

REPÚBLICA DE COSTA RICA
AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

INFORME DE LABORES 2006

ABRIL 2007



REPÚBLICA DE COSTA RICA
AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

INFORME DE LABORES 2006

ABRIL 2007

Índice

Presentación	5
Capítulo 1	7
Redefiniendo el rumbo: cambios institucionales recientes	9
1.1. Principios regulatorios de alcance general	10
1.1.1. Servicio al costo	10
1.1.2. Competencia	12
1.1.3. Amortiguamiento tarifario	12
1.1.4. Responsabilidad del prestador	14
1.1.5. Fijación prospectiva de tarifas	14
1.1.6. Revisión a posteriori	15
1.1.7. Vinculación precio y calidad	15
1.2. Un compromiso de mayor alcance	16
1.3. Reorganización de procesos internos	18
1.4. Liderazgo institucional ante iniciativas reformadoras del marco normativo	18
1.5. Decisiones relevantes y polémicas durante 2006	20
1.5.1. La convención colectiva de JAPDEVA	20
1.5.2. Cogeneración eléctrica	20
1.5.3. Rebalanceo en los precios de hidrocarburos	21
1.5.4. Porteadores y taxis	22

Capítulo 2	23
Opinión sobre el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones	25
1. Criterio General	25
2. El reto del servicio universal	26
3. Condiciones institucionales necesarias para el éxito de la apertura: independencia, multisectorialidad y especialización	27
4. La gestión de las concesiones: un instrumento esencial para la regulación de los mercados	28
5. La regulación de la competencia en los servicios de telecomunicaciones	30
Capítulo 3	31
Panorama de los servicios públicos	33
2.1. La importancia de los servicios públicos en la economía costarricense	33
2.2. Las industrias reguladas	40
2.2.1. Telecomunicaciones	40
2.2.2. Servicios postales	41
2.2.3. Energía eléctrica	42
2.2.4. Hidrocarburos	44
2.2.5. Agua para consumo humano y saneamiento	46
2.2.6. Agua para riego	47
2.2.7. Transporte terrestre	48
2.2.8. Peajes	50
2.2.9. Servicios aeronáuticos	50
2.2.10. Servicios portuarios	51
2.2.11. Cabotaje	52

Presentación

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos enfrenta el reto de actualizar su marco normativo y su estructura organizativa para poder ejercer sus potestades adecuadamente, en medio de los grandes cambios que se están presentando en el ámbito nacional y en el contexto mundial.

El éxito del proceso de actualización y modernización de la Autoridad Reguladora es fundamental para el bienestar de la sociedad costarricense. Las decisiones que emanan de esta institución afectan la vida de todos los ciudadanos, de manera significativa. Una Autoridad Reguladora capaz de ejercer sus potestades eficazmente puede tener una influencia significativa en las condiciones de acceso y calidad de un conjunto de servicios públicos que son esenciales para el desempeño de la economía y el desarrollo social.

La gestión de la Autoridad Reguladora durante el período 2006 se caracterizó, precisamente, por el esfuerzo de actualización y modernización institucional. Los principales lineamientos estratégicos que guiaron la gestión de la institución en este período son los siguientes:

- a) Impulso de la reforma de la ley que norma el desempeño de la Autoridad Reguladora.
- b) Fortalecimiento de las capacidades internas de la institución.
- c) Revisión y actualización de las metodologías de definición de tarifas.
- d) Promoción de los cambios en el marco normativo del sector de telecomunicaciones, para actualizarlo al nuevo contexto de apertura que se avecina.

En este informe de labores se exponen los avances alcanzados en la concreción de los lineamientos antes citados. En el primer capítulo se hace una descripción de los lineamientos regulatorios y de los casos más destacados dentro del análisis tarifario.

En el segundo capítulo se presenta la opinión de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora sobre el proyecto de Ley General de las Telecomunicaciones.

En el último apartado, se detalla la regulación económica y técnica en las áreas de telecomunicaciones, energía, agua y saneamiento y transportes.

Esperamos que este informe sirva como instrumento de rendición de cuentas de la Autoridad Reguladora ante el resto del Estado Costarricense, y que también contribuya a un mayor conocimiento de las actividades que realiza la institución.



Fernando Herrero
Regulador General



Capítulo 1

**Redefiniendo el rumbo:
cambios institucionales
recientes**

Capítulo 1

Redefiniendo el rumbo: cambios institucionales recientes

Durante el segundo semestre de 2006, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos inició un profundo análisis de su papel en la sociedad costarricense, que llevó a su junta directiva a plantear una revisión integral del modelo vigente de regulación para adecuarlo a las nuevas tendencias y corrientes de intervención en materia de servicios públicos, con el propósito de mejorar su desempeño económico y, de ese modo, brindarle más competitividad a los sectores productivos que demanda tales servicios, al mismo tiempo que expandir la cobertura y la calidad de los servicios suministrados a los hogares.

En términos generales, las reformas al marco institucional de los servicios públicos en Costa Rica que actualmente están planteadas, tienen dos grandes frentes: por un lado, están las reformas a la Ley 7593 de la Autoridad Reguladora, así como varios proyectos de ley que buscan la modernización y apertura del sector de telecomunicaciones. Por otro lado, la Autoridad Reguladora ha emprendido acciones concretas en los últimos meses para reorganizar sustancialmente su actividad, buscando orientar el proceso de regulación más hacia la creación de incentivos y señales que promuevan la competencia donde sea viable introducirla, en virtud de que tendría un impacto positivo a largo plazo en lo relativo a la eficiencia asignativa en aquellos sectores regulados donde tuviera lugar.

Como parte de los cambios internos que se han promovido hasta el presente, debe destacarse especialmente la insistencia de las nuevas autoridades en el principio del acceso universal a los servicios domiciliarios, la mejora sostenida de la calidad de éstos y la eliminación de distorsiones en las estructuras tarifarias de varios de los servicios públicos que en el pasado actuaron como mecanismos poco eficaces de redistribución del ingreso, que finalmente llevaron a la formación de grupos de interés que se opusieron con insistencia a la eliminación de tales distorsiones.

A lo largo del presente año, cabría esperar que las funciones de una Autoridad Reguladora remozada se fortalezcan por cambios en su legislación y se logre una mayor especialización como consecuencia de transformar a las actuales direcciones sustantivas de regulación en superintendencias, con potestades ampliadas para la realización de sus funciones.

La modificación integral del proceso de regulación de los servicios públicos que se concretaría en buena medida a lo largo de los próximos quince meses, tiene la pretensión de mejorar el desempeño global de los mercados a través de una apertura que promueva la competencia y potencie el crecimiento de las industrias, así como una intervención más orientada a incentivos en los sectores donde la

competencia no sea viable, compatible ambas con la creciente integración internacional de la economía costarricense.

1.1 Principios regulatorios de alcance general

En el cuarto trimestre de 2006, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos definió un conjunto de principios institucionales que serán la base de sus actuaciones y decisiones regulatorias. De esta manera, se busca que la regulación esté más asentada en reglas claras y menos en actuaciones que puedan tener un carácter discrecional. Los principios, que encuentran sustento en la Ley 7593, se enumeran a continuación:

1.1.1. Servicio al costo

La Autoridad Reguladora fijará las tarifas de acuerdo con el principio de servicio al costo, entendido como el costo de oportunidad social de largo plazo de los servicios. Los criterios de eficiencia económica, equidad social, sostenibilidad ambiental y conservación de los recursos serán elementos centrales en su definición.

Los artículos 3.b), 31 y 32 de la Ley 7593 señalan expresamente que la fijación de tarifas para los servicios públicos debe realizarse atendiendo el costo estrictamente necesario para garantizar la sostenibilidad de su oferta. En principio, la definición de costo para fines regulatorios parece inequívoca; sin embargo, ese concepto puede dar origen a interpretaciones que podrían llevar a fijaciones

efectivas que sean incompatibles con lo que pretendió el legislador cuando sancionó la ley o con el interés público.

En la práctica de sistemas de regulación no orientados a la eficiencia económica, el costo usualmente es interpretado en sentido puramente contable. Esta continúa siendo, aún hoy día, una tradición aceptada ampliamente. Las desventajas que presenta se relacionan básicamente con sus efectos adversos en materia de asignación de recursos y bienestar. En efecto, la fijación de tarifas basada en este tipo de regulación cubre los gastos de operación y mantenimiento en que incurre la empresa y/o industria y reconoce, adicionalmente, una tasa de rendimiento ex ante sobre la inversión que se agrega a los costos totales.

Si la productividad total de los factores de producción no se evalúa, y este es generalmente el caso, existen incentivos perversos para sobredimensionar los acervos de capital fijo de la empresa/industria, porque de esa manera se obtiene un rendimiento absoluto garantizado mayor que tiende a mejorar el desempeño financiero de la actividad. De esa manera se llega a la tesis de Averch-Johnson, bien conocida en la literatura de la regulación de servicios públicos.

Por otro lado, la acumulación excesiva de capital físico se traslada a las tarifas como un margen adicional que no tendría lugar si esa actividad no estuviera regulada y sufriera de competencia. Con ello, el precio de acceso

al servicio público que paga el usuario es más alto, lo que incide negativamente en sus posibilidades de consumo alternativo. Hasta la adopción reciente de un criterio de costo fundamentalmente económico como el definido, a algunas de las actividades reguladas de servicio público en Costa Rica se les ha hecho fijaciones tarifarias basadas en el costo contable.

Una segunda interpretación de servicio al costo está dada por el principio de equilibrio financiero de la actividad regulada contenido en el párrafo tercero del artículo 31 de la ley 7593 y en el inciso f) del artículo 1 de su reglamento. En este caso, las fijaciones tarifarias deben garantizar que la actividad, bien sea organizada en régimen de concurrencia o de monopolio, no sea deficitaria financieramente. Cuando la industria regulada se caracteriza por tener a varias o muchas empresas, no siempre se puede garantizar la consecución del principio de equilibrio financiero, especialmente si las fijaciones se realizan con base en estructuras productivas modelo.

Si aquellas fijaciones llevan a un precio uniforme para el conglomerado industrial, es posible que haya empresas individuales cuyas estructuras de costos no sean capaces de generar un rendimiento aceptable para la inversión, en cuyo caso podrían tornarse deficitarias o de rentabilidad nula. En este caso, las empresas son obligadas a realizar esfuerzos internos de gestión para contener

el crecimiento de los costos y de esa manera mantenerse en el mercado. En caso contrario, quedarán expuestas a su salida del mercado.

Ahora bien, cuando la estructura de la industria es de competencia imperfecta (pocos participantes) o de monopolio, ese principio de equilibrio financiero no ejerce un efecto de discriminación entre empresas eficientes e ineficientes. En tal caso, especialmente si la oferta del servicio público permite algún grado de diferenciación, es posible que el ente regulador se vea sometido a fuertes presiones para garantizar un precio compatible con dicho equilibrio, lo cual podría conducir a la apropiación de una parte del excedente de los consumidores por la(s) firma(s) regulada(s).

Finalmente, la definición económica de servicio al costo intenta superar las limitaciones de los dos enfoques anteriores. Dado que el conjunto de los servicios públicos sujetos a regulación por virtud de la Ley 7593 es heterogéneo, es necesario que aquellas industrias donde la competencia pueda operar eficazmente calculen sus costos con base en el tamaño óptimo de escala a largo plazo, tomando en cuenta el nivel, estructura y dinámica intertemporal de su demanda, los aumentos de productividad de los factores de producción, el cambio tecnológico, la competencia y las externalidades que genere. En tal caso, la Autoridad Reguladora no tendría que realizar fijaciones tarifarias para industrias caracterizadas por elementos de rivalidad comercial (competencia). El precio

en estas industrias lo regularán los usuarios de los servicios.

En cuanto a industrias de competencia imperfecta o en régimen de monopolio, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta el mejor uso social alternativo del capital en la industria de que se trate, con base en el cual fijará las tarifas que corresponda. De esta manera se logra un avance significativo en la mejor asignación de los recursos de producción absorbidos por el universo de las empresas de servicios públicos en Costa Rica.

1.1.2. Competencia

En la medida en que la competencia pueda utilizarse como un instrumento para minimizar el precio y elevar la calidad de los servicios públicos, será promovida por la Autoridad. Cuando esto no sea posible, se recurrirá a los mecanismos que resulten en el menor costo social posible para la regulación de la calidad y la fijación de tarifas.

Este principio está estrechamente emparentado con el de servicio al costo. En la medida que las industrias de servicios públicos reúnan a varios o muchos participantes, como son los casos de transporte por taxi, distribución minorista de combustibles, transporte de hidrocarburos, sería conveniente darle un espacio a la competencia para que defina las configuraciones de precio/calidad aceptables para el mercado.

Es necesario advertir que el estudio riguroso y exhaustivo de las condiciones

iniciales es un requisito esencial para la viabilidad del proceso de desregulación tarifaria. De esa manera, se pueden evitar errores que se han cometido en otros países que inicialmente emprendieron procesos de desregulación y luego dieron marcha atrás. Asimismo, el monitoreo de la evolución del comportamiento del mercado será una tarea de crucial importancia para diagnosticar posibles obstáculos a la consolidación del proceso.

En todo caso, la desregulación tarifaria no supone, en ningún caso, una retirada de la Autoridad Reguladora de sus obligaciones de regulación técnica. Por el contrario, la liberación de recursos de las fijaciones tarifarias tendrá el efecto positivo de permitir una concentración de las funciones regulatorias en aspectos de calidad y normativa técnica de acatamiento obligatorio por los prestadores de los servicios. Dicho proceso deberá ser acompañado por medidas que garanticen el acceso universal a los servicios de naturaleza domiciliaria.

1.1.3. Amortiguamiento tarifario

Con el fin de propiciar las inversiones necesarias para la sostenibilidad y modernización de los servicios públicos, en la fijación de las tarifas se reconocerán la depreciación y el costo del capital. Para evitar variaciones desproporcionadas en ellas y distribuir el costo entre quienes reciben los beneficios a lo largo del tiempo, no se reconocerá el financiamiento de los planes de inversión mediante aumentos en las tarifas.

Ha sido lugar común en los sistemas de regulación, especialmente con gran participación de empresas del sector público, el financiamiento anticipado de las inversiones con cargo a las tarifas. Esa práctica puede tener varios efectos económicos poco deseables, que finalmente afectan a los usuarios.

En primer lugar, cuando los proyectos de inversión son cuantiosos y la empresa que pretende llevarlos adelante no dispone de los recursos suficientes para su emprendimiento, se presenta el dilema de obtener financiamiento del mercado financiero local o extranjero o, de manera alternativa, ejecutarlos, total o parcialmente, una vez que se obtengan recursos tarifarios frescos que ya incluyen un componente de financiamiento anticipado.

Si la elasticidad precio de la demanda por ese servicio es baja, la actividad se produce en condiciones de monopolio u oligopolio y el ente regulador es permisivo, puede ocurrir que el plazo de maduración de las inversiones¹ no calce con el horizonte temporal del financiamiento, con lo cual las tarifas tendrían variaciones fuertes que incidirían sensiblemente en la capacidad de pago de los usuarios. Con el principio señalado, la Autoridad Reguladora busca eliminar esa posibilidad, obligando a los prestadores a obtener financiamiento para sus planes de inversión que aumenten su capacidad instalada.

En segundo lugar, el amortiguamiento tarifario también pretende contener la posibilidad del doble pago de las inversiones con cargo a los precios de los servicios públicos. Esta situación puede ocurrir cuando se financia por anticipado, al menos parcialmente, el programa de inversiones de una empresa y en futuras fijaciones tarifarias se le reconoce la depreciación. Así, la empresa no desembolsa recursos propios ni de terceros para atender su programa de expansión o de renovación; luego, pasa por gasto de depreciación lo que se le financió anticipadamente, y si logra trasladar dicha depreciación con nuevas peticiones de financiamiento anticipado, terminará apropiándose del doble pago. Naturalmente, dar un seguimiento minucioso a ese proceso es difícil; por esa razón, aquel principio es un elemento filtrante que en el peor de los casos dificultaría esa pretensión.

En tercer lugar, la gestión de financiamiento para las inversiones por el prestador del servicio público supone que debe someter un plan de negocios al proveedor de fondos, de modo que de la valoración de su viabilidad comercial y financiera dependerá la obtención de los recursos. Por consiguiente, de modo indirecto la obtención de recursos del mercado financiero es un indicador de la valoración que hace el prestamista de la solidez de la actividad y esa información puede ser de gran utilidad para el mismo proceso de regulación.

¹ O su vida útil

Un elemento positivo que puede derivarse, adicionalmente, de este principio es que las tarifas por los servicios públicos deberían seguir una trayectoria paralela a la de los costos a largo plazo y estar menos ancladas en factores coyunturales o de corto plazo.

1.1.4. Responsabilidad del prestador

La intervención del organismo regulador en los asuntos internos de las empresas deberá reducirse al mínimo indispensable para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la regulación. Las autoridades de cada institución son las responsables de hacer sus planes, presupuestos, contratos, convenciones colectivas y demás actos propios de la administración.

De conformidad con el artículo 6.a/b) de la Ley 7593, la obligación de la Autoridad Reguladora, en el ejercicio de sus potestades regladas, se circunscribe a comprobar el correcto manejo de los factores globales que afectan el costo del servicio y, extensivamente, su calidad. Por lo tanto, su intervención debe limitarse a velar porque esos factores no sean afectados, en materia de fijaciones tarifarias, por elementos arbitrarios o excesivos que resulten lesivos al interés público que deviene de la regulación.

Una vez que la Autoridad Reguladora haya analizado y valorado pormenorizadamente una solicitud de fijación tarifaria y halla hecho prevalecer el principio de servicio al costo, será el ente regulado el único responsable de

las decisiones que pueda tomar en relación con lo enumerado en el principio.

1.1.5. Fijación prospectiva de tarifas

Las tarifas se fijarán por períodos determinados, con el propósito de darle incentivos a la administración para reducir los costos y generar excedentes extraordinarios, los cuales podrán ser empleados por las entidades en el período en el que fueron generadas o en el siguiente. Posteriormente, la porción del excedente que no haya sido utilizado se aplicará a la reducción de las tarifas.

De manera típica, la regulación basada en la concepción contable del costo del servicio tiende sistemáticamente a fijar tarifas con fundamento en costos históricos contenidos en los estados financieros, pues en ellos se halla el detalle de los que ha soportado la actividad durante un determinado período.

Con la instauración de este principio, la información contenida en los estados financieros de períodos anteriores sigue jugando un papel importante pero deja de ser decisiva para definir las tarifas, toda vez que éstas deberán ajustarse a la estimación de los costos marginales de largo plazo de cada actividad. Por otro lado, la Autoridad Reguladora se ha caracterizado hasta el presente por realizar fijaciones tarifarias para un solo período, cualquiera sea su extensión. En adelante, una vez que se disponga de las nuevas metodologías de regulación económica, dichas fijaciones podrían ser para varios períodos, las cuales serían revisadas

en caso de la ocurrencia de fenómenos extraordinarios que alteren significativamente el entorno económico en que operan las empresas reguladas.

El principio enunciado también supone una revisión a fondo de todos los modelos de ajuste automático extraordinario que se encuentran vigentes.

1.1.6. Revisión a posteriori

La Autoridad revisará a posteriori las acciones realizadas por los entes regulados, con el propósito de verificar el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en materia regulatoria, en especial, la inversión necesaria para asegurar la prestación los servicios.

El artículo 14.i) de la Ley 7593 indica que es una obligación ineludible de los prestadores de servicios públicos estar preparados para garantizar, en el corto plazo, la prestación del servicio ante aumentos de la demanda. Si a ese mandato se le añade la condición de que la Autoridad Reguladora debe velar porque los servicios bajo su tutela se presten con los requisitos de oportunidad, continuidad y confiabilidad, definidos en el artículo 4.d) del mismo cuerpo normativo, es natural comprender los alcances de la revisión a posteriori de las acciones que emprenda.

Partiendo de la responsabilidad social y empresarial que asume el prestador de un servicio público, la Autoridad Reguladora considera que debe tener amplia libertad

para desarrollar su actividad dentro de los límites naturales que le impone el marco jurídico de la regulación. Por lo tanto, debe rendir cuentas, en materia regulatoria, con posterioridad a sus actuaciones.

Durante 2006, mucho del seguimiento tarifario se ha realizado en forma más rigurosa, en respuesta a la adopción de este principio. Una muestra clara de lo expuesto es el rechazo de la solicitud de prórroga de plazos que hizo el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para cumplir integralmente con todas las directrices regulatorias que emanaron de la resolución RRG-3363-2004.

1.1.7. Vinculación precio y calidad

Cuando la Autoridad Reguladora fije las tarifas, hará explícita la relación entre la tarifa fijada y la calidad de los bienes y servicios regulados.

El último, pero no por ello menos importante, de los principios que han sido articulados por la junta directiva de la Autoridad Reguladora como los ejes de la nueva visión del proceso de regulación es el engarce entre precio y calidad, variables que de alguna manera han estado divorciadas en varios de los servicios regulados.

En muchos casos, la preocupación y monitoreo de la calidad de los servicios ha estado presente por largo tiempo. Prueba de esa afirmación es que existe normativa que fija estándares de calidad para varios de ellos. Sin embargo, una debilidad que se le puede

achacar al proceso de regulación es que ésta no ha sido incorporada debidamente como parte de las tarifas. En atención a ese hecho y a la luz de la promulgación de este principio, la Autoridad Reguladora está desarrollando nuevas metodologías que permitirán una vinculación efectiva entre esos dos aspectos.

1.2 Un compromiso de mayor alcance

A partir de agosto de 2006, las nuevas autoridades institucionales se avocaron de manera prioritaria y comprometida a redefinir el curso de la regulación de servicios públicos en Costa Rica. Este emprendimiento responde a la necesidad impostergable que tiene el país de modernizar y poner a la altura de los tiempos algunas de sus instituciones más importantes, dentro de las cuales la Autoridad Reguladora juega un papel central, con objeto de lograr avances significativos en el desarrollo nacional.

A la vez, dado que los servicios públicos tienen un peso relevante en la producción nacional y el bienestar de los hogares, como quedó señalado en la sección anterior, el momento para comenzar a avanzar si bien llega tarde no deja de ser promisorio.

Entre las actividades que impulsó con entusiasmo la junta directiva y que se desarrollaron en el curso del último trimestre de 2006, estuvo la redefinición de la razón de ser de la Autoridad Reguladora, proceso en el que hubo una participación de todas sus

direcciones. Para tal efecto, se constituyeron varios equipos de trabajo que se dieron a la tarea de revisar los logros alcanzados en los últimos años y valorarlos a la luz de la misión que había sido formulada tiempo atrás. Se concluyó que el nuevo escenario local e internacional en el que se desenvuelve la Autoridad Reguladora y los desafíos que presenta globalmente el entorno económico le plantean nuevas exigencias que requieren una respuesta rápida y decidida.

Como consecuencia de lo anterior, se trazaron una misión, visión y valores que son adecuadas para enfrentar con eficacia y certeza el futuro.

a) Misión

Que los servicios públicos regulados se presten en condiciones óptimas de acceso, costo, calidad y variedad.

b) Visión

Ser una Autoridad Reguladora:

- comprometida con los usuarios de los servicios,
- independiente en la toma de sus decisiones,
- innovadora y especializada en las materias de su competencia, y
- de alta credibilidad en la sociedad costarricense y ante la comunidad internacional; y

- con un equipo de trabajo competente, motivado y comprometido con los objetivos institucionales de la Autoridad Reguladora tengan el espacio garantizado y la oportunidad para defenderlos.

c) Valores

Excelencia. Desarrollar las funciones propias de su competencia con altos estándares y lograr cotidianamente mejoras en su realización.

Participación. Permitir con la mayor amplitud posible que todas aquellas personas, empresas y organizaciones cuyo bienestar e intereses se vean afectados por las decisiones

Solidaridad. Proteger el bienestar de quienes no tienen oportunidad de defender adecuadamente sus intereses, en especial los grupos más vulnerables y las generaciones futuras.

Integridad. Ejecutar todas las responsabilidades encomendadas por ley con honradez, discreción, probidad, transparencia e independencia de criterio.

d) Objetivos estratégicos desde la perspectiva del cliente

Síntesis	Objetivos estratégicos con respecto a los clientes
Eficiencia	Fomentar que los servicios se produzcan al costo social mínimo de largo plazo
Calidad	Garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos
Universalización	Propiciar el acceso de los servicios públicos
Competitividad	Promover la diversidad de los servicios y una relación apropiada entre costo y calidad
Sostenibilidad	Garantizar la prestación presente y futura de los servicios públicos y la protección de los recursos con que cuenta el país

1.3 Reorganización de procesos internos

El cambio de rumbo emprendido en el segundo semestre de 2006 ha sido integral. La organización interna de la Autoridad Reguladora que había sido altamente dependiente de las decisiones y directrices administrativas del Despacho del Regulador General ha pasado a un estado de desconcentración cuyo cometido es otorgarle a las direcciones mayores responsabilidades dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Al mismo tiempo, se busca que las direcciones participen más activa y plenamente de las decisiones y contribuyan al fortalecimiento del órgano regulador.

El resultado esperado de la desconcentración de funciones es que el Despacho del Regulador General pueda avocarse más fielmente al diseño de la estrategia institucional y sea el interlocutor con el sistema político, desde una posición de independencia técnica.

Al otorgarle mayor poder a las direcciones, se abre el camino para que en el futuro puedan realizar una transición ordenada hacia superintendencias sectoriales, a través del fortalecimiento y especialización de los equipos de trabajo interdisciplinarios que existen en ellas.

Uno de los aspectos más relevantes de la reorganización de procesos internos es que se les ha encomendado a cada una de las direcciones sustantivas de la institución que desarrollen las metodologías económicas y las reglamentaciones técnicas requeridas para mejorar y perfeccionar el proceso de regulación.

Por último, debe señalarse que en la nueva estructura organizacional se ha creado la figura de la gerencia general, que es el enlace administrativo entre el Despacho del Regulador General y las direcciones.

1.4 Liderazgo institucional ante iniciativas reformadoras del marco normativo

La actividad desarrollada por el Despacho del Regulador General durante el segundo semestre de 2006 fue muy intensa. A raíz de varios proyectos de ley impulsados por el Poder Ejecutivo, que llegaron a la corriente legislativa durante ese período y que definirán, en buena medida, el futuro institucional de la regulación de servicios públicos en Costa Rica, el Regulador General asumió decididamente el liderazgo en lo relativo a la promoción del fortalecimiento de la Autoridad Reguladora como un ente autónomo, multisectorial y especializado.

El Regulador General ha propiciado reuniones con diferentes instancias del gobierno central, en particular el Poder

Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, para exponer el punto de vista de la Autoridad Reguladora sobre la orientación de los cambios en el marco normativo requerido para la modernización de la regulación.

Cabe destacar la participación que tuvo, a través de varias comparencias, en la comisión especial de la Asamblea Legislativa (expediente N° 16398) que dictaminará el proyecto sobre la Ley General de Telecomunicaciones (expediente legislativo N° 16525), así como en la comisión especial (expediente N° 16397) que conocerá y dictaminará el proyecto sobre la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (expediente legislativo N° 16524).

En la primera de esas comisiones, el Regulador General expuso ante los señores y señoras diputadas integrantes de la comisión cuatro temas básicos. El primero fue el principio del acceso universal a servicios públicos de calidad uniforme para toda la población. El segundo trató de la protección de los derechos del usuario, pues se requiere garantizar que no surjan situaciones de poder de mercado que puedan afectar adversamente a éstos.

El tercer tema sobre el que disertó fue sobre la competencia y la regulación. Señaló que la dinámica del mercado de telecomunicaciones está condicionada por las innovaciones tecnológicas que rápidamente cambian los escenarios comerciales en que

los prestadores del servicio operan, hecho que ha variado sustancialmente la concepción sobre el método más eficaz para regular a este sector. Por último, expuso sobre la apertura regulada.

Luego de presentar un panorama de las experiencias en otros países, señaló que el Gobierno de la República descartó la privatización porque no ha rendido los frutos que podían esperarse de ella. También se desechó la idea de la desregulación del sector. En su lugar, se ha optado por una apertura del sector que promueva la competencia con una presencia fuerte del ente regulador que pueda atenuar situaciones de mercado poco deseables.

En la otra de las comisiones, el Regulador General presentó la visión del ente regulador como un organismo caracterizado por su independencia técnica, pero sujeto a las grandes líneas de las políticas de estado en lo relativo a los servicios públicos; altamente especializado en las tareas propias de su competencia y, finalmente, con un rango de acción multisectorial, pues el pensamiento regulatorio más avanzado en esta materia apunta a la conveniencia de esa característica por los beneficios potenciales que puede reportar. En particular, la multisectorialidad es una propiedad de diseño institucional que crea un cinturón de protección contra las posibles tendencias que puedan surgir para la captura del ente regulador.

1.5 Decisiones relevantes y polémicas durante 2006

Durante 2006, la Autoridad Reguladora tomó decisiones relevantes y, en algunos casos, polémicas, que significaron un cambio en el modo de su intervención con respecto a períodos anteriores. A continuación se hace una breve descripción de algunas de ellas.

1.5.1. La convención colectiva de JAPDEVA

Como consecuencia de la fijación tarifaria hecha a los servicios marítimo-portuarios que presta la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica en el Complejo Portuario de Limón, hacia finales de 2003, se produjo una disputa laboral entre la representación gremial de los trabajadores de esa institución y su administración, a raíz del no reconocimiento tarifario de algunos beneficios de la convención colectiva que se había firmado entre ambas partes.

Así, en 2006, esa disputa alcanzó visos de un conflicto laboral abierto que comenzó a afectar el desempeño de las operaciones en ese terminal portuario, con grave daño para las corrientes de comercio exterior de Costa Rica, dado que por allí transita aproximadamente el 66% de toda la carga del país.

Por una parte, la representación gremial de los trabajadores aducía legítimamente la obligatoriedad del pago de las cláusulas

convencionales que reconocían derechos laborales y, por otro, JAPDEVA disponía de excedentes que le permitirían cubrir, sin mayor consecuencia para su posición financiera, lo que demandaban aquéllos. Sin embargo, la Contraloría General de la República no autorizaba la erogación correspondiente hasta que la Autoridad Reguladora no cambiara su posición institucional en relación con lo que había establecido en la resolución de 2003.

De ese modo, su junta directiva definió los principios en los que se fundamentan sus decisiones, que han sido expuestos anteriormente. Así, estableció que todo prestador de un servicio público debe operar bajo el principio de responsabilidad y, a tono con ella, asumir las consecuencias de sus actuaciones.

De ese modo, se liberó un obstáculo que le impedía a JAPDEVA atender financieramente obligaciones jurídicas derivadas de una convención colectiva.

1.5.2. Cogeneración eléctrica

La Autoridad Reguladora emitió el 10 de noviembre de 2006 la resolución RRG-6166-2006 mediante la cual validó los contratos de compra-venta de energía eléctrica que el ICE tiene con 14 empresas generadoras del sector privado.

El aporte de esos generadores privados representa el 15% de la energía eléctrica disponible en el país, por lo que su oferta

es imprescindible para suplir la de algunos proyectos de generación se han sufrido atrasos en su conclusión, dado el crecimiento sostenido de la demanda.

La Autoridad Reguladora decidió mantener, hasta que venzan o caduquen, los contratos de compra-venta de energía eléctrica, sus términos, condiciones, tarifas y fórmulas de ajuste en todos los casos. El fundamento de aquella resolución fue el voto 246-2001 de la Sala Constitucional, conforme al cual se establece que los contratos suscritos al amparo de la ley 7200 “... no pueden ser modificados, en perjuicio de los derechos subjetivos de las partes, de conformidad con la garantía consagrada en el artículo 34 de la Constitución Política. (...) y que la ley no puede variar el equilibrio financiero de los contratos firmados con el Instituto Costarricense de Electricidad actualmente vigentes”.

En opinión de la Autoridad Reguladora, debe prevalecer el respeto a los contratos, como garantía de seguridad jurídica que haga sostenible la organización económica de la sociedad costarricense, y ello se convierta en un acicate para promover la inversión privada, el crecimiento económico y la mejora de los servicios públicos a lo largo del tiempo.

1.5.3. Rebalanceo en los precios de hidrocarburos

La Autoridad Reguladora aprobó el 22 de diciembre de 2006, mediante resolución RRG-6244-2006, un rebalanceo en el precio de los

combustibles que expende la Refinadora Costarricense de Petróleo.

Al analizar los precios en vigencia a mediados de año, se encontró un conjunto de distorsiones económicas que fue necesario comenzar a corregir. La más visible era el elevado precio del asfalto, que encarecía sin justificación los costos de reparación y construcción de la deteriorada infraestructura vial del país. El precio doméstico era 40% más alto que el internacional y alcanzaba un nivel similar al del diesel, un producto mucho más elaborado. Esta situación generó persistentes quejas de empresas constructoras, municipalidades y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

La Autoridad Reguladora planteó la conveniencia de que el ajuste fuera preanunciado y gradual, con el doble propósito de dar una señal clara a los agentes económicos y permitirles ajustar sus patrones de producción y consumo. Así, se emitió una resolución por la que se corrigieron los precios de todos los productos, excluidos el diesel y las gasolinas. En estos dos casos particulares, se resolvió hacer una parte del ajuste al inicio y la restante gradualmente, a lo largo del siguiente año, para reducir su impacto.

Una ventaja adicional de la eliminación de las distorsiones en los precios es que estimulará que las empresas ahorren los recursos que son relativamente más caros para la economía. El efecto esperado en el largo plazo será una mejor asignación de

combustibles en función de su precio relativo. Por otra parte, los nuevos precios relativos apuntan en la dirección de una producción ambientalmente más sana, toda vez que tienden a encarecer los combustibles que generan más contaminación y bajar el precio de los menos dañinos.

1.5.4. Porteadores y taxis

En 2004, la Autoridad Reguladora firmó un convenio de cooperación con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes que tenía el propósito de aplicar los artículos 44 y 38 de la Ley 7593, en procura de reducir la prestación no autorizada del servicio público de transporte remunerado de personas en la modalidad taxi.

Inicialmente, el procedimiento mostró resultados que sugerían la posibilidad de una reducción sustantiva de esa actividad no autorizada. No obstante, la sanción impuesta se ha visto limitada por varios fallos de la Sala Constitucional a favor del servicio de porteo, que establecen límites administrativos a la aplicación de medidas cautelares, lo que ha impedido que medidas sancionatorias faciliten la reducción efectiva de dicha actividad.

Por otra parte, en adición a lo anterior, el Ministerio de Hacienda no tiene claridad en relación con el procedimiento de cobro de las multas a favor del Estado.

El servicio formal de taxis también presenta problemas. En 2006, 179 usuarios presentaron quejas denunciando tratos inapropiados de los conductores, negación a prestar el servicio y, especialmente, inconformidad por los montos cobrados, atribuidos al mal estado de los instrumentos de medición o por su alteración indebida.

La verificación del correcto funcionamiento de estos instrumentos de medición es limitada, pues sólo tiene lugar dos veces al año como parte de la revisión técnica vehicular. Tan manipulable es ese instrumento para la seguridad de cobro a los usuarios, que se ha insistido ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes que revise y mejore los mecanismos de control que aplica a los medidores.



Capítulo 2

Opinión sobre el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones

Capítulo 2

Opinión sobre el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones

La presente opinión fue aprobada por unanimidad de los miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora en la sesión 016-2007 el 21 de marzo de 2007.

1. Criterio general

El proyecto propone un nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones, en un contexto de múltiples operadores y convergencia de tecnologías y mercados.

Esta transformación del marco regulatorio es de vital importancia para Costa Rica.

La convergencia es un fenómeno de carácter mundial, que integra en forma acelerada los mercados de servicios de telecomunicaciones, no solo al interior de los países, sino a escala planetaria. En el pasado, las redes –los diversos sistemas de cableado y los más recientes de carácter inalámbrico– separaban los servicios en mercados distintos y con grados variables de poder monopolístico. La regulación “clásica”, desarrollada a lo largo del siglo XX, fue la respuesta estatal a esta falla del mercado.

El cambio tecnológico acelerado, la posibilidad de interconexión de las redes y el desarrollo de servicios que pueden operar en cualquiera de ellas y en forma combinada, están destruyendo los monopolios tradicionales

e integrando los mercados en uno solo. El proceso se caracteriza por una competencia sin precedentes, no solo entre las redes, sino también entre los proveedores de los distintos servicios que las pueden utilizar.

En este contexto, los monopolios tradicionales tienden a desaparecer e integrarse en mercados de carácter oligopólico de gran dinamismo, con participación de grandes y pequeñas empresas, que son posibles gracias a las tendencias a la reducción de los costos de inversión y operación que las nuevas tecnologías producen.

Quizás el ejemplo más claro de estas nuevas tendencias en Costa Rica es el uso de Internet para las comunicaciones telefónicas. En forma creciente, las comunicaciones telefónicas utilizan la Internet en lugar de las redes tradicionales, o en conjunto con ellas. El consumidor puede conectarse a través de una computadora, o con algo semejante a un teléfono celular; pronto lo podrá hacer a través de la televisión digital. Cuando se utiliza la Internet, el servicio es gratuito o muchísimo más barato que la telefonía celular clásica. Esto ha dado lugar a que servicios como la telefonía internacional ya no sean un monopolio del ICE, aunque la ley diga lo contrario y en algunas ocasiones la institución haya tratado de impedir la competencia. Más aún: ya las comunicaciones telefónicas pueden hacerse

por las redes del cable de televisión, con lo cual buena parte del servicio está en manos de operadores privados que compiten con el servicio tradicional que el ICE proporciona a un precio mucho más elevado.

La discusión sobre si se abren o no los mercados de telecomunicaciones es por lo tanto anacrónica. Las grandes fuerzas tecnológicas, la recomposición de los mercados a que han dado lugar, y la intensa competencia, hacen que el reto que enfrentamos no sea el de abrir o no los mercados, sino el de encontrar la mejor manera de regularlos, para beneficio de todos y todas las costarricenses. Ese es el desafío que el proyecto de Ley General de Telecomunicaciones busca afrontar.

2. El reto del servicio universal

Así como en el siglo pasado el desarrollo humano era irrealizable sin la electrificación, hoy es imposible sin universalizar los servicios de telecomunicaciones e Internet. La brecha digital es un síntoma de las desigualdades que los ciudadanos del mundo enfrentan en materia de oportunidades, y Costa Rica no es excepción. Más grave aún, esas desigualdades tienen que enfrentarse con decisión porque de lo contrario su mera existencia profundizará las diferencias socioeconómicas, en un círculo vicioso de graves consecuencias para la construcción de la nación a la que los costarricenses aspiramos.

En la actualidad, nuestra legislación de telecomunicaciones no proporciona instrumentos para asegurar el acceso de todos los costarricenses a las telecomunicaciones, porque de acuerdo con la ley los servicios que presta el ICE se valoran al costo del servicio y no incluyen subsidios para asegurar el acceso. Por ello hay fallas notables de acceso, en especial en materia de Internet y celulares, dos pilares de las telecomunicaciones del siglo XXI. Algunas personas piensan que los errores que existen en la valoración de los servicios del ICE (precios elevados de Internet, celulares y teléfonos públicos) son formas de dar subsidios a los grupos de menores ingresos. Eso no es cierto, sino más bien un mecanismo que restringe el acceso de esos grupos a las nuevas tecnologías.

La creación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) busca desarrollar los instrumentos necesarios para asegurar el servicio universal, luego de una etapa inicial centrada en el acceso universal.

FONATEL permitiría avanzar en el cierre de la brecha digital y financiaría las externalidades de red que se generan cuando no hay suficiente cobertura de las redes y servicios.

El monto de la contribución que se establezca para financiarlo es, por supuesto, una decisión política. Hay países en los que no existe; en otros es elevado. En Estados Unidos, por ejemplo, la contribución por comunicaciones interestatales es 9.5% de la

factura. El gobierno propuso, en el proyecto de ley, que la contribución varíe entre 3% y 6% de la facturación, de acuerdo con las necesidades. Si se quiere lograr que el Fondo sirva efectivamente para reducir la brecha digital, el porcentaje debe ser elevado. Si no, se tratará de un aporte parcial, que deberá complementarse con otros recursos.

Es importante señalar en este punto que la contribución propuesta para financiar el FONATEL es muy eficiente desde el punto de vista económico. La elevada inelasticidad de la demanda de los servicios de telecomunicaciones por parte de las empresas y los estratos altos, hace que el gravamen distorsione muy poco la asignación de recursos. A la vez, es un gravamen progresivo no solo por el uso al que se destinan los recursos sino porque el pago recae sobre los usuarios con mayor capacidad de consumo. Esto es importante, porque de esta manera no se afecta la competitividad del sector, si se cubren todos los sustitutos cercanos.

3. Condiciones institucionales necesarias para el éxito de la apertura: independencia, multisectorialidad y especialización

El diseño de la institución responsable de la regulación de las telecomunicaciones reviste una importancia crucial para el éxito del nuevo modelo. En el proyecto se propone que la institución a cargo de esta labor sea

la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y que para ese propósito cuente con un órgano especializado, la Superintendencia de Telecomunicaciones, que será la responsable técnica de la regulación.

Consideramos que este modelo es el más adecuado para la labor propuesta, y hemos iniciado las acciones necesarias para estar preparados para llevar a cabo esta tarea, si la Asamblea Legislativa así lo acuerda.

Hay tres características fundamentales para el éxito de la apertura: la independencia, la multisectorialidad y la especialización.

a. La independencia

La independencia consiste en la capacidad de actuar de acuerdo con la ley y las políticas generales, sin estar sujeto a presiones específicas por parte de los operadores, las autoridades gubernamentales o incluso los consumidores. Es una condición necesaria para poder garantizar que predominan los criterios técnicos en el cumplimiento de los mandatos a los que esté sujeta la institución.

Hay varios elementos en el proyecto de ley que buscan asegurar esta condición: los mecanismos para el nombramiento de las autoridades superiores de la Autoridad Reguladora y la Sutel (escalonamiento, períodos distintos a los del gobierno, nombramiento por el Ejecutivo y aprobación por el Legislativo en el caso de la Junta Directiva, y criterios técnicos en el caso de la Sutel), el

financiamiento (cánones según necesidades, y uso del presupuesto con independencia de las autoridades del gobierno central), posibilidades de contratación de acuerdo al mercado, y facultades para darse su propia organización de acuerdo a la ley.

b. La multisectorialidad

Las actividades actualmente reguladas por la Autoridad Reguladora son un tipo particular de servicio público: los servicios de infraestructura (agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte, hidrocarburos). El modelo institucional desarrollado en Costa Rica se inspira en la experiencia de Canadá, Estados Unidos, México y Brasil, que tienen el mismo tipo de organización a escala estatal y provincial. Este es el modelo predominante en el mundo, y ha sido identificado en diversos estudios como una de las mejores formas de organización para la regulación de estos servicios. Hay varias razones para ello:

- Tener un ente regulador multisectorial es un medio para impedir la “captura” del órgano regulador por parte de los operadores y las autoridades gubernamentales, porque se diversifica el ámbito sobre el cual se tienen que establecer reglas semejantes.
- Hay economías de escala en la regulación, que se originan en la posibilidad de compartir infraestructura, dirección, administración, protección al usuario y asesoría jurídica.

- Se trata de servicios que tienen múltiples interrelaciones entre sí, incluyendo empresas que tienen inversiones en varios de ellos a la vez, por lo que conviene que tengan una regulación con criterios homogéneos, para que los inversionistas puedan contar con reglas del juego uniformes para el desarrollo de sus proyectos.

c. La especialización

La especialización del ente regulador es una condición crítica del éxito de la apertura, y en el caso de las telecomunicaciones esto es particularmente importante. La creación de Sutel viene a llenar en parte esta necesidad. La especialización de la Autoridad en su conjunto en temas de infraestructura, competencia, servicio público y protección al usuario serviría de complemento a las tareas específicas de la Sutel.

4. La gestión de las concesiones: un instrumento esencial para la regulación de los mercados

El otorgamiento de las concesiones, en los términos en los que se presenta en el proyecto, correspondería a la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora, previo criterio técnico del Consejo de la SUTEL, y bajo la normativa aprobada por la primera. Desde el punto de vista regulatorio, el otorgamiento de las concesiones (así como la autorización de fusiones y alianzas estratégicas) es una función crítica de la regulación, pues es el principal

mecanismo a través del cual se regula el ingreso al mercado. Se entiende que por esta razón, el Poder Ejecutivo envió la propuesta que aparece en el Proyecto de Ley, en la que se encarga esta función a la Autoridad.

Una razón adicional es que al tener la Autoridad un mandato especializado, está menos sujeta a presiones políticas, que son propias de la gestión de otras entidades, como el Ministro Rector.

En este punto es importante destacar que la Sala Constitucional ha sido muy precisa el dictaminar sobre este tema, y es claro que sí es posible que una entidad descentralizada, como la Autoridad Reguladora, otorgue concesiones en el contexto de una Ley Marco debidamente aprobada.

En la consulta tramitada bajo el # 4171-93, acumulada a la # 4165-P-93, y resuelta en el Voto N° 6240-93, la Sala Constitucional afirma que la Asamblea Legislativa puede autorizar por ley que "...cualquier otra entidad descentralizada (sic) de la Administración Pública" pueda otorgar concesiones. Por la relevancia de este aspecto, se cita en extenso:

"II. ...En consecuencia, la Constitución prevé dos regímenes para explotar esos recursos naturales especialmente protegidos, sin que ninguno de ellos puedan salir del dominio del Estado: Uno, el de las concesiones o contratos otorgados por la Asamblea Legislativa directamente, en uso de una competencia originaria; el otro, su posibilidad sea de explotarlos, por la Administración

Pública, sea de encomendarlos a particulares, mediante concesión legalmente otorgada o autorizada. Ambas posibilidades presuponen la competencia de la Asamblea Legislativa para fijar en el caso concreto, o bien regular en una ley general, "condiciones y estipulaciones" imperativas en la ejecución del contrato -como su naturaleza temporal, forma de cumplimiento, obligaciones mínimas del ejecutor, etc.-, las cuales sitúan fuera del alcance de los concesionarios o del acuerdo mismo de las partes, la posibilidad de apartarse de ellas. No es ocioso recordar que el acto administrativo de concesión no adquiere nunca carácter ni rango de ley, aunque sea tramitado y adoptado como tal, (arts. 140.19 y especialmente 124.2 Constitución).

III.- Así pues, una de las formas allí establecidas, obviamente previendo lo difícil y complicado que puede resultar el tener que acudir a la Asamblea Legislativa para la aprobación de cada contrato de concesión individual, es la de una ley general regulatoria del proceso de contratación, comúnmente conocida como "ley marco". En este caso, la Asamblea Legislativa inviste en la Administración Pública la potestad de otorgar concesiones específicas, competencia que, claro está, no comprende la de sustituir del todo la función de la primera, como se dirá adelante. En esta hipótesis, el delegado puede ser cualquier ente del ámbito público -tanto el propio Poder Ejecutivo, órgano normal de la contratación administrativa (art.140 inc.14 Constitución), como cualquier otra entidad descentralizada de la Administración Pública-

pero no, como se propone en el Proyecto, un simple órgano desconcentrado dentro de una cartera del Ejecutivo”.

Es posible que existan otros argumentos para ubicar las concesiones en la Rectoría. En ese caso, sería importante que la facultad se asigne al Ministro, que no pueda ser delegada, y que para separarse del criterio de la Autoridad, este pueda hacerlo solamente en forma justificada. Consideramos, sin embargo, que esta opción debe verse solo como una segunda alternativa, porque expone innecesariamente al Ministro a presiones que le pueden obligar a desviarse de los criterios técnicos.

5. La regulación de la competencia en los servicios de telecomunicaciones

Tal y como se señaló al inicio de este documento, las transformaciones que se viven actualmente en el campo de las telecomunicaciones ha generado una fuerte competencia entre redes y proveedores de servicios. Esta competencia requiere ser

regulada, pues es de carácter oligopólico y tiene tendencias a la concentración que deben ser corregidas. El Proyecto de Ley otorga las facultades necesarias a la Autoridad Reguladora para poder llevar a cabo esta función.

Es importante reiterar que la regulación de las telecomunicaciones es una tarea especializada, por lo que el conocimiento detallado del sector es una condición fundamental para poder resolver los conflictos que se planteen en materia de competencia. Es importante que las responsabilidades en la materia estén unificadas en una sola entidad, que tenga visión de conjunto de la problemática, y que por lo tanto pueda resolver con la celeridad que las características del mercado demandan. Consideramos que en este contexto es correcta la propuesta del Poder Ejecutivo, que ubica la responsabilidad de la regulación de la competencia en la Autoridad. El fraccionamiento de facultades regulatorias hace innecesariamente compleja la regulación, y puede generar contradicciones entre los órganos, con el efecto negativo consecuente sobre los inversionistas.



Capítulo 3

Panorama de los servicios públicos

Capítulo 3

Panorama de los servicios públicos

2.1 La importancia de los servicios públicos en la economía costarricense

En general, los servicios públicos domiciliarios tienen un peso relativo de suma importancia tanto en la producción nacional como en el bienestar de los hogares. Si éstos se agrupan en períodos uniformes para observar su evolución durante la última década y media, puede apreciarse que durante el quinquenio 2002/2006 el valor agregado real de electricidad, combustibles, agua, saneamiento, transporte terrestre, aéreo y por agua, y telecomunicaciones llegó a

representar el 25,7% del valor agregado bruto de la producción interna a precios básicos, y ha tenido una fuerte expansión con respecto al período anterior que ha sido impulsada fundamentalmente por los servicios de telecomunicaciones. Individualmente, los servicios de telecomunicaciones, según se observa en el cuadro 1, constituyen el rubro de mayor peso relativo del conjunto de los servicios públicos regulados por disposición de la Ley 7593. En los últimos 10 años su contribución al valor bruto de la producción a precios básicos se duplicó y las perspectivas son que continúe esta tendencia durante los próximos años.

Cuadro 1
Participación relativa del valor agregado bruto de la producción respectivo al PIB a precios básicos (a precios de 1991)

	1992/96	1997/01	2002/06
Servicios públicos	18.9%	19.3%	25.7%
Energía eléctrica	3.3%	3.4%	3.7%
Combustibles	1.8%	0.6%	2.4%
Agua	0.5%	0.5%	0.4%
Saneamiento	0.1%	0.2%	0.2%
Transporte terrestre	7.9%	7.9%	8.5%
Transporte aéreo	2.0%	2.0%	1.5%
Transporte por agua	0.1%	0.1%	0.1%
Telecomunicaciones y correo	3.1%	4.6%	9.0%

Fuente: Elaborado por la Autoridad Reguladora, a partir de datos de cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica

Los servicios públicos constituyen insumos de producción estratégicos para la expansión y competitividad de muchas industrias y algunos de los que aquí se consideran, en particular, tienen una relación directa con la producción de los hogares y su bienestar: se trata de los servicios públicos domiciliarios tales como electricidad, agua, saneamiento y telecomunicaciones. De modo que por su relevancia, se puede trazar un enlace entre la oferta y regulación económica de servicios públicos, el crecimiento y el bienestar colectivo.

En los 15 años que transcurren entre 1992 y 2006, el gasto en consumo final de los

hogares como proporción del PIB ha estado disminuyendo. De los tres períodos en que se ha dividido su evolución según las cifras contenidas en el cuadro 2, esa proporción pasó de 74,8% durante 1992/1996 hasta 66,3% en 2002/2006. Conjuntamente con esa reducción, se observa un avance significativo de casi un 50% en el monto de gasto real (de 10,7% a 15,6%) destinado por los hogares a los ocho servicios públicos en relación con el gasto real en consumo final de ese sector. Nuevamente son los servicios de telecomunicaciones (telefonía móvil, acceso a Internet y otros) los que explican mayormente el aumento de esa proporción de los servicios públicos en el gasto final de los hogares.

Cuadro 2
Participación relativa del componente de consumo respecto al gasto final en consumo de los hogares (a precios de 1991)

	1992/96	1997/01	2002/06
Consumo / PIB ¹	74.8%	71.5%	66.3%
Alimentos, bebidas y tabaco	22.9%	21.9%	21.0%
Servicios públicos	10.7%	12.2%	15.6%
Energía eléctrica	1.3%	1.4%	1.5%
Combustibles	2.5%	3.1%	3.1%
Agua	0.5%	0.6%	0.5%
Saneamiento	0.1%	0.1%	0.1%
Transporte terrestre	3.9%	4.0%	4.7%
Transporte aéreo	1.0%	1.0%	0.7%
Transporte por agua	0.1%	0.1%	0.1%
Telecomunicaciones y correo	1.4%	2.0%	4.8%

¹ Gasto final en consumo de los hogares a PIB a precios de mercado

Fuente: Elaborado por la Autoridad Reguladora, a partir de datos de cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica

Por otro lado, cuando se analiza la variación real del gasto en consumo final de los hogares, durante el período de referencia, se advierte que los servicios públicos han estado creciendo por encima del componente de alimentos, bebidas y tabaco, del consumo agregado y del mismo PIB (cuadro 3). El crecimiento del gasto en servicios públicos se ha mantenido muy dinámico en los tres subperíodos mostrados, lo que refleja la importancia que tienen para el bienestar de los hogares. Paralelamente, debe señalarse que dado que la tasa de expansión de la población ha disminuido, ello sugiere que el mayor gasto real orientado a servicios públicos responde a una acumulación per cápita de bienes de consumo duradero mayor que demandan tales servicios como insumos y al mejoramiento medio de las condiciones de vida.

Debe destacarse que mientras en el quinquenio 1992/1996 la tasa de crecimiento geométrico de los servicios públicos fue ligeramente poco más del doble de la correspondiente a la del rubro de alimentos, bebidas y tabaco, dos períodos después había aumentado la diferencia a más de 3. Algo

similar ocurrió con relación al crecimiento del consumo final de los hogares (cuadro 3).

Unido a lo antes expuesto, hay otros dos elementos que han incidido positivamente en el panorama mostrado. El primero tiene relación directa con la mejora en el ingreso nacional bruto disponible per cápita en términos reales que tuvo lugar en los últimos años. Ese hecho impulsó el gasto per cápita de los servicios públicos por parte de los hogares, pues éstos pasaron de gastar anualmente ¢ 30.600 a ¢ 40.500 a precios de 1991 (cuadro 5). En principio, pareciera que la elasticidad-ingreso para series temporales de la demanda por servicios públicos es alta. La relación postulada tiene sentido en la medida en que el bienestar económico depende, entre muchas otras cosas, del nivel de ingreso y, por tanto, de consumo de las personas. Ahora bien, una parte de ese consumo tiene lugar dentro de los hogares, por lo que éstos deben ser considerados como centros de producción que requieren insumos proveídos por el mercado, entre los cuales están los servicios públicos. De modo que estos servicios son un argumento en las funciones de producción de los hogares.

Cuadro 3
Tasas de crecimiento del gasto
(media geométrica del período quincenal, a precios de 1991)

	1992/96	1997/01	2002/06
PIB	4.7%	5.1%	5.7%
Consumo final de los hogares	6.3%	3.0%	3.7%
Alimentos, bebidas y tabaco	4.1%	2.4%	2.6%
Servicios públicos	8.7%	6.3%	8.4%
Energía eléctrica	4.8%	5.0%	4.0%
Combustibles	13.3%	7.7%	0.2%
Agua	5.3%	3.2%	-0.3%
Sameamiento	9.1%	9.5%	2.7%
Transporte terrestre	6.4%	4.7%	7.0%
Transporte aéreo	8.4%	-6.2%	4.2%
Transporte por agua	6.8%	6.4%	6.4%
Telecomunicaciones y correo	14.1%	14.9%	21.1%

Fuente: Elaborado por la Autoridad Reguladora, a partir de datos de cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica

El otro elemento que parece haber jugado algún papel en el crecimiento del gasto en servicios públicos domiciliarios y, por consiguiente, en la mayor participación relativa de este dentro del gasto en consumo final de los hogares, es la inflación comparativamente

menor a la que ha estado sujeta este grupo de servicios en relación con la que afectó al PIB, al consumo final de los hogares y al componente de alimentos, bebidas y tabaco que se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4
Inflación medida por el deflator implícito
(media geométrica del periodo quincenal)

	1992/96	1997/01	2002/06
PIB	17.1%	11.2%	9.7%
Consumo final de los hogares	16.2%	11.8%	10.9%
Alimentos, bebidas y tabaco	15.6%	11.4%	11.6%
Servicios públicos	14.9%	9.1%	9.9%
Energía eléctrica	18.5%	7.9%	9.4%
Combustibles	5.8%	16.8%	30.0%
Agua	22.4%	9.2%	19.0%
Sameamiento	17.4%	13.9%	11.1%
Transporte terrestre	16.9%	11.3%	10.2%
Transporte aéreo	14.3%	13.8%	12.2%
Transporte por agua	19.8%	17.3%	11.2%
Telecomunicaciones y correo	9.2%	2.4%	1.4%

Fuente: Elaborado por la Autoridad Reguladora, a partir de datos de cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica

En el quinquenio 1992/96, el deflator implícito del conjunto de los servicios públicos fue comparativamente menor al de las otras variables que aparecen en el cuadro 4. Esa circunstancia se repitió para el siguiente período. Y en el más reciente, sólo fue ligeramente superior a la inflación en sentido más amplia que tuvo el PIB. Debe destacarse que la tendencia al alza que ha mostrado el

precio internacional del petróleo desde 2003 ha tenido una incidencia directa sobre la inflación del grupo de los combustibles.

Lo expuesto tiende a confirmar la conocida tesis de que a menor variabilidad de precios, tanto absoluta como relativa, mayor es la demanda.

Cuadro 5
Producto, ingreso y gasto per cápita en servicios públicos
(miles de colones de 1991)

	1992/96	1997/01	2002/06
PIB per cápita	314.7	351.7	391.6
INDB per cápita ¹	319.5	340.2	361.2
Consumo final per cápita	235.4	251.3	259.7
Servicios públicos	25.2	30.6	40.5
Energía eléctrica	3.1	3.5	3.9
Combustibles	5.8	7.8	8.1
Agua	1.2	1.4	1.3
Sameamiento	0.2	0.3	0.4
Transporte terrestre	9.2	10.0	12.3
Transporte aéreo	2.2	2.4	1.8
Transporte por agua	0.1	0.1	0.2
Telecomunicaciones y correo	3.2	5.0	12.6

¹ Ingreso nacional disponible bruto

Fuente: Elaborado por la Autoridad Reguladora, a partir de datos de cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica

Por último, conviene hacer una breve referencia a los niveles de cobertura de algunos servicios públicos domiciliarios, pues éstos son esenciales en el bienestar de las personas y de

los hogares. El cuadro 6 muestra la evolución de los principales servicios públicos prestados a los hogares costarricenses durante el período 2000/2006.

Cuadro 6
Cobertura de servicios públicos domiciliarios
(porcentaje de viviendas a escala nacional)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agua por cañería intradomiciliaria	92.4%	95.8%	95.9%	95.5%	95.8%	96.6%	96.4%
Evacuación de aguas residuales							
Por Alcantarilla	31.0%	29.6%	30.4%	29.5%	27.8%	28.7%	28.5%
Por tanque séptico	60.1%	62.5%	63.4%	64.3%	66.7%	66.9%	67.3%
Electricidad	97.6%	98.2%	98.4%	98.7%	98.8%	99.0%	99.0%
Uso de gas para cocinar	32.5%	33.5%	36.4%	35.7%	36.3%	34.4%	32.5%
Tecnologías de información							
Telefonía celular	12.8%	17.2%		37.6%	43.1%	49.8%	56.4%
Telefonía fija	58.1%	61.4%	62.3%	63.6%	64.4%	65.6%	65.4%
Computadora	13.9%	17.4%	20.0%	22.0%	24.0%	27.0%	28.2%
Fax	5.2%	9.1%		6.9%	6.9%	6.1%	6.0%
Televisión por cable o satélite	14.6%	17.4%		19.6%		22.1%	25.9%
Acceso a internet	4.0%	5.3%	7.3%	10.0%		10.2%	9.8%

Fuente: Elaborado por la Autoridad Reguladora, con base en los datos de los módulos de vivienda y telecomunicaciones de la Encuesta de Hogares de propósitos Múltiples, INEC

En materia de suministro de agua por cañería intradomiciliaria y electricidad, la cobertura es excelente. Sólo el 1,0% de los hogares del país no tiene acceso al segundo de esos servicios públicos y menos de un 4,0% debe procurarse sus necesidades de agua fuera del domicilio. En cuanto a la cobertura de la evacuación de aguas residuales por sistema de alcantarillado, la cifra es baja y refleja el rezago social en la provisión de este servicio. Sin embargo, con el proyecto de alcantarillado sanitario para el área metropolitana, que comenzará la primera etapa durante el corriente año, ese indicador deberá mejorar en los próximos años.

Hoy día, aproximadamente una tercera parte de los hogares utiliza gas como combustible para cocinar. Esa proporción se ha mantenido estable durante los últimos siete años. Los servicios de infocomunicaciones muestran niveles de cobertura, a nivel de hogar, que dan pie para una expansión de la oferta, bien por parte de las empresas que actualmente operan o de nuevas que pudieran ingresar al mercado en respuesta al proceso de apertura del sector.

En todo caso, la sociedad costarricense debería procurar que esos indicadores de cobertura de servicios públicos domiciliarios

no desmejoraran en el futuro como corolario de una mayor inserción en la economía mundial y un cambio en las funciones del estado.

2.2 Las industrias reguladas

2.2.1. Telecomunicaciones

Si bien el único prestador del servicio en Costa Rica ha tenido la capacidad para implementar buena parte de las innovaciones tecnológicas disponibles en el mercado mundial, es evidente que aún no existe acceso a muchas de las facilidades y servicios que sí disponen usuarios de países desarrollados.

El hecho de que localmente se haya mantenido la prestación de los servicios de telecomunicaciones como un monopolio ejercido por el sector público (Instituto Costarricense de Electricidad, ICE), ha restado oportunidades de inversión para el sector a otras empresas que podrían incursionar con la apertura del mercado.

El crecimiento de líneas para telefonía fija ha sido muy bajo en los últimos años. En el quinquenio 2001-2005 la tasa de crecimiento alcanzó solo un 4,7%, mientras que en telefonía móvil logró un incremento de 37.6% en ese mismo período. En cuando al número de abonados, la telefonía móvil superó a la fija desde inicios de 2005.

Por su parte, el servicio de Internet asimétrico (ADSL) ha crecido

exponencialmente en el último año. El fuerte incremento comenzó a registrarse a partir de mediados de 2005 como consecuencia del lanzamiento de la Red Internet Avanzada.

De los servicios de Internet que brinda el ICE, el 92.5% son asimétricos (ADSL o Acelerada), el 6,2% son servicios conmutados y solo un 1,3% son simétricos (XDSL).

A pesar de que el tráfico nacional se ha mantenido muy estable en los últimos años, es importante destacar que con la entrada de la red móvil una parte del tráfico se ha desplazado hacia la red móvil. El sistema móvil ha experimentado un gran crecimiento en el quinquenio 2001-2005, tanto en el tráfico saliente como en el entrante de 42.1% y 31.1%, respectivamente.

Finalmente el tráfico internacional también ha mantenido un incremento a lo largo del período mencionado. Históricamente, ha sido superior el tráfico entrante en comparación con el saliente; este último ha sufrido algunas disminuciones, como la del año 2005, probablemente por la competencia que tiene el único proveedor con las llamadas por Internet, que es de difícil control.

Durante el primer semestre del 2006 se originaron un total de 4.185 millones de minutos desde la telefonía fija y solo 1.394 millones de minutos en la móvil. En relación con el tráfico originado en la red fija, casi un 80% se queda en esa misma red, un 18,7%

va hacia la móvil y solo un 1,6% termina en la internacional. En el caso del tráfico originado en la red móvil, solo un 40% de este se queda dentro de la misma red móvil, cerca del 60% termina en la red fija y un 1,2% en la internacional.

Para tener una panorama del tráfico total cursado en la redes fijas y móviles, es necesario tomar en cuenta también el tráfico internacional de entrada, es decir, el que se origina en el extranjero y termina en las redes locales, para el segundo semestre del 2006 un 78% terminó en la red fija y el 22% restante en la móvil.

Otro tipo de tráfico que circula por las redes móviles son los mensajes de texto cortos. Los mensajes generados por los móviles GSM han continuado su tendencia de crecimiento; sin embargo, al analizar la tendencia del primer semestre 2006, se aprecia un fuerte incremento en el tráfico de éstos en terminales GSM (77.9%) y un leve descenso de las TDMA (-0.3%). Esto obedece a la puesta en operación de las 600 mil líneas GSM-Ericsson y a una baja en los terminales TDMA, puesto que 100 mil clientes se trasladaron de tecnología.

Por otra parte, la telefonía pública es parte de la telefonía fija, de manera que la composición es bastante similar a la que se presentó anteriormente para toda la red fija. La diferencia más significativa es con respecto al tráfico terminado en la red internacional que representa el 5,6% de todas las llamadas originadas en la red de telefonía pública, y

contrasta contra el 1,6% que genera la red fija. Es muy probable que esto obedezca al tráfico que genera la población nicaragüense que vive en el país y que se comunica con sus familiares a través del sistema de telefonía pública. Por lo demás, casi un 75% del tráfico termina en la red fija y aproximadamente un 20% en la móvil.

2.2.2. Servicios postales

De acuerdo con las características de la demanda del mercado, los servicios postales básicos constituyen el servicio postal universal que los gobiernos establecieron como obligación mínima en el convenio postal de la Unión Postal Universal y que consisten en cartas (incluye facturas, recibos y documentos de negocios), impresos y paquetes. Los otros servicios postales son los expresos o servicios courier, ofrecidos a personas y empresas pero en condiciones diferenciadas de rapidez, precio y valor agregado.

Los servicios postales básicos se caracterizan por el alto volumen (99%), mientras que los servicios postales expresos se distinguen por su alto valor. Al considerar el origen y destino de los envíos, se estima que en Costa Rica, el volumen de envíos de correo se origina en más de 90% en las empresas, o sea correo que contiene asuntos de negocios.

Más del 80% del volumen del correo del país, se dirige a los individuos, de ahí la importancia de disponer de una prestación de servicios postales básicos que ofrezcan

facilidades de acceso con entrega de calidad a todos los domicilios del país e igualmente en recepción al segmento empresarial, que genera la mayor parte del volumen de envíos postales que se producen.

La demanda en el mercado de los servicios postales de Costa Rica está concentrada en el área metropolitana, que genera un 85% de la demanda actual. Es una concentración geográfica muy alta y hace que la casi totalidad de los operadores privados se enfoquen únicamente a este mercado, relegando el 15% al resto del país.

Mientras la tarifa básica de Correos de Costa Rica (CCR) para una carta es de ¢85 (un mínimo de ¢75 para grandes imposiciones preclasificadas), los operadores privados operan en un rango de precio de ¢40 a ¢50. Con este nivel de precio practicado por los operadores privados, CCR enfrenta muchas dificultades para ganar contratos de grandes impositores corporativos de recibos, facturas y estados de cuentas, entre otros.

CCR presta los servicios postales básicos, principalmente, en competencia con los operadores privados nacionales. Aunque CCR tiene, relativamente, la mejor infraestructura y dispone de la red de mayor cobertura geográfica, su participación en el mercado es del 25%, debido a la fuerte competencia de operadores privados en San José.

En relación con sus rivales comerciales, CCR tiene una ventaja competitiva, que es

la red de mayor cobertura del país, pero al mismo tiempo presenta restricciones que no le permiten una acción efectiva de ventas, con lo que podría obtener los imprescindibles recursos para sustentar los costos de la universalización de los servicios postales.

En el cuatrienio 2002-2005 el volumen de imposiciones se redujo en un 1,8% y es probable que continúe ese comportamiento; en los servicios regulados la reducción fue aún mayor, de -2.5%, mientras que en los no regulados más bien se incrementó en un 9%, pero es muy poco representativo (8,9% del total de imposiciones) para modificar la tasa global.

La composición de todo el correo cursado por la empresa CCR fue aproximadamente un 97% corresponde al tráfico saliente, esto es las imposiciones hechas en Costa Rica con destino interno o internacional y solo un 3% al tráfico entrante; es decir, aquellas imposiciones hechas en el extranjero con destino al país. Del tráfico saliente aproximadamente un 9% corresponde a tráfico internacional (tarjetas postales, certificados, LC y AO), la gran proporción de envíos impuestos es de carácter comercial (AO y SEXX) que representan el 75% de todo el correo tramitado, mientras que el correo social y los certificados nacionales abarcan el 8%.

2.2.3. Energía eléctrica

En el mercado eléctrico costarricense existen ocho empresas distribuidoras de

electricidad, algunas de las cuales son también generadoras y cuatro cooperativas de electrificación rural en las zonas de Guanacaste, San Carlos, Los Santos y Alfaro Ruiz, así como un grupo de generadores privados.

A diciembre del año 2006, la capacidad total del sistema eléctrico nacional llegó a 2074 MW, mientras que la generación total fue de 8614 GWh.

Las plantas hidroeléctricas representaron el 68% de la capacidad instalada total del país; mientras que a las plantas térmicas les correspondió un 21% del total. Por su parte, las plantas geotérmicas y eólicas tuvieron una participación relativa de 8% y 3% de la capacidad total, respectivamente.

La producción de electricidad durante el 2006 se incrementó en un 4,9% con respecto al año anterior. Este aumento se debió principalmente a la participación de las plantas térmicas (97%), geotérmicas (6,1%) y eólicas (34,5%), dado que las plantas hidráulicas casi no aumentaron su participación relativa (0,02%). La hidroelectricidad con las plantas privadas tuvo un incremento del 41%, en virtud de la entrada en operación de los proyectos El General y La Joya.

El ICE ostenta, directa o indirectamente, el control sobre más del 97% del mercado y es

el único comprador de la energía producida por los generadores privados.

Durante 2006, la capacidad instalada del país se incrementó con respecto a la del año anterior por la entrada de dos plantas hidroeléctricas de propiedad privada. A pesar de los incrementos en la capacidad hidroeléctrica, la generación de esa fuente disminuyó en comparación con 2005, en razón de las condiciones menos favorables de lluvia de ese período y dado que el ICE disminuyó la producción de sus plantas del complejo ARDESA² (21,6%), por los bajos niveles que ofreció el embalse Arenal.

A pesar de eso, el ICE aumentó su producción en 1,6%, porque dispuso de otras fuentes de producción eléctrica; mientras que las otras empresas generadoras carecieron de fuentes complementarias.

El constante crecimiento de la demanda nacional por electricidad a tasas promedios superiores al 5% (mayor al crecimiento del PIB), implica que el sistema eléctrico requiere incorporar nuevas plantas al parque generador, para garantizar el abastecimiento adecuado a tono con la demanda.

El vencimiento de las concesiones de algunos generadores privados durante los próximos tres años, comprometerá sensiblemente la oferta de energía eléctrica.

² ARDESA es el conjunto de plantas que utilizan las aguas del embalse Arenal. Se trata de las plantas Arenal, Dengo y Sandillal.

El vencimiento de estas concesiones implicaría que el ICE no podría disponer de esta energía (a menos que se den los cambios adecuados en el marco legal vigente), con el consiguiente peligro de desabastecimiento en el sistema. Por eso es urgente que se tramite la legislación que permita otorgar las concesiones de agua con fines de generación eléctrica.

La energía eléctrica es distribuida y comercializada por las ocho empresas distribuidoras que se citaron anteriormente. Su venta se divide generalmente en cuatro sectores: residencial, general (o comercial), industrial y alumbrado público.

El 42,7% de los usuarios del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) son abonados del ICE, mientras que un 35,6% lo son de la CNFL, S.A. Por su parte, las empresas municipales le suministran el servicio al 10,2% de los usuarios y las empresas cooperativas al 11,5%.

Las ventas de energía (en kWh) al consumidor final han crecido en promedio un 5,29% anual durante el último quinquenio; sobre todo la evolución del sector general (comercial), el cual se ha incrementado en un 8,01% como promedio anual, durante este mismo período; mientras que el sector residencial ha evolucionado a un ritmo promedio del 4,06%.

Las ventas totales de energía eléctrica al consumidor final el año 2006 fueron de 7 819,9 GWh, lo que implicó un incremento

del 6,20% con respecto al mismo período del 2005. El sistema eléctrico suministró el servicio a un 3,2% más de usuarios. De ellos, 1 117 033 son residenciales (87,3%); 151 879 pertenecen al sector general (11,9%) y 10 597 al industrial (0,8%).

El número promedio de abonados o usuarios se incrementó en 40 192 en el 2006 y mostró un crecimiento del 3,2%; este porcentaje presenta variaciones considerables entre las diferentes empresas y sectores.

2.2.4. Hidrocarburos

La importación, refinación y distribución del combustible al por mayor (a granel) está asignada a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). Por lo tanto, es una actividad en condiciones de monopolio. Hasta el año 2005, tanto las estaciones de servicio como los distribuidores sin punto fijo (peddlers), habían venido incrementando sus niveles de venta y, en consecuencia, su participación en el mercado. El caso contrario se presentó con otros, quienes presentaron una disminución. En 2006 cambió la tendencia al disminuir las ventas en estaciones de servicio y por peddlers y aumentar las de otros clientes.

Hace más de dos años que los distribuidores de combustibles están buscando que RECOPE no venda combustibles directamente a los grandes consumidores (clientes directos a precios preferenciales), de modo que sea indiferente comprar a un distribuidor o en sus planteles, con la finalidad de obligar a esos

grandes consumidores a comprar el producto a un distribuidor, aún cuando no utilicen la infraestructura del comercializador.

Si lo antes expuesto ocurriera, ello supondría que el sector productivo del país que compra el combustible en los planteles de abasto de RECOPE estaría subsidiando a los consumidores al detalle en estaciones de servicio, por cuanto al trasladarle sus compras a las estaciones de servicio su margen de comercialización disminuiría y, por ende, el precio al detalle del combustible en la estación de servicio. Pero, por otro lado, si los compradores directos de RECOPE tuvieran que acudir a un distribuidor-comercializador, erogaría adicionalmente el margen de comercialización, con lo cual sus costos de producción aumentarían y, en esa medida, serían trasladados al precio final de sus bienes y servicios, restándoles competitividad tanto a nivel interno como externo.

a) Transporte de combustibles

Con base en la información disponible a 2006, de los 300 transportistas de combustibles autorizados, el 95% prestó servicio de transporte en los denominados combustibles limpios (gasolina, diesel, jet fuel, av-gas, keroseno, gas licuado, nafta) y 13% lo hizo en los combustibles negros (asfalto, búnker, diesel pesado, emulsión).

Si se analizan los datos desde el punto de vista del mercado, se tiene que en el año 2006, el 89,7% del combustible transportado

correspondió a combustible limpio y 10,3% a negro.

En cuanto al combustible limpio, el 25% del mercado se concentró en 13 transportistas autorizados y el resto se distribuyó entre los demás transportistas, en porcentajes de participación inferiores a 1%.

Con respecto al combustible negro, el mercado se concentró en cinco transportistas (49%), los demás transportistas tuvieron una participación inferior al 5%.

b) Estaciones de servicio y distribuidores sin punto fijo de venta

El principal grupo de distribuidores lo constituyen las estaciones de servicio corrientes (excluidas las que distribuyen combustibles para aviación), que se dedican a comercializar gasolinas, diesel y keroseno; un segundo grupo lo conforman los distribuidores sin punto fijo de venta (peddlers). Estos dos grupos comercializaron el 83,7% del combustible que distribuyó RECOPE.

Las estaciones independientes (no asociadas) son el grupo con mayor participación, seguidas por las afiliadas a la Asociación Costarricense de Expendedores de Combustibles y las de Shell Costa Rica.

c) Distribuidores de gas licuado de petróleo

La estructura de mercado de esta industria, muestra que en el 2006 participaron 6 empresas envasadoras de gas, integrándose Gas Tomza como un nuevo distribuidor. La mayor participación la han mantenido las empresas Tropigás y Gas Zeta.

Del total de gas licuado consumido en el país, durante 2006, los distribuidores tuvieron una participación del 90,2%, el restante fue comprado directamente a RECOPE por los usuarios.

2.2.5. Agua para consumo humano y saneamiento

Al término de 2006, existían en Costa Rica alrededor de 2.270 acueductos, de los cuales ligeramente poco más de dos terceras partes tenía características de potabilidad. La mayor proporción de esos acueductos son administrados y operados por asociaciones administradoras de acueductos rurales (ASADA), con importantes limitaciones de recursos, tecnología, control de calidad y personal especializado. En virtud de que esos acueductos prestan servicio a cerca de un 15,2% de la población nacional, las deficiencias de gestión que puedan arrastrar se vuelcan directamente sobre la calidad y continuidad del servicio, aspectos que son esenciales en la prestación de los servicios públicos.

El mercado costarricense de aguas para consumo humano tiene una estructura de mercado algo compleja, pues desde la perspectiva de la oferta existe un operador dominante a escala nacional (Instituto Costarricense de Aguas y Alcantarillado, AyA) que cumple funciones, además, de órgano rector del sector de aguas y saneamiento, seguido de una empresa regional constituida como sociedad anónima, pero de capital público (Empresa de Servicios Públicos de Heredia S. A., ESPH), que tiene presencia en tres cantones de la provincia de Heredia; a saber, Heredia centro, San Rafael y San Isidro; varias municipalidades que tienen a su cargo la administración de redes de acueducto y alcantarillado circunscritas geográficamente, 2.101 asociaciones administradoras de acueductos rurales con relaciones de dependencia parcial del operador dominante y, finalmente, algunos acueductos privados con operaciones locales de pequeña escala (ejemplos de los cuales son Servicios Beko en Tamarindo y El Ocotal en Playa del Coco).

Por tratarse de una industria de red, el operador dominante (AyA) es un monopolio natural que tiene una cobertura geográfica a escala nacional, con una participación total de mercado de 55,3% en términos de viviendas cubiertas, para lo cual ha diseñado una estructura organizacional basada en seis regiones descentralizadas que prestan del servicio; a saber:

- Metropolitana
- Central

- Chorotega
- Huétar Atlántica
- Pacífico central
- Brunca

La región metropolitana, a su vez, es la dominante dentro de la organización en términos de infraestructura, conexiones y producción bruta total de agua.

Por su parte, ESPH es una empresa privada con operación regional en tres cantones de Heredia. En relación con AyA, tiene una estructura administrativa más pequeña y eficiente, a pesar de que presta otros servicios públicos como suministro de energía eléctrica y alumbrado público. Además, esta última no ejerce funciones de órgano rector. En términos de abonados, ESPH atendió el equivalente a 10,7% del mercado que cubre ICAA y facturó el 9,6% de los ingresos por suministro de agua de éste último durante el año 2006. No obstante, ESPH ha mostrado mayor capacidad de gestión en aspectos como la internalización de los costos de la protección de fuentes a través de una tarifa hídrica que traslada a los usuarios desde hace varios años. Este le da sostenibilidad al recurso hídrico.

En lo relativo a las características de la oferta del servicio por las municipalidades, no se tiene información por estar al margen de la regulación que ejerce la Autoridad Reguladora; no obstante, éstas suministran el servicio al 19,0% de la población. Los

acueductos privados operan principalmente en urbanizaciones, brindando agua a un 5,3% de la población.

Si bien la cobertura de agua para consumo humano por cañería es básicamente del 98,9%³ del país, solamente el 82,2% corresponde a agua potable.

El servicio de alcantarillado sanitario es limitado y más aún el tratamiento final, servicios que brindan principalmente el AyA y ESPH. La población servida con conexiones de alcantarillado es de aproximadamente un 27,2% y el tratamiento no alcanza el 4% de lo recolectado. No obstante, el 68,1% de la población del país, tiene sistemas de tanques sépticos e infiltración en el terreno con uso de agua, mientras que otro 4,2% utiliza otros sistemas, sin uso de agua, principalmente en las zonas rurales.

2.2.6. Agua para riego

El suministro de agua para riego es una actividad desarrollada por el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento en el Distrito de Riego Arenal Tempisque (DRAT), ubicado en los cantones de Cañas y Bagaces de Guanacaste.

El servicio de riego cubre 27731 hectáreas, principalmente destinado a los cultivos de arroz y caña de azúcar. También abastece a otros cultivos como pastos, sandía, cebolla, cítricos, maíz, algodón, sorgo e higuera.

³ Esta cifra comprende cañería intradomiciliaria y cañería en el mismo lote de la vivienda

y se desarrolla paralelamente a la actividad piscícola.

Las áreas regadas mediante bombeo se concentran en los sectores hidráulicos Cañas 10 e Higuerón. En particular, en la I etapa (subdistrito Cañas), las áreas más importantes que utilizan el sistema de bombeo son las de Cañera, Las Brisas y las del sector hidráulico Higuerón. Las aguas bombeadas previamente son utilizadas por el desarrollo piscícola Aquacorporación Internacional S. A. (ACISA), para luego ser vertidas al río Cañas y, finalmente, se reciben en las estaciones de bombeo. Las otras áreas que utilizan riego por bombeo son pequeñas, por lo cual no se produce ningún efecto a los restantes usuarios del servicio por gravedad.

En la II etapa (subdistritos Piedras y Cabuyo), el área regada mediante bombeo no sobrepasa las 20 hectáreas, por lo cual su uso no es significativo.

En lo que respecta a la III etapa (subdistrito Lajas), el área que actualmente se riega bajo bombeo es despreciable y es poco probable que en el futuro se presenten nuevas solicitudes de servicio, ya que las áreas altas corresponden a zonas de reserva o son tajos.

Los cultivos de arroz y caña de azúcar predominan en el distrito de riego. Las participaciones relativas de área ocupada por las principales actividades dentro del DRAT, durante el I semestre 2006, fueron las siguientes:

Actividad	Peso relativo
Arroz	38,8 %
Caña	41,3 %
Pastos	9,3 %
Piscicultura	2,0 %
Melón	6,0 %
Algodón	1,6 %
Otros	1,0 %
Total	100,0 %

Fuente: SENARA

Por su parte, los rendimientos de los principales cultivos en el DRAT, se detallan a continuación:

Cultivo	Condición	Rendimiento Toneladas / ha
Arroz	Riego	4,5 / año
Arroz	Sin riego	3,0 / año
Caña	Riego	9,0 azúcar / año
Caña	Sin riego	6,0 azúcar / año

Fuente: SENARA

Las cifras presentadas muestran los datos de rendimientos promedio por ciclo de los cultivos considerados.

2.2.7. Transporte terrestre

a) Transporte público por autobús

A pesar que en el país se presentan barreras de ingreso en el mercado del transporte público, a través de concesiones o permisos de operación, el esquema legal y operativo ha permitido que proliferen una

amplia y difusa variedad de rutas y operadores en cada corredor, sin adecuados esquemas de integración o coordinación entre ellas. Esto genera ineficiencia del sistema de transporte, impidiendo el aprovechamiento de economías de escala y los efectos de red en esta industria, como ahorro de combustibles y mejor utilización del espacio vial.

Actualmente, la regulación económica que se aplica, basada en el costo contable del servicio, no incentiva las reducciones de costos ni el mejoramiento de la calidad: a) afecta directamente a la tasa de ganancia de la empresa regulada, fijándole un máximo de retorno permitido sobre el capital invertido y b) estimula la sobre-utilización del factor capital; porque permite el traslado de los costos a las tarifas. Así, los prestadores del servicio no tienen incentivos para moverse hacia un escenario de mayor eficiencia; tampoco existen indicadores de calidad del servicio cuyo cumplimiento se traduzca en penalizaciones o premios para los operadores.

b) Transporte público por taxi

Existen aspectos no controlables por parte de la Autoridad Reguladora que afectan la regulación económica que se ejerce, por ello la sostenibilidad del servicio de transporte por taxi depende no sólo de que exista una tarifa debidamente calculada, sino de que las condiciones operativas sean apropiadas, entre

ellas, una oferta controlada⁴. Condiciones de exceso de oferta pueden traducirse en esquemas tarifarios desproporcionados desde el punto de vista del usuario y salida del mercado de operadores.

La cantidad de taxis requeridos siempre se ha visualizado desde la perspectiva de la cantidad de operadores que podían ofrecer servicios (problema social), al margen del efecto que esto tendría sobre los rendimientos de los operadores ya existentes (problema de sostenibilidad de la industria) y las necesidades de movilización de los usuarios (demanda). Conforme la población de una ciudad crece, la tendencia debe ser hacia la utilización de modos de transporte masivos, para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y de la infraestructura vial.

El cálculo de la demanda de transporte por taxi no debe ser realizado en forma aislada, sino en relación con los otros modos de transporte, particularmente el autobús, que es un sustituto cercano. Si la demanda de transporte por taxi es derivada de deficiencias del transporte por autobús, lo natural es mejorar el transporte masivo y no promover su deterioro.

c) Transporte por ferrocarril

El deterioro de la infraestructura de carreteras, la poca inversión en la

⁴ La regulación técnica operativa y rectoría del sector la ejerce el MOPT a través del Consejo de Transporte Público.

construcción de nuevas vías y las deficiencias estructurales del sistema de transporte público han contribuido a generar problemas de contaminación, congestión y urbanismo. El sistema de transporte debe responder a tres problemas fundamentales: un transporte masivo, seguro, oportuno y cómodo; la crisis energética y la contaminación ambiental.

En el caso concreto de Costa Rica, a pesar de que la cantidad de carga transportada por ferrocarril ha aumentado considerablemente, es fundamental centrar la atención en una ambiciosa propuesta que es la construcción del canal seco interoceánico ferroviario, con objeto de movilizar carga internacional entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Este canal seco estaría formado por al menos dos vías y sería totalmente electrificado, al tiempo que estaría integrado con obras conexas en los puertos nacionales.

El reto que enfrenta el sistema ferroviario de Costa Rica consiste en lograr mantener el impulso y el interés que se ha despertado en el transporte de carga, especialmente en algunas industrias ubicadas en zonas urbanas. Además, debe consolidarse como una alternativa de transporte masivo de pasajeros; formar parte integral del plan de sectorización para crear un sistema integrado intermodal para el área metropolitana

2.2.8. Peajes

La evolución que siga el tema de la concesión de obra pública ha adquirido especial relevancia para Costa Rica, en atención a la estrategia planteada por la nueva administración de facilitar inversiones en infraestructura vial con participación privada, de modo que mejore la competitividad y el desarrollo del país.

El estado costarricense no debería ser el único proveedor de infraestructura; se puede complementar su acción con la inversión privada. Aunque las actuaciones de la Autoridad Reguladora en este tema son sumamente restringidas en el presente, el impulso de la concesión de obra pública podría imponer nuevas demandas al sistema regulatorio.

2.2.9. Servicios aeronáuticos

Airports Council Internacional ha pronosticado que el total de pasajeros que serán movilizados para el año 2020⁵ estará alrededor de los 7 billones. Del mismo modo, se estima que las líneas aéreas de la región de América Latina y el Caribe, tendrán un ritmo de crecimiento anual del 5%⁶. De suma importancia resulta el pronóstico que expone OACI en el cual se establece que para el año 2010, el número de pasajeros transportados

⁵ Understanding Airport Business, ACI 2007.

⁶ Idem 2.

entre Norteamérica y Centroamérica/Caribe sería de 70.960.000, duplicando el valor medido en 1999⁷.

Al mismo tiempo, se agregan los nuevos patrones para la provisión de servicios aeroportuarios adaptados a las necesidades de las emergentes empresas de bajo precio⁸, cuya simple operación en un aeropuerto puede significar la acometida de grandes inversiones en infraestructura e instalaciones para atender el inminente crecimiento de tráfico.

Lo anterior hace suponer que dicho tráfico deberá ser atendido no sólo con los aeropuertos actuales, a los cuales habrá de dotárseles de los medios e infraestructura adecuadas, sino que también serán necesarias grandes inversiones dirigidas hacia la creación de nuevas instalaciones.

En ese contexto, la Autoridad Reguladora, como ente en el que recae una significativa porción de las tareas regulatorias de la industria aeroportuaria, habrá de garantizar el servicio universal, libre, seguro e igual acceso a las infraestructuras y la utilización de éstas en los mismos términos; así como velar por la continuidad de todo el engranaje de recursos y la implementación de las mejores prácticas para su uso.

De ahí se desprende la tarea de acometer una regulación económica para ajustar las tasas aeronáuticas a efecto de reconocer los costos

en los cuales el gestor aeroportuario incurre y permitir la sostenibilidad, continuidad y desarrollo de los sistemas; mientras que, por otra vertiente, ha de enfocarse en una regulación técnica apoyada sobre la plataforma configurada por la basta normativa generada por OACI.

De igual manera, el ente regulador económico ha de tomar en cuenta el componente monopolístico de los aeropuertos, de modo que se eviten las posiciones de dominio y se aseguren las reglas de la competencia entre operadores.

2.2.10. Servicios portuarios

Durante 2006, la actividad portuaria en la costa pacífica estuvo sometida a un proceso de modernización con el propósito de incrementar la competitividad internacional de Puerto Caldera, convertir las relaciones laborales en un factor de productividad, mejorar el desempeño del recurso humano, favorecer el desarrollo de nuevas actividades económicas y auspiciar el desarrollo local. Para lograr esos fines, después de un proceso que se extendió durante varios años, finalmente se trasladó a la empresa privada —mediante la concesión de servicios y obras— los servicios de carga y descarga de Caldera, el servicio de remolcadores y la construcción y gestión de un terminal granelero.

Mediante el proceso de concesión de obra pública se adjudicó a la empresa Consorcio

⁷ Idem 2.

⁸ Caso de Southwest en EE.UU; Ryanair e Easyjet en Europa y Spirit Airlines, compañía de reciente aparición en nuestro país.

Portuario I la construcción y gestión del terminal granelero. Por su parte, se utilizó la figura jurídica de la concesión de gestión de servicios para la explotación de remolcadores marinos y el servicio de carga y descarga en ese mismo puerto; concesiones que fueron adjudicadas a las empresas Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S. A. (SAAM) y Consorcio Portuario II respectivamente. Originalmente, la adjudicación tuvo lugar en 2002 y en el año recién concluido fueron refrendados los contratos de concesión por la Contraloría General de la República.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, los proyectos de inversión que se deben ejecutar en el litoral pacífico son:

- La ampliación y el equipamiento de Caldera.
- Un plan de desarrollo informático.
- La construcción y operación del terminal atunero categoría 1 en Caldera.
- La construcción y operación del terminal granelero en Caldera.
- La construcción y operación del edificio de usuarios en ese mismo puerto.

Dentro del proceso de modernización del sistema portuario del litoral Atlántico, se están realizando estudios preliminares para la construcción de un puerto de gran envergadura. Para la consecución de este proyecto, se contrató a la empresa española Autoridad Portuaria de Santander cuya misión es establecer la factibilidad técnica y económica del proyecto. Inicialmente, se estima que el costo podría oscilar entre US\$300

millones y US\$500 millones y se pretende que sirva como respuesta comercial competitiva a la ampliación del Canal de Panamá. De no llevarse a cabo este proyecto, se estima que el país perdería participación en el mercado del transporte marítimo y ventajas competitivas de localización geográfica.

2.2.11. Cabotaje

El cabotaje es un servicio de gran utilidad para el comercio entre áreas costeras, para el turismo nacional y extranjero, así como medio de transporte regular de muchas comunidades, algunas de las cuales lo tienen como única forma de transporte y quedan expuestas a la necesidad de utilizarlo en las condiciones en que se brinde. Por tal motivo, es necesario que se preste especial atención a su calidad y se estimule, en la medida de lo posible, la incorporación de nuevos oferentes.

A pesar de que oficialmente la lista de los permisionarios y/o concesionarios que prestan el servicio bajo regulación es bastante limitada, existe una oferta paralela que también lo brinda al margen de la ley, sin que hasta el presente se haya podido frenar efectivamente la prestación de ese servicio en tales condiciones.

Como parte de las actividades de la Autoridad Reguladora para el período 2007/08, se tiene previsto el levantamiento censal de los operadores de cabotaje en las diferentes zonas del país y la solicitud de información técnica y financiera que permita la elaboración de una metodología que integre a todos los participantes del sector.



**Autoridad Reguladora de
los Servicios Públicos**

Tel. 220-0102 • Fax. 220-0374

Dirección. Sabana Sur, San José, Costa Rica

www.aresp.go.cr

