad de usar, para la fijación de tarifas, “estructuras productivas modelo”, pero separándolas según el tamaño.

Dice en ese mismo párrafo: “se procurará fomentar la pequeña y la mediana empresa”. Esto puede ser incompatible con industrias como la electricidad, los transportes o los combustibles, en donde las economías de escala son fundamentales para abaratar costos. Como las tarifas deben ser uniformes para los usuarios, el uso de este criterio conduce a fijaciones tarifarias muy altas, apenas suficientes para garantizar el equilibrio financiero de las empresas más pequeñas, pero que resultan exageradas para las empresas más grandes y eficientes (un gran excedente del productor). Esta distorsión se reafirma de seguido al especificar: “no se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público”. Esto deja cerrada cualquier posibilidad de exigir eficiencia a los operadores.

Este artículo es abiertamente el más perjudicial para los usuarios pues les obliga a pagar tarifas muy por encima del nivel de equilibrio óptimo de una economía adecuadamente organizada para aprovechar las economías de escala.

La ley debe ser mejorada para eliminar esos errores conceptuales e incorporar lineamientos e incentivos para un mejor aprovechamiento de las economías de escala en los servicios públicos, teniendo al usuario como centro de las acciones de política pública (reducción de tarifas y/o mejoras sustantivas en la calidad de los servicios).

El artículo 12 faculta a la Aresep a establecer tarifas diferenciadas por un mismo bien o servicio, dependiendo de “razones de orden social”, sin que se

consideren discriminatorias. Esto contiene un germen de desorden tarifario. Para bien de la regulación, este artículo no ha sido aplicado. El decreto para establecer tarifas de agua y electricidad favorables para grupos en pobreza extrema, con claros subsidios por no pago, no fue llevado a la realidad por inconvenientes de orden operativo en el sentido de determinar la forma de separar a los “pobres” de quienes no lo son.

Recientemente se ha planteado la posibilidad de fomentar el uso de autobuses eléctricos. Por el momento, el costo de estas unidades es muy superior al de aquellas empleadas en el servicio regular. Se desconoce si eso implicará establecer esquemas tarifarios que reconozcan inversiones mayores a las del resto de la flota.

No está claro si todos los costos de estas inversiones se trasladarán a la tarifa o se utilizará algún mecanismo de subsidio de algún tipo, para que el mecanismo de deuda no sea una carga onerosa para el usuario, lo cual podría ser contraproducente, pues se recargaría el pago por servicios ambientales en los grupos de menores ingresos. Para las empresas debería ser indiferente el cambio, puesto que los gastos adicionales de capital se incorporan a la tarifa.

6.4.2 Integración de regulación y competencia

El tema de la promoción de la competencia y la creación de legislación antimonopolio, para la economía en general, también debe aplicar para la regulación de los servicios públicos. No hay razones técnicas o filosóficas de por qué deben recibir un trato diferenciado. Tanto la ley de Aresep como de la Promoción de la Competencia deben referir explícitamente la importancia de propiciar o emular la competencia, tanto como sea posible, como instrumento de regulación.

Para llevar a cabo la integración de ambas legislaciones existen varias opciones:

1. Circunscribir la legislación de competencia dentro de la Ley 7593, similar a la reforma reciente en las telecomunicaciones, en donde la Sutel ya tiene una dirección de competencia;
2. Incluir los servicios públicos regulados dentro de la misma legislación de la promoción de la competencia en la Comisión para la Promoción de la Competencia (Coprocom);

3. Fusionar las legislaciones de servicios públicos, competencia y telecomunicaciones, reformando así a la Aresep, la Sutel y la Coprocom de manera tal que se cree una única Comisión de Competencia y Regulación, que abarcaría los tres ámbitos: servicios públicos, bienes y servicios en el mercado y los servicios de telecomunicaciones.

La Coprocom podría ayudar a propiciar cambios en las regulaciones que provocan efectos anticompetitivos, incluso para los mercados exceptuados de la ley de competencia, como es el caso de los servicios públicos regulados por la Aresep.

La Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de 2019, promovida como parte de los compromisos del país para su ingreso a la OCDE, faculta a la agencia de competencia a realizar estudios de mercado relacionados con conductas, así como exigir a las instituciones del Estado explicación de las razones para no implementar las recomendaciones solicitadas⁶⁸.

6.4.3 Metodologías tarifarias, servicio al costo y fiscalización

El regulador debe contar con total libertad para determinar los modelos tarifarios que mejor se adapten a las características de los servicios públicos sujetos a regulación, en apego a los nuevos desarrollos y tendencias de la actividad regulatoria.

Debido a la manera errónea de interpretar el principio de servicio al costo, al suponer que al otorgar el Estado concesiones, automáticamente se garantiza al operador la cobertura de todos los costos, rentabilidad y riesgos del servicio público. Lo correcto es cargar a los operadores el costo de sus errores y el manejo indebido de sus riesgos. En el caso de los operadores privados se traduce en una disminución de sus utilidades y hasta la quiebra de su emprendimiento, obligándolo a llevar a cabo una adecuada administración y compensación de riesgos⁶⁹.

Algunas autoridades reguladoras están migrando hacia esquemas contractuales donde las partes negocian de previo el modelo operativo, financiero y tarifario del servicio público (con la aprobación del Regulador). De esta manera esclarecen el mecanismo

⁶⁸ OCDE, Costa Rica: Evaluación del derecho y política de la competencia 2020.

⁶⁹ Es importante destacar que las pólizas de seguros son costos reconocidos dentro de los gastos permitidos.

que garantiza el repago de las inversiones, las condiciones para el restablecimiento del equilibrio financiero del contrato y el aseguramiento de los compromisos contractuales, incluidos la apertura de la información y la incorporación de los principios de regulación (asequibilidad, continuidad y calidad del servicio).

Finalmente, la Aresep no debe descuidar la atribución de regular y fiscalizar a los prestadores de los servicios públicos, manifiesta en la necesidad de auditorías ingenieriles, técnicas y financieras para comprobar las imputaciones de los costos, su necesidad para la prestación del servicio y sus efectos sobre las tarifas. El adecuado ejercicio de dichas atribuciones fiscalizadoras se constituye en un mecanismo muy útil para disminuir el riesgo moral y las asimetrías de la información.

Importantes líneas de trabajo e investigación están abiertas de cara a una mejora regulatoria que contemple el tratamiento de precios óptimos⁷⁰ en los servicios regulados, así como mejores criterios para la fiscalización de los planes de negocio establecidos por las empresas reguladas en función de su cartera de proyectos y sus potenciales esquemas financieros.

6.4.4 Audiencias y consultas públicas

Las fijaciones tarifarias las realizan los intendentes sectoriales. Una vez calculadas las tarifas, se abre una instancia de consulta ciudadana mediante el mecanismo de audiencias o consultas públicas⁷¹.

Las audiencias públicas, contempladas en la Ley 7593, en su mayor parte han sido vaciadas de contenido pues las decisiones que determinan las tarifas son tomadas en instancias anteriores. Por ejemplo, cuando el CTP define o cambia las condiciones operativas, autoriza nuevos buses, cambia las rutas o itinerarios, ya decidió indirectamente en las tarifas. Si el ICE decide construir una represa hidroeléctrica, automáticamente condiciona la modificación futura de sus tarifas.

Estas audiencias públicas están mal diseñadas pues se realizan en una etapa en que es casi imposible modificar los factores que incidirán en la nueva fijación tarifaria.

Si se pretende que los usuarios efectivamente puedan opinar sobre las decisiones de inversión y sus implicaciones tarifarias, las audiencias deben ser trasladadas al momento en que se tomen las decisiones operativas del servicio y los usuarios deben ser empoderados para la toma de decisiones, conociendo de previo el impacto tarifario, así como el impacto en la calidad y continuidad del servicio de cualquier propuesta por parte del ente rector y operadores.

6.4.5 Régimen sancionatorio

En la estructura regulatoria y administrativa de la Aresep queda mucho por hacer para mejorar la calidad de los servicios y proteger, de manera efectiva, los derechos de los usuarios. En primer lugar, es necesario mejorar, entre otros aspectos, la capacidad sancionatoria para poder ejercer un mejor control⁷².

En el caso de los operadores estatales ocurre una paradoja. Cuando una empresa pública comete un error, recibe una sanción pecuniaria o incurre en malas decisiones, siempre se trata, en primer lugar, de cargar ese sobre costo a las tarifas. Aunque la ley lo prohíbe muchas veces se las arreglan para camuflarlo en su estructura de costos. Este es un tema pendiente de resolver y uno de los mayores inconvenientes de que el estado sea dueño de empresas públicas de servicios.

Una opción que usan las empresas públicas es que financian esos errores con los recursos recibidos del rédito para el desarrollo, lo cual es incompatible con el objetivo de estos recursos, pues se supone son fondos para atender nuevas inversiones, incorporar nuevas tecnologías o mejorar la calidad de los servicios. Hacerlo de esta manera, en vez de cobrar el sobre costo

⁷⁰ El Centro para el Desarrollo de la Regulación de la Aresep (CDR) inició una primera etapa de estudios de precios comparativos y de índices de eficiencia para el sector de energía (electricidad, hidrocarburos), puertos y aeropuertos, transporte público, cabotaje, entre otros. Ver Revista de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (2019).

⁷¹ Las audiencias son presenciales y, según decisiones judiciales, deben realizarse en todas aquellas zonas o lugares en donde haya usuarios del servicio de que se trate. Este es un mecanismo sumamente costoso pues, amerita, en muchos casos abrir centros de audiencias, simultáneamente, en muchas partes del país. Las consultas públicas no son presenciales, sino que solamente se reciben objeciones o coadyuvancias por escrito en un plazo determinado. Eso se aplica en las fijaciones extraordinarias de los precios de los combustibles.

⁷² Normalmente un proceso sancionatorio para una empresa toma entre 5 y 10 años, incluyendo todas las etapas del “debido proceso” y las posteriores en los tribunales de justicia, algo inaceptable. Si además se agrega que, frecuentemente, las decisiones sancionatorias son anuladas mediante otras resoluciones por entidades que mantienen potestades compartidas, el panorama no es halagüeño. Después de un larguísimo proceso la Aresep puede decidir quitar una concesión de un servicio público por incumplimiento de normas, pero al día siguiente, el ente encargado de dar esas concesiones simplemente se lo puede devolver sin mayor justificación más que la “continuidad del servicio”.

a la generación actual conlleva subsidios intergeneracionales que se trasladan a las generaciones futuras.⁷³

La opción correcta sería cargarlo a los accionistas, en este caso, todos los ciudadanos por igual, a través del presupuesto público, financiado con impuestos específicos para este fin. Esto, al menos, deja en evidencia los errores y su deber de sufragarlos, haciendo conciencia de que las empresas públicas no son gratis.

El contribuyente no es consciente de su responsabilidad como accionista en las empresas públicas, pues su pertenencia no es voluntaria, nunca se le han entregado acciones, dividendos o compensaciones por el riesgo en que incurre. Mientras prevalezca en el ciudadano la percepción del Estado como algo ajeno a sus intereses o perjuicios, estos errores, pifias o despilfarros probablemente le resultan indiferentes. Esto se puede resolver, parcialmente, con una clara rendición de cuentas y el establecimiento de responsabilidades a los administradores por cualquier mala gestión.

Establecer impuestos temporales a bienes de consumo general destinados a sufragar esos errores, aunque injusto, es lo más sano. Un segundo mejor sería, tal como se mencionó, cargarlo a las tarifas como un cargo explícito para tal fin, mientras se amortiza el costo del error. Solo de esa manera el ciudadano tendrá conciencia del valor de una adecuada rendición de cuentas.

La ley debe contemplar el acatamiento vinculante de las sanciones emitidas por el regulador, independientemente de que el encargado por el Estado para el otorgamiento de la concesión sea una instancia ministerial o un ente como el CTP. Si esto no se corrige, la capacidad sancionatoria del regulador se erosiona por completo.

Esto sugiere la necesidad de limitar sensiblemente esas competencias compartidas y centralizarlas en el ente regulador. Pero, además debe crearse un régimen sancionatorio escalonado que permita imponer sanciones intermedias a nivel administrativo y que demanden procedimientos mucho más sencillos de implementar, conjuntamente con un régimen sancionatorio personal para los funcionarios que incumplan los mandatos regulatorios.

CAPÍTULO 7: PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LA GESTIÓN REGULATORIA Y REFORMAS EN LOS SECTORES REGULADOS

En este capítulo se presentan propuestas de cambios regulatorios, a partir de las dificultades detectadas en la práctica regulatoria en Costa Rica, de la necesidad de mejorar la eficiencia operativa de las empresas prestatarias de los servicios regulados y de lo que sugieren las mejores prácticas internacionales. Se enfatiza en los cambios en la gestión reguladora sectorial. Cuando es necesario, se sugieren reformas legales.

7.1 SECTOR DE ELECTRICIDAD

7.1.1 Gestión regulatoria

Una de las principales debilidades en la gestión regulatoria del sector eléctrico ocurre por falta de una continua fiscalización y auditoraje técnico⁷⁴, financiero y contable en las empresas reguladas. La mejora de los sistemas de costeo debe ser una prioridad. Sin adecuados insumos de información no es posible evolucionar hacia métodos modernos de gestión regulatoria.

Mediante contratos de cumplimiento y mecanismos de negociación y comprobación detallada de los costos por actividad, el regulador puede imponer metas de eficiencia y desempeño en la gestión de los operadores del sector eléctrico. Así lo hace el regulador chileno. En Inglaterra, además se combinan con incentivos para la eficiencia. Modelos de este tipo pueden implementarse en Costa Rica sin necesidad de reformas legales. Sólo se requiere establecer metas de eficiencia que se negocian y revisan periódicamente. Dichas metas son individuales para cada empresa, pero enmarcadas en mejorar la eficiencia operativa y administrativa del sistema eléctrico como un todo.

Temas complejos como el financiamiento de los proyectos eléctricos pueden ser abordados mediante la colaboración público-privada. Grupos de expertos y funcionarios públicos y de las empresas diseñan en

⁷³ Es probable algo de esto en proyectos fallidos como la nueva refinería de Recope, el proyecto eólico Valle Central o los problemas constructivos de la represa Reventazón.

⁷⁴ Los reglamentos técnicos del sector eléctrico también deben ser objeto de fiscalización y auditoraje. Contienen importantes elementos tarifarios que afectan los costos entre operadores, los cuales deben ser adecuadamente revelados. Las buenas prácticas regulatorias sugieren el costeo de los precios de transferencia al verdadero costo marginal, para evitar distorsiones y subsidios implícitos. Las restricciones a la competencia por la vía de los reglamentos técnicos también deben ser revisada.

conjunto con el regulador los mecanismos financieros atendiendo principios de regulatorios y minimizando el riesgo intergeneracional del pago de la deuda en períodos cortos.

7.1.2 Formación de precios de eficiencia

El sector eléctrico está urgido de métodos alternativos de fijación tarifaria que beneficien al usuario y mantengan el equilibrio financiero del prestador. El sistema actual promueve el equilibrio financiero en la empresa, pero no se enfoca en aumentar la eficiencia operativa. Es mediante cambios en la gestión reguladora, donde es posible negociar nuevos contratos junto con el método de fijación tarifaria idóneo para los propósitos de la regulación

Actualmente, las fijaciones tarifarias en el sector eléctrico están dominadas (con excepción de los generadores privados) por el modelo *cost plus* o tasa de retorno, a partir del cálculo de los costos total y medio de cada empresa. Con esta información se determinan los ingresos tarifarios necesarios para el equilibrio financiero del operador. Como consecuencia, los precios de la electricidad serán diferentes para cada operador, aunque el bien sea homogéneo. Cada cliente tiene que pagar una tarifa de acuerdo con la estructura tarifaria vigente, el tipo de segmento (industrial, comercial, residencial) y la empresa que le atiende, según su ubicación geográfica.

Dado que las empresas reguladas tienen conformaciones disímiles en número, tamaño y características de las plantas, así como diferentes estructuras en sus mercados de distribución (urbano-rural, territorios geográficos, tipo de consumidor), las fijaciones tarifarias por empresa impiden la formación de precios de un mercado en competencia y el fomento de la eficiencia, especialmente en un contexto como el actual donde la falta de auditorías, fiscalizaciones y mecanismos de negociación de contratos regulatorios inhibe el establecimiento de metas de desempeño con trasfondo sectorial.

7.1.3 Modelos regulatorios alternativos

Esquemas de regulación por comparación (*benchmarking* y *yardstick*) son una excelente alternativa para propiciar la mejora en la eficiencia de los operadores y menores tarifas para el consumidor. Para su implementación se requiere un adecuado sistema de costeo

de actividades, que posibilite la comparación de los costos entre las empresas a valor presente ponderado de cada planta o segmento (generación, distribución y comercialización) y en diferentes esquemas productivos (diario, horario, horas pico, estacionalidad).

Congruente con los contratos regulatorios de metas de desempeño, otro método alternativo en una primera etapa de descentralización para la competencia, son los precios tope con incentivos. El ente regulador debe evitar la tentación de adicionar a la estructura actual de costos de los operadores, elementos de calidad que impliquen incrementos extra proporcionales a la tarifa. La filosofía que está detrás de los incentivos por calidad es precisamente conceder al prestatario del servicio público mayor flexibilidad para gestionar la eficiencia del servicio.

7.1.4 Transparencia de costos en la estructura tarifaria

La regulación debe propiciar la revelación del verdadero costo de cada estrato tarifario, conforme al costeo de las actividades que intervienen en la formación del precio. El sector eléctrico se caracteriza por estructuras tarifarias dispersas y disímiles, que favorecen la creación de subsidios implícitos y cruzados, entre los diferentes tipos de clientes y entre los estratos de consumo en el mismo segmento de cliente.

Las tarifas deben ser totalmente transparentes en todas las etapas (generación, transmisión y distribución), de acuerdo con los verdaderos costos en cada segmento de producción. Con esta base, se negocian las metas de desempeño y los contratos tarifarios. La simplificación y la convergencia de las estructuras tarifarias es una prioridad y una recomendación regulatoria. Esto implica, en primera instancia, el diseño de una estructura tarifaria con criterios de eficiencia operativa y energética.

Actualmente, la definición de la estructura tarifaria (tarifas para cada nivel de consumo) está en manos de las intendencias y su diseño no se apeg a criterios técnicos y científicos. Por su relevancia, cualquier cambio en la estructura tarifaria necesariamente debe ser avalado por la Junta Directiva del Ente Regulador y sometido a un transparente proceso de audiencia pública, al igual que el diseño y cuantificación de los subsidios implícitos y cruzados entre segmentos de consumo. Dicha práctica mejora la confianza del usuario en el ente regulador y propicia credibilidad en la regulación.

7.1.5 Rediseño del mercado eléctrico

La experiencia internacional indica que, la creación de competencia en los mercados eléctricos pasa por un proceso de regulación hacia una desregulación, mediante reformas a la microestructura de los mercados. Sucesivamente, se crean las condiciones para que operen mercados de intercambio real de electricidad, primero el spot, luego el de futuros. Mientras haya competencia y los precios se rijan por oferta y demanda, los mercados funcionan, independientemente del número de mayoristas y minoristas.

Existen muchas variantes de diseño de mercados eléctricos, incluyendo contratos spot y futuros, al instante o del tipo bilateral y contratos por diferencias en el proceso de importación-exportación o de compra y venta entre mayoristas internos. Aplicaciones de estos diseños las encontramos en la parte norte de Europa, en los mercados centrales europeos, en el inglés y en los mercados geográficos en los Estados Unidos.

En Costa Rica es factible crear un mercado eléctrico de competencia o, al menos, empezar a promover algo de competencia en ciertos segmentos. Un buen diseño de mercado o de promoción de la competencia permitiría que los precios converjan hacia niveles de costos marginales eficientes, con una mejora en el bienestar del consumidor.

Gradualmente es posible implementar un mercado de subastas en generación y distribución, en paralelo con los mercados minoristas de distribución y comercialización y promover contratos bilaterales entre grandes empresas y proveedores de electricidad especialmente en el segmento de alta tensión.

Este sería un primer paso a un diseño de un mercado regulado más competitivo, con precios uniformes para los consumidores. Para atender los requerimientos de los clientes con elevadas necesidades de energía se pueden implementar contratos bilaterales, como etapa inicial de desregulación, siempre y cuando exista un número suficiente de oferentes y demandantes en el mercado.

El mercado minorista también podría integrarse con el mercado centroamericano, mediante contratos de corto plazo y un mercado spot. Para una buena operación de estos mecanismos de mercado, el intermediario que aclara la oferta y la demanda debe ser un operador de sistema independiente.

7.2 SECTOR DEL TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS MODALIDAD AUTOBÚS

7.2.1 Reorganización operativa del sector

La modernización de la regulación en el sector transporte remunerado de personas modalidad autobús empieza por reorganizar la operación del sistema como un todo. Actualmente, impera un completo desorden y atomización de tarifas por falta de estandarización de condiciones operativas, renovación de flota (probablemente se requiera estandarizar una vida media de la flota, en cuya decisión deben intervenir los usuarios), definición de recorridos e itinerarios. Rutas con condiciones parecidas frecuentemente tienen tarifas sustancialmente distintas. Esto requiere una intervención del sector que va más allá de las potestades de las autoridades regulatorias. Probablemente se requieran cambios legales para introducir orden en la forma de operar este sector. La denominada Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas (Ley 3563 de 1965) es la que establece el modelo operativo del servicio de buses en Costa Rica. En las últimas cinco décadas los requerimientos del servicio público han evolucionado de manera radical, así como la forma de estructurar el negocio (modelo operativo, modelo de estructuración financiera y tarifaria, aparte de las nuevas exigencias en materia de calidad) y ello demanda mayor flexibilidad y adaptabilidad.

En ausencia de una modernización de dicho cuerpo legal y sus leyes conexas, el ámbito de la regulación se ve extremadamente comprometido, así como las posibilidades de mejora regulatoria para el sector. El actual “modelo regulatorio” permite a los empresarios del transporte público preservar un modelo atomizado de rutas concesionadas que poco beneficia la movilidad del usuario y que dificulta el rediseño con enfoque sistémico y de integración tarifaria.

Por dificultades de gobernanza el tema de la sectorización ha estado en discusión, por lo menos desde 2007, sin que haya habido avances sustanciales. Por ello, el mandato para obligar a la sectorización debe de ser planteado por la vía legal y con un plazo definido para su implementación. De lo contrario, los intereses particulares de los concesionarios de las diferentes rutas van a privar sobre el interés colectivo, pese a que se trata de concesiones que otorga el Estado. Además, existe poca claridad en la figura de la concesión y se

mal interpreta como derechos otorgados propiedad de los concesionarios.

Los autobuseros están directamente representados en el CTP y este órgano es el responsable de dictar el modelo de negocio y de otorgar las concesiones a los mismos empresarios, tema que puede ser de conflicto de interés o de captura regulatoria en la relación agente-principal. El regulador por su parte tiene poco margen de intervención, salvo el refrendo de los contratos. La manera de solucionar estas competencias y participaciones compartidas es mediante un rediseño de la gobernanza en la regulación del sector.

7.2.2 Transparencia y calidad de la información

La transparencia en el suministro de información sobre la demanda es central en la metodología de fijación tarifaria y, por tanto, tiene que ser parte de una propuesta de mejora regulatoria. Desafortunadamente la disponibilidad y calidad de la información sobre cantidad de autobuses en operación, horarios y frecuencias de viajes está en manos de los propios operadores representados en el CTP, y esto hay que corregirlo.

En una época en que la tecnología está en el orden del día, muchos de los problemas de información se solucionan con pago electrónico, integración tarifaria y sectorización. Directamente desde los dispositivos instalados en los autobuses es posible conocer el monto de pago, la cantidad de usuarios, la hora y el recorrido, así como la unidad que está prestando el servicio. Esta información es fundamental para los propósitos de la regulación, y para la sectorización también.

Desde hace algún tiempo, algunos operadores de autobuses utilizan las barras electrónicas para el conteo de pasajeros. Este sistema es subóptimo pues es atomizado en los sistemas operativos, cada uno con su propio lenguaje y la información que produce es difícil de compartir. Su completa implementación ha sufrido diversos traspies por la falta de voluntad del Consejo de Transporte Público (CTP) y de la propia Aresep.

El sistema tiene que ser estandarizado y centralizado, para que la información sea plenamente confiable. El Banco Central de Costa Rica tiene un sistema de pagos que se adapta perfectamente a los requerimientos del sector. Hasta el momento, la implantación ha resultado imposible por la falta de interés de los regulados y las limitaciones de las autoridades reguladoras.

7.2.3 Participación efectiva de los usuarios

Existe normativa para el cambio de la flota por autobuses de tecnología EuroV y buses eléctricos. Pero es imprescindible que, antes de su aplicación, el usuario sea adecuadamente informado acerca del impacto tarifario de la medida. El regulador debe propiciar un mecanismo adecuado que permita al usuario hacer valer sus preferencias, en decisión de mayoría, para esta y otras decisiones con impacto tarifario. Con esa transparencia, el usuario estará consciente de que si paga una tarifa mayor es para obtener una calidad mejor y si se pueden lograr eficiencias mediante esfuerzos de sectorización en donde se reduzcan los tiempos de recorrido. La reforma regulatoria debe romper con el enfoque que ve la calidad como algo separado de la eficiencia.

Es bien conocido que el uso de transporte por autobús está concentrado, principalmente en los estratos de población de menores ingresos. Es paradójico que exista un subsidio de 100% al transporte de los adultos mayores, el cual tiene que ser sufragado por los usuarios. Esto debe ser estudiado cuidadosamente y determinar si se está cumpliendo con los principios de equidad social. Los subsidios implícitos entre rutas y dentro de una misma ruta también deben ser cuantificados y revelados.

7.2.4 Clarificación de la figura de la concesión y de las condiciones de los concesionarios

Desde el Poder Ejecutivo, el Estado costarricense debe brindar especial atención a la manera en que interactúa con los diferentes actores que conforman el servicio de pasajeros modalidad autobús. El CTP tiene la obligación de realizar subastas para la operación de las líneas de autobuses y la obligación de administrar las concesiones de dicho servicio. Este es un principio que se ha incumplido sistemáticamente desde la emisión de la Ley en 1996, sin que hayan mediado políticas transparentes de asignación de las rutas concesionadas.

Con el fin de facilitar el diseño de las subastas de las concesiones, la Aresep debería hacer fijaciones ordinarias nacionales anuales como base para establecer precios de oferta máximos en los concursos. A pesar de que desde 2016 se aprobó una nueva metodología que abrió espacio para dicha fijación, en concordancia con la contabilidad regulatoria, inexplicablemente las autoridades reguladoras se han mostrado reacias a realizar la primera.

La renovación de las concesiones debe estar condicionada al cumplimiento de compromisos estrictos por parte del concesionario (parámetros de calidad, opinión de los usuarios, sectorización e integración tarifaria). La misma normativa debe posibilitar un procedimiento sumario cuando sea requerido remover un concesionario por mal servicio. En el reordenamiento del servicio debe existir el incentivo a la integración de los operadores en nodos de sectores con grandes terminales centrales y terminales de abasto, siendo que el tema de la integración tarifaria y los mecanismos de compensación son fácilmente solucionables con la tecnología actual.

De esta manera se propone que, en la gestión regulatoria, el ente concedente realice concursos y subastas para licitar de nuevo el servicio público.

Si la sectorización se hace posible, se debe usar el método de las tarifas uniformes por sectores de oferta. Esto es posible con la tecnología de tarjetas electrónicas disponible, que permitiría un mecanismo de compensación y distribución de ingresos entre las empresas. Como en otros países, las tarjetas tendrían descuentos por número de viajes comprados en determinadas zonas o entre zonas interurbanas. Es un tema de implementación de una tecnología ya existente.

Y es fundamental redefinir claramente las condiciones de concesionarios de los autobuseros, en el sentido que son administradores de los equipos y bienes de capital que son pagados por los usuarios y por tanto, el activo final depreciado debe pasar a manos del Estado, para mejor disposición. Si es necesario remover un concesionario, se puede designar otro mediante los procedimientos que dicte la ley, en el entendido que los autobuses pertenecen a la línea como tal y, por tanto, son propiedad estatal. Cuando un autobús se renueva por cualquier motivo, su valor de rescate es un activo para los usuarios, no para el concesionario. Solo entendiendo esto con claridad será posible reorganizar el sector.

No sin ser menos importante, un elemento adicional de gestión regulatoria es la fiscalización y auditoría técnica para contabilizar el tipo de infraestructura adicional que no es parte del servicio público, en terminales, zonas de parqueos e instalaciones de mantenimiento y operación. Recientemente la Aresep finalizó un estudio de infraestructura a nivel de la mayoría de los operadores de autobuses, con el Colegio

Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), material que debe ser utilizado para el diseño del reconocimiento de tipologías de infraestructura, aspecto que mejora la calidad del servicio para el usuario y puede moderar las tarifas.

7.3 SECTOR DE TAXIS Y SIMILARES: LIBERALIZACIÓN COMPLETA O REGULACIÓN

La tecnología corre más rápido que las reformas legales y la disrupción que ha motivado el uso de plataformas basadas en esquemas de economía colaborativa (Uber, Didi, entre otras) en el servicio remunerado de personas modalidad taxi, ha generado un creciente sector informal que abastece gran parte de la demanda. El cómo permitir la entrada de nuevos oferentes del servicio manteniendo las reglas de seguridad y el respeto a las legislaciones laborales es un tema para analizar dentro de estas propuestas de reformas.

Y en este sentido confluyen dos alternativas para discusión, una de liberalización completa del sector en materia tarifaria, manteniendo la regulación de la seguridad y calidad, en donde los oferentes deban cumplir con los requisitos de título habilitante y las leyes fiscales y laborales.

La segunda propuesta es obligar al sector informal a formalizarse mediante la reforma legal que limita la entrada de estos operadores en el mercado regulado. Lo anterior no garantiza la eliminación del mercado informal, sólo promueve una nivelación paulatina del juego de la competencia en el servicio público.

Este es un sector propicio para empezar con una liberación paulatina, a partir de un modelo de precio tope con empresa representativa. En este contexto, los precios topes son una manera de propiciar la competencia y estos pueden ser utilizados en las fijaciones tarifarias del servicio de taxis. El modelo tarifario es el de un precio máximo uniforme del servicio de taxi, siendo permitida la negociación del precio a la baja entre el oferente inmediato y el usuario.

Para ello se requiere la revelación de los precios mediante dispositivos electrónicos (incluyendo APPs) y tablas de precios que mostraría el oferente en el momento del servicio. Se debe resolver las condiciones operativas del sistema para los usuarios que no cuenten con medios electrónicos.

Para establecer dicho modelo de precio máximo, el método tarifario sugerido es el valor presente del flujo

de caja descontado del modelo financiero intertemporal de una empresa uniforme representativa de taxis para la vida útil de los equipos, con revisión ordinaria de sus variables y extraordinaria de ajuste por las condiciones estipuladas en el artículo 30 de la Ley 7593.

De esta manera, al ser un flujo de caja intertemporal se garantiza un equilibrio financiero para el operador (que incluye la rentabilidad asociada). La tasa de descuento de este flujo de caja es el estimado de un costo promedio ponderado del capital entre el capital propio y el endeudamiento, tasas que corresponden a un modelo de empresa representativa uniforme. El precio máximo es congruente con los principios regulatorios de eficiencia, igualdad, continuidad y adaptabilidad.

Para el diseño de la empresa representativa uniforme (que incluye diversas opciones de tipo de taxi, eléctrico, gas, combustión, diversas antigüedades y marcas) se tendrá en cuenta los costos asociados a: i) las necesidades de efectivo para la operación, mantenimiento, administración y desarrollo del suministro de la operación del servicio de taxis; ii) la estimación inicial del capital invertido (inversión) en un taxi representativo con antigüedad no superior a lo estipulado en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT). En los costos de administración se incluirían los costos por regulación cánones (MOPT, Aresep), los costos de seguros, el costo de la plataforma tecnológica para revelar los precios máximos de referencia, y un reconocimiento por la gestión empresarial.

Regularmente podrán darse ajustes extraordinarios de la tarifa base máxima inicial cada semestre de acuerdo con el índice precios de taxis publicados por el Banco Central de Costa Rica. Es decir, que al precio base se sumaría el cambio porcentual en dicho índice de precios.

7.4 SECTOR DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

7.4.1 Gobernanza y mantenimiento de los niveles de inversión

Al tratarse el agua como recurso escaso y esencial, la gobernanza del sector es compleja y ello afecta la planificación de largo plazo del servicio. Costa Rica demanda una reforma al ordenamiento legal de este recurso público, dada la cantidad de leyes y entes⁷⁵ que participan en las decisiones del sector.

Las competencias regulatorias compartidas son evidentes. El ente que planifica la continuidad del recurso y el abastecimiento a nivel nacional del servicio público, el AYA, es regulado por la Aresep, con objetivos no necesariamente coincidentes, lo cual genera tensiones. No obstante, en la práctica los problemas regulatorios más relevantes tienen que ver con el sostenimiento de los niveles de inversión⁷⁶ que demanda un servicio público con tarifas subcontabilizadas⁷⁷ por muchos años, aparte de los complejos temas de equidad⁷⁸ tarifaria entre abonados de diferentes proveedores.

En este contexto, la gestión de las inversiones a nivel nacional es un tema central que requiere de una adecuada gobernanza entre las ASADAS, con su portafolio de contratos de obra, el AyA como ente rector y ARESEP con su papel proactivo en el aseguramiento de la continuidad del servicio y la promulgación de tarifas justas. Las buenas prácticas sugieren vigilancia efectiva de los proyectos de inversión, tanto en fase de diseño como de ejecución, así como apertura a la participación de iniciativas de colaboración público-privadas.

7.4.2 Gestión financiera y Modelo tarifario apropiado

Por su naturaleza, las inversiones en los acueductos y alcantarillados son cuantiosas y ello hace del modelo de financiamiento un asunto central en la

⁷⁵ En esta tutela confluye el Código de Minería, la Ley de Aguas No 276 del año 1942 relacionada con las concesiones de agua, el desarrollo de las fuerzas hidráulicas, el aprovechamiento para riego, navegación, servidumbres, entre otras. La Ley Forestal 7575 de 1996 tiene competencias sobre el agua en los bosques, acuíferos y manantiales; mientras que la Ley del Ambiente protege el recurso hídrico y la Ley de Biodiversidad 7788 de 1998 protege los ecosistemas, así como la Ley de conservación de vida silvestre norma aspectos de la contaminación del agua. De manera institucional, el Minae, el Ministerio de Salud, el AyA y la Aresep, confluyen en la regulación del recurso, lo mismo que los planes de desarrollo y los planes sectoriales del recurso. Inclusive, recientemente la Aresep emitió una política regulatoria para el sector de agua, basada en el reciente mandato constitucional de protección del agua.

⁷⁶ De acuerdo con el Expediente Tarifario ET-035-2017 (www.aresp.go.cr) para el caso del AyA el porcentaje de ejecución de las inversiones planeadas y realizadas fue menor al 20% durante el periodo 2010 al 2017. Aún más, para dicho ente, lo planeado para ejecutar en recursos para el periodo 2017-2021 es apenas un 50%.

⁷⁷ Entre otras fallas, el AyA tiene una extensa variedad de externalidades negativas que se ha negado a internalizar, por miedo a tener que subir las tarifas. Dentro de las más importantes está el deterioro que causa en la infraestructura vial, por el cual no responde adecuadamente.

⁷⁸ Angulo, J. (2017).

determinación de las tarifas, para evitar que el costo total de las inversiones se cargue a los usuarios en plazos cortos.

Las buenas prácticas de gestión en el sector de acueductos y alcantarillados sugieren la estructuración de portafolios de proyectos viables y ejecutables, donde la recuperación de las inversiones se realice mediante el método de reconocimiento de tarifas intergeneracionales, con mantenimiento del equilibrio financiero entre el valor del activo y su reconocimiento en función a su vida útil. De esta forma, y bajo el supuesto de una buena gestión de proyectos, el costo de la red se paga con tarifas de costo marginal o costo variable por consumo, minimizando así el cargo fijo de las inversiones.

Dificultades en la gestión de los proyectos de infraestructura atentan en contra del aseguramiento en la continuidad del servicio y sugieren la entrada de nuevos participantes a la actividad, por lo menos en el nivel cantonal o regional.

7.4.3 La descentralización como apoyo a la inversión

Como economía de redes, los sistemas de acueductos y alcantarillado han tendido a ser monopolios naturales. En zonas de abastecimiento del recurso y con sistemas de almacenamiento asegurados, estos monopolios geográficos han permitido la coexistencia de oferentes regionales, específicamente operadores municipales, asociaciones de desarrollo de acueducto (Asadas) y otros entes del medio rural.

La desconcentración de la actividad por regiones geográficas es una propuesta de diseño regulatorio que convendría explorar, tomando la experiencia de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia. Es un hecho que las ASADAS abastecen gran parte del territorio nacional y un modelo de colaboración de tipo geográfico entre ellas puede funcionar. Por supuesto que el diseño debe contemplar un adecuado sistema de redes de acueductos que entrelacen las regiones, con el fin de evitar los cortes de agua y asegurar el abastecimiento.

La ley de la Aresep cuenta con las potestades suficientes para atender emergencias mediante ajustes extraordinarios en las tarifas. Por esta vía se pueden

agregar al modelo financiero, los recursos necesarios para eventualidades climática y eventos de fuerza mayor como inundaciones, deslizamientos, rompimiento de tuberías, entre otros. Aún cuando no se ha utilizado, en el 2018 Aresep se publicó la metodología⁷⁹ sobre el recurso hídrico, la cual posibilita recursos tarifarios para protección y adaptación al cambio climático.

7.4.4 Subsidios y estructura tarifaria

En procura de mayor transparencia y equidad tarifaria, los subsidios en las tarifas de agua y alcantarillado deben ser adecuadamente identificados y cuantificados y las estructuras tarifarias unificadas. La recomendación es igualmente válida para todos los servicios regulados.

Los abonados del sector pagan precios diferenciados dependiendo del proveedor que atiende la ubicación geográfica y los pliegos tarifarios no son uniformes, existiendo importantes subsidios cruzados, tanto entre diferentes niveles de consumo como entre sectores. El costo de la rectoría sectorial la pagan sólo los abonados de AyA.

7.5 SECTOR DE LOS COMBUSTIBLES, ESTACIONES DE SERVICIO Y VENTA AL POR MENOR DEL GAS LICUADO DE PETRÓLEO

La pretensión fundamental de una propuesta de mejora regulatoria es propiciar una reducción significativa en el costo de los combustibles. En el momento en que se escribe el presente documento⁸⁰, la estructura de costos de los combustibles indica que del precio total de la gasolina super (diesel), un 46,6% (53,3%) correspondía al precio internacional, un 36% (25,1%) al impuesto único de los combustibles, un 7,7% (9,6%) de margen único de 56,7 colones por litro a las estaciones de servicio, un 6,5% (8%) al margen de operación de Recope, un 2,1% (2,4%) al costo del flete y un 1,2% (1,5%) a subsidios y otros gastos.

7.5.1 Gestión activa de precios para menor volatilidad

Costa Rica no cuenta con recursos petroleros. Como tomador de precios en el mercado internacional,

⁷⁹ Resolución RE-0213-JD-2018 del 4 de diciembre del 2018.

⁸⁰ Sitio web de Recope del 01 del 07 del 2021 <https://www.recope.go.cr/productos/precios-nacionales/estructura-de-precios>

para minimizar la volatilidad que tienen los precios internacionales en los precios nacionales se sugieren estrategias de cobertura en mercados spot y futuros y compras bilaterales de largo plazo.

Estas estrategias son un tema de la gestión empresarial que deben realizarse con el mayor orden técnico posible, con objetivos no especulativos y con los especialistas idóneos. No olvidar que, en un mercado competitivo ampliado los llamados *traders* o intermediarios, pueden asumir un papel competitivo que induzca a precios menores.

7.5.2 Impuesto único, márgenes y subsidios

El gran distorsionante de los precios locales es el elevado impuesto que pesa sobre los combustibles. Para lograr una disminución del precio al consumidor de manera directa, el tema pasa por la reforma al monto del impuesto único a los combustibles, la disminución en el margen de operación de Recope y de las estaciones de servicio y la eliminación de los subsidios.

Sin embargo, no se puede cerrar los ojos de que, dada la difícilísima situación fiscal que tiene el país, pensar en prescindir de un impuesto de esa magnitud es un suicidio hacendario. Pero no debe descartarse una moderación paulatina conforme se reestructure mejor la estructura tributaria y, sobre todo, se haga más eficiente al gobierno, con un gasto que represente progresivamente una porción menor del PIB.

Mientras tanto, vale la pena considerar la transformación del impuesto único a los combustibles en un impuesto variable de tipo contracíclico, de modo que sea mayor cuando los precios internacionales sean bajos y menor en el caso contrario. Esto, al menos, ayuda a la estabilidad interna de precios, lo que facilita enormemente el cálculo económico.

7.5.3 Precio único nacional para los combustibles

Existe normativa que obliga a mantener un precio único para el precio minorista de los combustibles y un margen único a los expendedores para todo el país. Esto representa un subsidio injusto de unos ciudadanos sobre otros. Por ejemplo, los habitantes de Limón no deberían pagar el mismo costo de transporte que aquellos que viven en Golfito, San Carlos o Peñas Blancas. Al hacer un precio de cóctel, se les hace pagar más de los que les corresponde.

Esto debe ser revisado junto con la posibilidad de establecer un precio tope que permita la libre competencia entre operadores. Paralelo a esta medida se requiere considerar la liberalización del mercado minorista, estableciendo condiciones ambientales, de seguridad y de servicio y que sean los emprendedores locales quienes decidan adónde y con qué características y servicios instalan las gasolineras.

Se podría argumentar que las transnacionales van a ofrecer precios menores en detrimento de los nacionales. No obstante, esto es un tema de competencia y diferenciación. En la región suficiente evidencia acerca de la coexistencia de operadores locales y los pertenecientes a consorcios internacionales, en ambientes de competencia de precios.

La sugerencia regulatoria es eliminar por vía legal el margen único a los combustibles, permitir la entrada de nuevos actores al mercado, respetando toda la normativa sectorial y modificar la metodología tarifaria vigente mediante el establecimiento de un precio máximo.

Recientemente la Aresep culminó un estudio con el CFIA sobre la infraestructura existente en el servicio público en las estaciones del servicio. Dicho insumo es fundamental para establecer tipologías de estaciones representativas de acuerdo con los niveles de inversión. Sobre esta base, los empresarios pueden diseñar estrategias de diferenciación de precios a partir del tamaño de las estaciones en sus diferentes ubicaciones geográficas.

7.5.4 ¿Eliminación del monopolio de Recope?

En Costa Rica, existe un monopolio en la importación, producción, almacenamiento, trasiego y distribución mayorista de hidrocarburos, creado en 1974. (en 1963 se crea la Refinadora Costarricense de Petróleo RECOPE S.A.). Mucho ha cambiado en casi cinco décadas, incluso la motivación de su creación. Recope no refina desde 2011. En materia de regulación y de cara al consumidor urge valorar la conveniencia de continuar con esa restricción competitiva.

Dada la inconformidad con los precios actuales de los derivados del petróleo a nivel nacional se escuchan voces que claman por la eliminación del monopolio de Recope, algunos incluso planteando la venta de esa empresa estatal al sector privado.

Sin embargo, cualquiera que sea la decisión que se tome, si es que se toma alguna, debe ser analizada con mucho cuidado. Una privatización inmediata indiscriminada de la empresa parece poco sensato.

Si se pretende reducir precios y acercarlos a los de un mercado competitivo, se necesita introducir más eficiencia operativa en el sector y reducir los precios. Es cierto que hay mucho que mejorar en eficiencia, pero los efectos sobre los precios no pueden ser vistos como algo significativo de corto plazo, especialmente al considerar que los dos principales factores que determinan los precios son los precios internacionales y el impuesto único.

Privatizar por privatizar no tiene sentido. Nadie querrá vender la empresa con todo y su poder monopolístico, pues se puede terminar igual o peor que con el monopolio estatal actual.

Si de lo que se trata es de vender los activos de la Empresa se presenta una paradoja: todo mundo querrá que se vendan mediante un concurso abierto al mejor postor, de manera que se logre obtener la mayor recuperación de capital posible. Pero este hecho hará que, cualquiera que sea el mecanismo de regulación que se implante, al comprador tendrá que reconocérsele en la tarifa el valor de la compra de los equipos y bienes inmuebles y de capital. Entre más pague por ellos, mayores tendrán que ser las tarifas.

Probablemente, pocos estarán de acuerdo en que se “donen” a un operador privado todos los activos de Recope. Quizás la única forma sería mediante la figura de un administrador interesado, ojalá que no tenga que pagar nada por los bienes de capital (instalaciones, equipos, oleoducto, etc.) para que el impacto sobre la tarifa sea cero. Pero, aun así, sería contradictorio pues la empresa necesitará recuperar el valor del capital para poder sustituirlo al vencer la vida útil. Esta paradoja hace muy difícil la opción de simplemente “eliminar o privatizar Recope”.

Es deseable promover la competencia en este mercado, permitiendo la participación del sector privado en las distintas etapas en poder del monopolio estatal y eso deberá hacerse paulatinamente, con la participación de empresas privadas, locales o extranjeras en las distintas etapas de la cadena productiva.

7.5.5 Márgenes de operación: permitir al sector privado el desarrollo de infraestructura

Con respecto al margen de operación de Recope, tomado sólo en cuenta el precio de la gasolina plus (al 01

de julio del 2021) de 559 colones/litro, corresponde 47,1 de margen de operación de Recope. De esos 47.1 colón/litro, aproximadamente 19.5 colones se utilizaron en los gastos de operación de la empresa (convención colectiva, costos de las gerencias de apoyo, personal), 18.5 colones para la reserva de inversión (de la base tarifaria y depreciación de activos) y 9.1 colón se distribuyeron en los costos del servicio de importación (seguros, cargas portuarias, margen del *trader*, demoras, fletes).

Puede que la disminución en el margen de Recope no resulte fácil, dadas las restricciones que impone su convención colectiva y demás gastos fijos. Sin embargo, está la posibilidad de recurrir al sector privado para el desarrollo de nueva infraestructura, aprovechando diferenciales de eficiencia operativa y económica frente al operador estatal.

El poliducto de Recope no llega a todo el país. La empresa tampoco tiene la capacidad para almacenar suficiente combustible (inventarios) que le permitan aprovechar momentos de precios internacionales bajos.

La primera reforma que se debería condicionar es permitir la entrada de empresas a los distintos segmentos, con la obligación de Recope de vender servicios complementarios, bajo un esquema cuidadoso que garantice abastecimiento y el manejo óptimo de inventarios. Lo primero que debe permitirse es que cualquier empresa pueda importar petróleo o sus derivados a su propia cuenta y riesgo y pueda implementar una cadena de suministro para abastecer el mercado. También debe permitirse la competencia en el transporte interno, para lo cual se requiere cambiar el modelo de fijación de precios por un sistema de bandas o de precios tope.

Otra área en que puede incursionar el sector privado es en la construcción de tanques de almacenaje de combustibles en diferentes zonas del país para mejorar los inventarios estratégicos, bajo reglas adecuadas para la compraventa nacional e internacional.

Otra oportunidad de negocio con el sector privado tiene que ver con la ampliación del poliducto nacional o con la creación de un gran poliducto centroamericano, financiado mediante un mecanismo de concesión, que permita mejorar el negocio de la compra y venta de hidrocarburos. Ello permite aprovechar puertos y líneas de abastecimiento eficientes y a través de esa interconexión aprovechar mejores precios de compra. El nuevo diseño de mercado también posibilita la construcción de planteles privados para la venta de

hidrocarburos, conectados a toda la red, incluido el poliducto de Recope.

El sector privado no debería tener limitaciones para construir y operar, bajo su cuenta y riesgo puertos o boyas petroleras y, eventualmente, hasta la construcción de refinerías, bajo estrictas normas de control ambiental.

El nuevo diseño también permite a los operadores privados abastecerse en los muelles petroleros, cumpliendo las normas de calidad y seguridad, pagando los costos portuarios y el peaje por el uso de infraestructura estatal si este fuese el caso. Al final, el uso de más poliductos es la estrategia que permitiría reducir los costos en el transporte del combustible.

7.5.6 Desregulación del mercado de GLP

En el mercado centroamericano el mercado del GLP opera de manera desregulada y los precios que recibe el consumidor incluso son menores que los costarricenses. Urge adicionar potestades legales para que las autoridades reguladoras verifiquen y garanticen el cumplimiento de las condiciones de competencia leal entre operadores. De esta manera, el precio al consumidor final podría ser liberalizado en su totalidad.

Si lo anterior no fuera posible, la liberalización de precios en el mercado minorista y del costo del transporte del GLP es una adecuada manera de inducir a la competencia de los minoristas formales (con título habilitante). En un segundo momento se analizaría la conveniencia de liberalizar el precio en los planteles mayoristas de GLP.

7.6 SERVICIO DE TRENES

Lograr el equilibrio financiero en el largo plazo para el prestador del servicio de transporte de pasajeros modalidad tren, con el fin de hacer sostenible financieramente las inversiones, es todo un tema para la gestión regulatoria en este sector. La modelación con parámetros de equidad intergeneracional es el elemento que puede hacer viable dicho esquema, siempre y cuando exista una adecuada estructuración financiera, independientemente de si el ente oferente del servicio es un ente estatal o privado o una asociación pública-privada.

Si no es posible adecuar ese tipo de estructuración financiera de largo plazo, la recuperación total de los costos sería mediante la tarifa o la transferencia y subsidios

del Estado a los participantes, siempre y cuando los análisis que permitan la internalización de las externalidades justifiquen el subsidio. En este esquema, una tarifa de valor presente diluida en el tiempo (costo fijo) más un ajuste por costo variable (de operación y mantenimiento) es una alternativa para considerar.

Con el fin de aplanar la demanda de pasajeros en las hora pico, podría establecerse diferentes tipos de cobro de tarifas en diferentes horas.

7.7 SERVICIO DE CABOTAJE

Independientemente de la modalidad que se utilice como mecanismo para establecer competencia entre oferentes (concesión o cualquier otro tipo de esquema de colaboración público-privado) o de las características particulares del servicio (por tamaño y por tipo de servicio, transporte al por menor de usuarios y de transporte de carga), lo importante para el bienestar de la población es la garantía de la continuidad del servicio con la debida calidad.

Dicha continuidad de largo plazo del servicio se puede gestionar en términos regulatorios mediante la aprobación de planes de negocio o inversiones. De nuevo el mecanismo de un valor presente descontado que se diluye en el tiempo en un costo fijo y la separación de un costo variable es un método tarifario que mejor se adapta a este sector.

El mismo mecanismo de tarifas diferenciadas horarias puede ser utilizado en el cabotaje al por mayor para disminuir el uso con exceso de capacidad en determinadas horas, claro está, una vez analizado y resuelto el tema de la recuperación de costos y el financiamiento de los activos.

7.8 REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR

En 2022, vence la concesión otorgada por el Estado costarricense a la empresa Riteve y esta es una oportunidad para estructurar un mecanismo bien ordenado e informado para someter a subasta pública dicha concesión.

De cara a la ciudadanía y a los mismos operadores de concesiones de servicios públicos, no debe quedar duda de que los activos desarrollados con dinero de los usuarios, mediante el procedimiento tarifario, son públicos y que el Estado debe procurar, con la nueva concesión, la mejor calidad del servicio.

Esto no quiere decir que el actual operador está descartado, todo lo contrario, y en igualdad de condiciones frente a los demás oferentes, tiene la posibilidad de volcar toda su experticia en la oferta que haga ante la administración concedente, durante la subasta.

Por lo anterior, es indispensable definir el número óptimo de empresas oferentes en el mercado y las condiciones de entrada en el cartel de licitación. No se trata de definir por inopia los segmentos de mercado y localizaciones empresariales, sino que, mediante los métodos cuantitativos que provee la teoría económica de la organización industrial, de los enfoques de estructuración de las subastas competitivas y de la teoría económica sobre contratos e incentivos, se defienda la ciencia y la técnica utilizada para definir cómo operará la actividad en los próximos años.

7.9 SERVICIO POSTAL

Aresep también regula un pequeño segmento de las tarifas de Correos de Costa Rica, las del servicio postal básico (hasta 200 gr), dejando fuera la parte más importante del negocio, el servicio de paquetería. Ello impone dificultades para la separación de las actividades, en ausencia de una verdadera contabilidad de costos.

En la práctica, la regulación ya no existe para este sector. Por lo tanto, resulta mandatorio valorar la relevancia para el usuario de mantener esta actividad regulada. Contablemente Correos de Costa Rica opera con activos totalmente depreciados y el modelo tarifario de servicio al costo únicamente contempla el costo operativo de la operación. Y en el mercado, existen empresas competidoras, motivo por el cual dicha actividad podría ser sujeta a desregulación.

8. CONCLUSIONES

La regulación de los servicios públicos y la promoción de la competencia no son fines en sí mismos. Son instrumentos para lograr mejores niveles de bienestar económico y social en la población.

El Estado debe lograr que la normativa regulatoria responda a sólidos principios legales, concordantes con la ciencia y la técnica. La regulación de la competencia y de los servicios públicos existen para evitar el abuso de poder de mercado de ciertos agentes económicos, a menudo provenientes de la explotación de derechos monopólicos entregados por el Estado y por la existencia de monopolios naturales, la prevalencia de economías de escala que obstaculizan la entrada al mercado, la información privilegiada, incompleta y asimétrica, las apropiaciones de tecnología, la integración vertical y horizontal en los negocios y la cartelización y colusiones tácitas.

Aumentar el nivel de competencia en Costa Rica implica nivelar el campo de juego para incluir sectores que no están sujetos a dichas disposiciones regladas. Esto es el caso de cooperativas, municipios y servicios públicos no regulados por la Ley de la Aresep.

La práctica de la regulación de los servicios públicos en Costa Rica encuentra las barreras cotidianas de la captura legislativa, política, jurídica, técnica, el mal uso de demandas personales, la interferencia a la independencia del regulador, las competencias compartidas, la existencia de subsidios implícitos, explícitos y cruzados y las distorsiones en la estratificación tarifaria. La prevalencia de la mala interpretación del concepto del servicio al costo, por encima de los principios regulatorios, es una carlanca que obstruye el diseño de métodos regulatorios y de la fiscalización técnica, financiera y contable en las empresas. A eso se suma, la regulación con información incompleta y la carencia de una sólida plataforma jurídica complementaria.

Existe un evidente conflicto entre el agente y el principal en relación con las grandes empresas públicas, relacionado con la entrega oportuna, veraz y robusta de información por parte de las empresas. Es latente el riesgo de captura política principalmente por la relación entre el Poder Ejecutivo y las Presidencias Ejecutivas de estas instituciones, las cuales, dan por sentado, la garantía de la fijación tarifaria y la exclusión del regulador en la toma de las decisiones estratégicas importantes. El método de elección de las autoridades,

altamente dependiente de las decisiones del poder ejecutivo introduce riesgos adicionales de captura.

Por el lado de los operadores privados, puede existir un similar nivel de captura, a veces ejercido por el poder de persuasión derivado de paros empresariales, que causan serios trastornos a toda la economía. Sólo para citar un ejemplo, se requiere una discusión abierta para cambiar el modelo de estación típica en las estaciones expendedoras de combustibles, el cambio en la valoración de la tasa de retorno y la discusión sobre el margen único en un mercado potencialmente competitivo. No obstante, parece existir una fuerte oposición al cambio de un margen único en las estaciones de servicio y las autoridades regulatorias carecen del apoyo político suficiente para implementarlo.

Otros problemas incluyen el hecho de que las metodologías tarifarias están diseñadas y regidas con el principio de servicio al costo y el otorgamiento de una rentabilidad garantizada. El problema no resulta de la determinación o cuantificación del costo marginal, del costo medio, del costo de operación y mantenimiento y de la base tarifaria, en sí mismos, sino que provienen de la incertidumbre sobre los costos imputados, sin posibilidades de control sobre si corresponden a los verdaderos costos eficientes de operación en cada segmento de actividad o producción del servicio público.

El usuario está desprotegido en este ámbito pues paga tarifas en donde el regulador ha ejercido poca o ninguna fiscalización y auditoría técnica, financiera y contable. ¿Cómo saber si una planta eléctrica, de gas, de bombeo de acueducto, de revisión vehicular, utiliza con racionalidad ingenieril la imputación eficiente de costos? En un mercado competitivo, la no aproximación a los costos eficientes provoca la salida de empresas.

Los precios topes pueden dar margen a la competencia y pueden ser utilizados en las fijaciones del servicio de taxis. Chile e Inglaterra han implementado un mecanismo basado en conceptos propios de los contratos regulatorios negociados, que incluye incentivos por mejoras en la eficiencia y la convergencia de las empresas a la eficiencia operativa de plantas modelo.

Las competencias compartidas entre el ente rector y lo indicado en los planes de desarrollo y los sectoriales tienden a minimizar la independencia del ente regulador. Caso especial involucra al sector de los autobuses y taxis por el hecho de que los esquemas operativos y el nivel y antigüedad de la flota son establecidos por el ente rector, ajeno al regulador, situación que influye

directamente en las tarifas de esos servicios. El regulador es un simple calculador tarifario.

Ciertos ministerios dictan las políticas públicas para los servicios regulados y en otros casos son las mismas empresas estatales las que tienen la potestad de abastecer el mercado nacional y dictar las políticas sectoriales, como en el caso del ICE, AyA y en parte, Recope. Incluso, en la elaboración de normativa técnica persiste dicha suerte de competencias compartidas, donde el papel de Aresep muchas veces es subsidiario y casi inexistente.

Falta mucho para mejorar en el diseño y la práctica regulatoria de los servicios públicos en el país, y se requiere promover cambios en la gestión de la regulación, en el campo legal y en reformas en la entrada de empresas y desregulación en los segmentos de servicios públicos regulados. Sin ser exhaustivos, una agenda para una discusión sobre los cambios en la gestión regulatoria y en los parámetros legales puede incluir lo siguiente:

1. Gestionar el buen uso de las prácticas de gobierno corporativo en las empresas estatales, siguiendo como práctica lo establecido en las recomendaciones de la OCDE.
2. Revisar las competencias en materia de rectoría sectorial, para garantizar un adecuado ejercicio de las potestades regulatorias sobre las empresas estatales.
3. Promover la normativa de la competencia en los sectores regulados de los servicios públicos.
4. Eliminar cualquier referencia en la Ley 7593 que privilegie un principio de regulación sobre otro. Además, otorgar mayor libertad al ente regulador para determinar los modelos tarifarios y equilibrar el régimen sancionatorio para enforzar el cumplimiento cabal de la regulación. También es indispensable fortalecer la potestad de revisar, ex ante, los esquemas de estructuración financiera en los operadores; y aclarar los lineamientos de política pública para reordenamiento de las concesiones de los servicios públicos.
5. Cambiar el sistema de elección de las autoridades reguladoras, a uno similar al de la elección del Contralor General de la República o el Defensor de los Habitantes.
6. Enforzar el acatamiento vinculante de las sanciones emitidas por el ente regulador.

7. Profundizar el mecanismo de comunicación, educación y revelación de información para organizar y despertar el interés de los usuarios a participar, con voz y voto, en las audiencias públicas. Sus decisiones deben ser vinculantes.
8. Contemplar dentro del portafolio de instrumentos regulatorios de la Aresep, herramientas especialmente diseñadas para tratar los temas de equidad intergeneracional, así como fiscalizar el descalce de la vida útil de los activos y la amortización de las inversiones.
9. Modificar la figura de la concesión para reafirmar la potestad del estado en la determinación de las condiciones del servicio y la disposición de los activos que se paguen mediante tarifas y proponer la optimización de las concesiones en aquellos sectores altamente atomizados como el transporte remunerado de personas modalidad autobús, servicios de taxi y las estaciones de servicio.
10. Acelerar los procesos de automatización que permitan la recopilación de información y conformación de sólidas bases de datos para realizar los ajustes tarifarios, previa verificación de los requisitos formales, de forma casi automática.
11. Transparentar el monto y nivel de los subsidios directos explícitos, los subsidios implícitos cruzados en las estructuras tarifarias y revelarlo a los usuarios de todos los servicios públicos, aunque lo ideal es que no se usen los servicios públicos para fines redistributivos o crear incentivos discriminatorios.

Dado el sistema actual de regulación de los servicios públicos, hay posibilidades de permitir mayor entrada de participantes en las actividades reguladas, a fin de mejorar la competencia. No obstante, en casos como los alcantarillados y acueductos puede no ser factible la incorporación de otras empresas a nivel nacional, o en una misma zona, pero no debe descartarse una desconcentración de la actividad por regiones. De esta manera, surgen una serie de propuestas de reformas en los sectores regulados, a saber:

1. Promover métodos de comparación de costos y auditorías en las empresas para permitir una verdadera revelación de costos y uso racional y eficiente de los recursos en los sectores regulados. Adicionalmente, congruentes con los contratos regulatorios de metas de desempeño, se pueden

utilizar precios tope con incentivos en sectores como electricidad y acueductos.

2. Continuar con las reformas en los reglamentos técnicos del suministro de electricidad, suministro en condominios, control de la calidad, generación distribuida, servicios auxiliares, entre otros.
3. Promover, gradualmente, pero a corto plazo, un mercado de subastas de electricidad en mercados de generación y distribución de electricidad, y promover contratos bilaterales entre grandes empresas y proveedores de electricidad. Este es el primer paso a un diseño de mercado regulado más competitivo. En la práctica diaria de estos mecanismos de mercado requieren que el intermediario que aclara la oferta y la demanda sea técnica y financieramente independiente. Una vez resuelto lo anterior, de manera secuencial, el usuario final pagaría la tarifa a la distribuidora o comercializadora según cada contrato bilateral.
4. Enforzar, en el muy corto plazo, el uso de tarjetas u otros mecanismos electrónicos de pago. Este instrumento no solo facilita el sistema de pagos, sino que permite recopilar información objetiva y clara para diseñar los parámetros operativos de cada servicio y fijar las tarifas con mayor exactitud. Para los consumidores que no tienen tarjetas de débito o crédito o un mecanismo de pago mediante un teléfono celular, se operaría con otros tipos de tarjetas electrónicas.
5. Tomar en cuenta la decisión del usuario, antes de aplicar la normativa de buses Euro V, buses eléctricos o superiores tecnologías en determinada ruta (y contrato de concesión), de manera transparente y democrática, suministrándole la información adecuada sobre el impacto tarifario y los beneficios de cada cambio en el esquema operativo que se pretenda incorporar.
6. Aplicar estrictos modelos de subasta, para el otorgamiento y renovación de las concesiones de servicio de autobús, y hacer más estrictas las condiciones de cumplimiento de compromisos por parte del concesionario a la sectorización e integración tarifaria, incluyendo un procedimiento sumario cuando sea requerido remover un concesionario por mal servicio y diluyendo los costos de inversión en el plazo de la vida útil de los activos.

7. Utilizar instrumentos financieros y de ejecución de proyectos adecuados, según las figuras estipuladas en la normativa de contratación administrativa para una buena gestión de los recursos en acueductos y alcantarillado. El método de reconocimiento de costos sería el de las tarifas intergeneracionales, manteniendo el equilibrio financiero del costo del valor del activo y su reconocimiento en función de su vida útil.
 8. Antes de contemplar la reducción del impuesto único de los combustibles, por sus implicaciones fiscales, debe agotarse los temas de disminución del margen de Recope, denunciando las convenciones colectivas y otros gastos, así como la optimización de los sistemas de transporte y distribución y una revisión de los costos de los márgenes de intermediación de los gasolineros, que son, incluso, mayores a los de Recope. También puede contribuir a la baja en los precios si se abre el desarrollo de infraestructura al sector privado y se fomenta la competencia entre los gasolineros. Será la apertura gradual la que indique si el grado de eficiencia de la empresa es pertinente.
 9. Permitir la entrada de empresas en segmentos de abastecimiento de los combustibles, la construcción de tanques de almacenaje de combustibles, poliductos y planteles de distribución, y permitir que operadores privados puedan abastecerse del insumo en los muelles petroleros en función de aumentar la eficiencia operativa y económica en el servicio público del abastecimiento y compraventa de hidrocarburos.
 10. Contemplar la posibilidad de establecer precios tope a los combustibles, conjuntamente con la liberalización del mercado para estaciones de servicio, para fomentar la competencia.
 11. Promover la competencia con la liberalización de precios en el mercado minorista y el costo del transporte del gas licuado de petróleo (GLP) para inducir la competencia de los minoristas formales (con título habilitante). Posteriormente, se analizaría si es necesario liberalizar el precio en los planteles mayoristas de GLP.
 12. Liberalizar o formalizar el servicio de taxis, manteniendo la regulación de la seguridad y calidad, requisitos de título habilitante y leyes fiscales y laborales. Esto no garantiza la eliminación total de la informalidad, pero facilitaría nivelar el juego de la competencia en el servicio público.
 13. Utilizar precios topes en el servicio de taxis, controlados mediante aplicaciones tecnológicas.
 14. Modelar con parámetros de equidad intergeneracional la modernización del transporte de pasajeros en trenes, de modo que la actividad sea financieramente sostenible, incorporando estrictamente solo la internalización de externalidades implicadas, procurando mecanismos para que sean los beneficiarios de esas externalidades los que exclusivamente paguen las pérdidas involucradas.
 15. Establecer competencia entre oferentes del servicio de cabotaje mayor, mediante mecanismos apropiados de concesión, ya sea mediante asociaciones público-privadas, o bien un ente estatal o privado, que garantice la continuidad y calidad del servicio para el largo plazo, mediante la aprobación de planes de negocio o inversiones.
 16. Estructurar un mecanismo ordenado, transparente e informado para someter a subasta pública la concesión del servicio de la revisión técnica vehicular. Es indispensable definir, de previo, el número óptimo de empresas oferentes en el mercado y las condiciones de entrada en el cartel de licitación.
 17. Valorar la relevancia para el usuario de continuar con la regulación del servicio postal, dado que el prestatario actual de hecho compite en un mercado en abierto.
- Lo señalado es una base de discusión sobre cómo debe reformarse el esquema de regulación de los servicios públicos y de la promoción de la competencia en Costa Rica, a partir de la experiencia de regulación y competencia en el país durante los últimos 25 años, sin perder de vista el objetivo de procurar mejoras en el nivel de bienestar de la población y, sobre todo, eliminar las distorsiones que un mal sistema tarifario produce para la actividad empresarial, afectando su competitividad, tanto interna como externa.

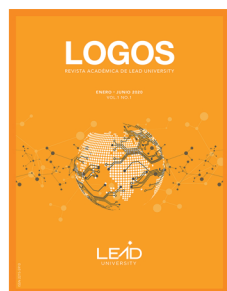
BIBLIOGRAFÍA

- Alchian, Armen A., and Harold Demsetz. Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, vol. 62, no. 5, 1972, pp. 777-795. JSTOR, www.jstor.org/stable/1815199. Accessed 9 Mar. 2021.
- Angulo, J. (2017). Equidad en el acceso a los servicios públicos. Programa Estado de La Nación. En: <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/1090>. Costa Rica
- Aresep (2015) Ley No. 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y sus reformas. Incluye modificaciones de la Ley 8660. Diseño Editorial. San José, Costa Rica.
- Aresep (2016). Reglamento de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado (AR-PSAyA-2015). Resolución N° RJD-053-2016, publicada en Alcance 55, La Gaceta N° 69 del 12 de abril de 2016.
- Baumol W., Panzar J.C., Willig R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Bustos, Alvaro y Alexander Galetovic (2001). Regulación por empresa eficiente: ¿quién es realmente usted?”. Ministerio de Economía de Chile. En: https://www.economia.gob.cl/1540/articles-187010_recurso_1.pdf. Abril
- Centro para el Desarrollo de la Regulación de la Aresep (2019). Estudios de precios comparativos y de índices de eficiencia para el sector de energía (electricidad, hidrocarburos), puertos y aeropuertos, transporte público, cabotaje, entre otros. Ver Revista de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Diciembre 2019. Volumen: 5 REGULACIÓN Y SOCIEDAD de análisis sobre Artículos servicios regulados ISSN: 2215-4787 (<https://aresep.go.cr/aresep/publicaciones/revista-regulacion-sociedad>)
- Cienfuentes, M. (2013). Gobierno Corporativo en Empresas Estatales Chilenas y normas de la OCDE. - CODELCO Y METRO. Universidad de Chile.
- Executive Director Regulated Industries Commission. Furness House (2005). Approaches to determining regulatory depreciation allowances. Classification: Consultation Document. Distribution: Stakeholders/Public. Reference No. FIN/02/05. Publication Date. Wrightson Road and Independence Square. Port-of-Spain, Trinidad. Postal Address: P.O. Box 1001, Port-of-Spain, Trinidad; Guide to valuation and depreciation under the international accounting standards for the public sector. CPA Australia Ltd ('CPA Australia' cpaaustralia.com.au). First published CPA Australia Ltd ACN 008 392 452 Level 20, 28 Freshwater Place Southbank Vic 3006 Australia. ISBN 978-1-921742-29-3
- Fuentes, Fernando y Agosto Saavedra (2007). Un análisis comparado de los mecanismos de empresa eficiente y Price cap. Ministerio de Economía de Chile. En: <https://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/inv191.pdf>. Agosto
- Fuentes, Fernando y Agosto Saavedra (2009). Regulación por empresa eficiente: problemas al estimar las inversiones y posibles soluciones. Ministerio de Economía de Chile. En https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/MODULO_I_Panel04Regulacion_medio_ambiente/Eduardo_Saavedra_Regulacion_por_Empresa_Eficiente.pdf. Noviembre
- Hernández Sánchez, Silvia (2021). Proyecto de Ley “LEY DE REFORMA GENERAL AL MODELO TARIFARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS”. EXPEDIENTE N° 22.446. Sistema de Información Legislativa (SIL). Asamblea legislativa de Costa Rica. San José.
- Herrero, Fernando (2016). El usuario y la captura del regulador: el caso de Costa Rica. Revista conmemorativa. El usuario en el centro de la regulación. Aresep, Escazú. 11 de noviembre del 2016 En: <https://aresep.go.cr/aresep/publicaciones/revista-regulacion-sociedad>. San José, página 83.
- Herrero, Fernando y Ricardo Monge (2015). Citado con base en Manuel R. Agosin Alberto Barreix Juan C. Gómez Sabían, Roberto Machado Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington 2005. 2015) En: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Marco-y-Opciones-para-la-Reforma-Tributaria-en-Centroam%C3%A9rica.pdf>
- Hess, Hermann (2014). Situación del sector y de las tarifas del transporte público de personas en Costa Rica. Academia de Centroamérica. Serie Análisis, San José. Julio. En: <https://www.academiaca.or.cr/serie-analisis/situacion-del-sector-y-de-las-tarifas-del-transporte-publico-de-personas-en-costa-rica/>
- Jamasb, Tooraj (2020). Incentive Regulation of Electricity and Gas Networks in the UK: From RIIO-1 to RIIO-2 Copenhagen School of Energy Infrastructure (CSEI). Department of Economics, Copenhagen Business School 6. En https://www.cbs.dk/files/cbs.dk/call_to_action/2020_02_06-working_paper-jamasb_riio1_riio2-wp01.pdf. February
- Joskow P, ed. (2000). *Economic Regulation, Critical Ideas in Economics*. Published by Edward Elgar Publishing Limited, UK.
- Joskow, Paul (2014). Incentive Regulation in Theory and Practice: Electricity Distribution and Transmission Networks. Chapter URL: <http://www.nber.org/chapters/c12566> (pp. 291-344). Economic regulation and its reform: What have we learned?. Book editor: Nancy I. Rose. University of Chicago Press

-
- La Nación (2015). Fallidos proyectos de la CNFL. Periódico La Nación. En: <https://www.nacion.com/opinion/editorial/fallidos-proyectos-de-la-cnfl/AT7LWUODXJEAROPMP6HCJ25UXU/story/>. San José.
- Laffont J.J. and Tirole J (1994). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT-Press, MA, US. Second Printing.
- Mas-Colell, Michael D. Whinston y Jerry Green (1995). Microeconomic Theory (1995) Oxford University Press
- Montero, Juan-Pablo (2004). Forward Contracting and Collusion in Oligopoly. Documentos de Trabajo 271, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile. http://www.economia.uc.cl/docs/dt_267.pdf
- Musgrave, Richard (1959). Teoría de la Hacienda Pública. Editorial Aguilar.
- Newbery, D. (1999). Privatisation, Restructuring and Regulation of Network Utilities. MIT Press, London.
- OCDE (2011). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas. Paris.
- OCDE (2020). Costa Rica: Evaluación del derecho y política de la competencia. Paris.
- OCDE (2020). Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris
- OFGEM. Sitio web: <https://www.ofgem.gov.uk/regulating-energy-networks/networks-explained>
- Peltzman S. (1989). The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation and Comments and Discussion by Michael E. Levine and Roger G. Noll, Brookings Papers on Economic Activity, 1-41, 42-8, 48-49.
- Revista de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (2019). Volumen: 5 REGULACIÓN Y SOCIEDAD de análisis sobre Artículos servicios regulados ISSN: 2215-4787. San José, Diciembre, (<https://aresep.go.cr/aresep/publicaciones/revista-regulacion-sociedad>)
- Rodríguez Arguello, Percy (2000). Desarrollo y regulación de los servicios públicos en Costa Rica. (2001). Escazú, Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- SINALEVI. Ley No 3503 Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores. San José. Sitio web Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores. Sitio web de las 13:28 horas del 09/07/2021: http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=9433
- SINALEVI. Ley No 7472 Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Sitio web de las 13:28 horas del 09/07/2021: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481
- Sitio web de Recope del 01 del 07 del 2021 <https://www.recope.go.cr/productos/precios-nacionales/estructura-de-precios/https://www.recope.go.cr/productos/precios-nacionales/estructura-de-precios/>
- Spulber D. (1999). Market Microstructure. Intermediaries and the Theory of the Firm. Cambridge University Press, US.
- Stiglitz (2000). Economics of the Public Sector. New York: W.W. Norton & Company.
- Urbiztondo, S. (2014). La regulación de los servicios públicos: aspectos básicos del enfoque económico, Foro sobre Regulación de los Servicios Públicos, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, Mayo.
- Viscusi W., Vernon J., Harrington J. (2000), Economics of Regulation and Antitrust, The MIT Press, USA.
- Yong Chacón, M (2016). Es complicado regular. En Autoridad Reguladora de los Servicios públicos Compendio de temas regulatorios. Autoridad Reguladora de los Servicios públicos. -- 1 ed. -- San José, CR: Aresep, 2016. 60 p.; 23 x 16 cm ISBN 978-9977-19-003-7. Página 29.

REVISTA ACADÉMICA LOGOS

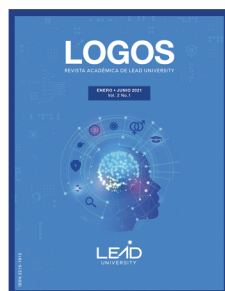
Primera revista académica cosechada a nivel nacional e internacional en el repositorio de acceso abierto Kimuk.



Vol. 1 No.1



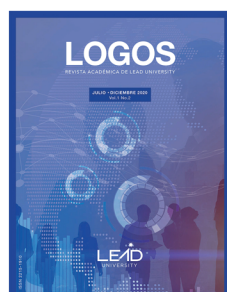
Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder a la revista



Vol. 2 No.1



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder a la revista



Vol. 1 No. 2



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder a la revista



Vol. 2 No. 2



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder a la revista

INVESTIGACIONES



COSTA RICA: UN PROCESO DE APERTURA INCONCLUSO. ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA APERTURA COMERCIAL Y EPISODIOS REVELADORES

Ricardo Monge González y Luis Rivera



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder a la investigación



LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): ALINEAMIENTO Y AVANCE DE EMPRESAS CON PRESENCIA EN COSTA RICA

Roxana Viquez S. e Irene Viquez S.



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder a la investigación



PROPUESTA PARA UNA MEJOR REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN COSTA RICA

Uri Weinstok



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder a la investigación

COMPENDIOS DE POLÍTICA PÚBLICA



ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POST COVID-19



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder al Compendio de Diálogos de Política Pública



DIÁLOGOS DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE FACILITACIÓN DE COMERCIO



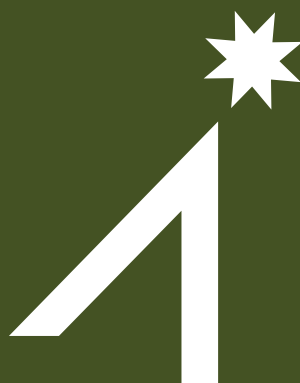
Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder al Compendio de Diálogos de Política Pública



DIÁLOGOS DE POLÍTICA PÚBLICA POST INGRESO DE COSTA RICA A LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder al Compendio de Diálogos de Política Pública



WWW.ULEAD.AC.CR

INFO@ULEAD.AC.CR +506 4000-LEAD

