

“Análisis comparativo a nivel internacional de los modelos de regulación de servicios públicos regulados por la ARESEP”

Mejores prácticas regulatorias y su aplicación en Costa Rica

Contratación directa N° 2017CD-000035-ARESEP

Dr. Leiner Vargas Alfaro

Octubre, 2018

CONTENIDO

1.	<u>Introducción</u>	4
2.	<u>Gobernanza regulatoria y conflictos de gestión de la regulación</u>	8
3.	<u>Cambios sectoriales y Mejores Prácticas Regulatorias MPR propuestas para Costa Rica</u>	13
4.	<u>Breve reflexión sobre MPR en los países estudiados</u>	18
1)	<u>Dinamarca en electricidad</u>	19
2)	<u>Uruguay en electricidad</u>	21
3)	<u>Colombia en distribución de combustibles líquidos</u>	22
4)	<u>Uruguay en taxis</u>	23
5)	<u>Perú en taxis</u>	24
6)	<u>Perú en tren</u>	25
7)	<u>Colombia en agua</u>	26
5.	<u>MPR propuestas para Costa Rica y ruta crítica de implementación</u>	28
	<u>RECOMENDACIONES DE CAMBIOS A NIVEL SECTORIAL</u>	31
	<u>EN EL SECTOR TRANSPORTE</u>	31
	<u>EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TREN</u>	32
	<u>EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TAXI</u>	34
	<u>En materia de distribución de combustibles</u>	38
	<u>En el sector de electricidad</u>	43
	<u>En el sector de agua potable</u>	48
6.	<u>Estrategia de implementación</u>	52
	<u>EN EL SECTOR TRANSPORTE MODALIDAD TREN Y METRO</u>	52
	<u>EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TAXI</u>	54
	<u>En materia de distribución de combustibles</u>	58
	<u>En el sector de electricidad</u>	62
	<u>En el sector de agua potable</u>	65
7.	<u>Acciones de corto, mediano y largo plazo</u>	68

<u>ACCIONES ESPECÍFICAS EN EL SECTOR TRANSPORTE TREN Y METRO</u>	68
<u>ACCIONES ESPECÍFICAS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TAXI</u>	70
<u>Acciones específicas en materia de distribución de combustibles</u>	73
<u>Acciones específicas En el sector de electricidad</u>	75
<u>Acciones específicas en el sector de agua potable</u>	78
8. <u>Referencias</u>	81

1. Introducción

El presente informe refiere al resultado final del proyecto de la contratación directa N° 2017CD-000035-ARESEP, entre el del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). El objetivo general del proyecto ha sido *generar información técnica actualizada sobre la regulación a nivel internacional en los sectores de acueductos (incluyendo los sistemas rurales), electricidad, hidrocarburos, transporte por ferrocarril y transporte por taxi, que sirva de base para el diseño de políticas e instrumentos de regulación en Costa Rica*. El fin esencial ha sido estudiar las mejores prácticas regulatorias (MPR) en cuatro países seleccionados a saber, Dinamarca, Uruguay, Colombia y Perú.

Dichas MPR se han estudiado para los sectores de Agua Potable para uso domiciliario, electricidad, distribución final de hidrocarburos y finalmente, para el transporte público en la modalidad de taxis y del ferrocarril. El contrato se ha sustentado en la articulación de 4 estudios nacionales, uno en cada país, elaborados por un equipo de consultores de alto nivel y con experiencia regulatoria y de gestión¹. Se han realizado estudios de sector con el apoyo de un equipo nacional de Costa Rica, liderado por el ICAP. Este último ha sido también el responsable de la sistematización, revisión y armonización de los estudios nacionales y su comparación, con el estado de la regulación en Costa Rica.

Adicionalmente, el contrato realizado permitió una semana de intercambio entre los consultores y la contraparte en ARESEP, misma que comprendió un taller de dos días completos, conversaciones bilaterales con las intendencias y charlas e

¹ En la memoria del taller se hace un recuento de las calidades profesionales y la experiencia de los consultores internacionales. El Dr. Frede Hvelplund de Dinamarca, el Dr. Javier Roza Vengoechea de Colombia, el Dr. Raúl Torres Trujillo de Perú y el Dr. Leandro Zipitria del Uruguay. El Equipo nacional fue coordinado por el Dr. Leiner Vargas Alfaro, consultor del ICAP y destacado economista con especialidad en temas regulatorios, así como los asistentes de investigación Daniel Arias Calderon y Leonella Artavia Jiménez, Bachiller y Licenciada en Economía.

intercambios individuales con los grupos técnicos de ARESEP, que han servido como contraparte del proyecto. Muchos de los hallazgos y discusiones del taller han servido para conceptualizar apropiadamente los requerimientos para implementar las posibles mejores prácticas regulatorias encontradas.

El presente documento es el último componente de lo establecido en los términos de referencia (TER) y *presenta los resultados de la reflexión e investigación realizada, a partir de los hallazgos y conclusiones de los estudios presentados en las fases previas de esta consultoría*. Está estructurado esencialmente para mostrar las lecciones aprendidas, así como, las acciones requeridas para llevar a cabo la fase de implementación de dichas MPR². Hemos de entender que las MPR no pueden ubicarse de manera exclusiva en la actividad cotidiana de aplicar las distintas metodologías regulatorias, sino que son interpretadas en un contexto más amplio.

Las MPR son elementos del ecosistema regulatorio, que van desde la institucionalidad formal e informal regulatoria, los componentes de gobernanza del sistema regulatorio, los elementos concretos de gestión de los instrumentos, metodologías y procesos regulatorios y por supuesto, todo lo anterior está vinculado a las características del entorno de mercado, su estructura y arquitectura. Empero, las posibilidades de mejora o de cambios, debe entonces entenderse dentro del ecosistema regulatorio y estar íntimamente relacionado con los objetivos sociales y con el particular, interés público del Estado. Es imposible concebir la regulación como una actividad neutral. La regulación debe valorarse y validarse en términos de los objetivos país y de Estado, a partir de los cuales se implementan y articulan los restantes componentes del ecosistema regulatorio.

² Se hace necesario aclarar que los documentos previos son insumos para el desarrollo de este último producto, dado el nivel de maduración de las conclusiones y el avance en relación con un detallado proceso de recomendaciones para la implementación de las MPR.

Es por lo anterior que las MPR que aquí se presentan van más allá del accionar regulatorio de la ARESEP, en algunos casos se requiere el accionar conjunto con otros actores e instituciones del Estado para promover los cambios necesarios en el marco legal y regulatorio actual. Sin embargo, se considera que la ARESEP debe tener un papel protagónico y proactivo alertando sobre la necesidad de cambios en el ecosistema regulatorio y legal del país.

Es a partir de lo anterior, tomando como marco referencial los estudios sectoriales nacionales presentados en el taller y debidamente documentados en los informes previos entregados a ARESEP, se realiza este documento final. Para organizar el mismo, se ha dividido en cuatro secciones. La primera, *presenta valoración general de los requerimientos de cambio en la gobernanza regulatoria*. Comprende por supuesto, *propuestas que van más allá de la propia ley y competencias de la ARESEP*³. Dichas propuestas se orientan a la necesidad de corregir y alinear los incentivos del sistema regulatorio, en función de la naturaleza del mercado regulado y de los objetivos país y de Estado. Una segunda sección hace un recuento muy rápido de lo que se considera son lecciones de mejores prácticas aprendidas de los países estudiados⁴. En tercer lugar, se refiere a cambios sectoriales en la práctica regulatoria de los sectores estudiados y que refieren a elementos que podrían favorecer una mejora en el logro de los objetivos país, así como, la disminución de los conflictos regulatorios y los costos de transacción del sistema regulatorio⁵.

³ Si bien no es posible para la Junta Directiva o las autoridades superiores de la ARESEP afectar dichos cambios, se consideran pertinentes en tanto pueden convertirse en recomendaciones para la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, en tanto afectan los ámbitos de competencia de la entidad reguladora.

⁴ Debemos recordar que entre los productos entregados en esta consultoría se tiene para cada país, artículos que describen la situación de la regulación en los sectores estudiados, así como una serie de reflexiones, referencias y documentación que ha sido recolectada para tal efecto.

⁵ Es importante entender que los ajustes tan dinámicos de la realidad social, económica, política e institucional del país ha creado nuevos desafíos y retos al entorno regulatorio y al quehacer de la entidad reguladora, por lo que sin duda se hacen necesarios ajustes en múltiples campos, lo documentado en este producto forma parte sustantiva de la experiencia vista y recomendada para ser aplicada en el país.

Finalmente, se presenta en las secciones cinco, seis y siete; una especie de hoja de ruta a seguir a fin de favorecer la implementación de los cambios establecidos para Costa Rica⁶.

⁶ Esta hoja de ruta sigue al pie de lo solicitado el formato y las recomendaciones realizadas, mismas que no se han presentado en forma de tabla sino en texto corrido, al estilo del autor.

2. Gobernanza regulatoria y conflictos de gestión de la regulación.

La ley de ARESEP le establece un conjunto de objetivos que superan las capacidades, competencias e instrumentos regulatorios existentes, lo que provoca una creciente dificultad institucional para complacer las demandas sociales y de los actores del ecosistema regulatorio. Este es sencillamente uno de los principales problemas que enfrenta la institución y que no permiten una gestión regulatoria competente de cara a la sociedad. Si bien todos los objetivos de la ARESEP son deseables, es imposible cumplir con todos ellos al mismo tiempo. Cada vez que el balance regulatorio se mueve en una dirección, deja en descubierto otros elementos y/o preocupaciones. Esta atonicidad en la forma de plantear los objetivos a cumplir, son también causantes entre otros, de la creciente juridicidad del sistema regulatorio, dado que se tiende a confundir por muchos actores, inclusive los actores institucionales del estado, llámese Contraloría General de la República o Tribunales de Justicia, los objetivos del sistema regulatorio, con las herramientas, instrumentos y metodologías concretas de la gestión de la regulación.

Es claro que el legislador, en su afán por atender las críticas a la regulación existente hacía finales de los años noventa del siglo pasado, diseñó la institucionalidad regulatoria con una sobrecarga de objetivos, mismos que hacen de la gestión regulatoria una tarea casi imposible. No se cuenta con suficientes instrumentos para atender la totalidad de los objetivos involucrados y claramente, algunos podrían contradecirse entre sí. Adicionalmente, la operación de dicha práctica regulatoria ha venido generando jurisprudencia asociada con la intervención de casos de la corte o de informes de la Contraloría General de la República que entran y obstaculizan posibles cambios al sistema mismo, mucha de la jurisprudencia se crea con resoluciones de la Sala Cuarta o de los distintos juzgados, elementos que no necesariamente presentan coherencia con la política pública de los sectores involucrados. Lo anterior hace claramente necesario un replanteamiento institucional con cambios significativos a la ley de la ARESEP.

Desde esta perspectiva recomendamos una revisión al marco legal de la ARESEP (Ley 7593) con el propósito de tomar en cuenta los cambios en el entorno regulatorio de los últimos años, adecuarla a las necesidades reales de los sectores y los usuarios y a los cambios tecnológicos actuales y futuros. Es claro que no corresponde a este estudio definir la forma y fondo en que la Ley debe ser modificada, esto corresponderá al cuerpo jurídico de la ARESEP y a quién el Ente Regulador defina para estos propósitos.

Otro factor por tomar en cuenta son los cambios en el entorno de los mercados regulados y de la institucionalidad país, vividos en las últimas tres décadas, lo que hace necesario un nuevo enfoque de gobernanza regulatoria. De no activarse estos ajustes legales, podríamos decir que Costa Rica tiene un sistema regulatorio ingobernable, dislocado y claramente rezagado, respecto de los desafíos del país en los distintos campos.

Para resolver lo anterior, se requieren un conjunto de ajustes en seguimiento a las MPR, mismos que paso a describir a continuación. Debe una reducción del número de objetivos de la regulación asociado esencialmente a los instrumentos regulatorios existentes y alineados, estratégicamente, a las orientaciones del Estado de mediano y largo plazo.

El número de instrumentos regulatorios podría ser esencialmente la forma para discriminar cuales objetivos se establecen, de tal forma que sea coherente el accionar de la institución. El estado de los mercados y sectores debería dar luz sobre cual o cuales objetivos regulatorios son más relevantes para el país y sus políticas públicas de mediano y largo plazo.

De no realizarse este ajuste, lo que tenemos como resultado es un cumplimiento parcial e incompleto de los objetivos de la ley y crecientes conflictos regulatorios asociado con lo anterior. Adicionalmente, la dispersión de objetivos lleva también a

serios problemas para adaptar los instrumentos regulatorios ante cambios en la estructura y/o arquitectura del mercado. De igual forma, la rigidez y poca consistencia entre los objetivos regulatorios y las ambiciones o lineamientos de política pública, lleva a sendos conflictos regulatorios, mismos que deterioran la imagen de la organización y desgastan muchos de los esfuerzos del ente regulador⁷.

La existencia de este dislocado sistema regulatorio, dónde existen más objetivos que instrumentos, lleva a una confusión creciente de los actores regulados y de la institucionalidad país asociada a los tribunales de justicia y la CGR. Se confunde fácilmente objetivos con metodologías regulatorias, lo que lleva a la judicialización de buena parte de las decisiones del regulador. Este fenómeno creciente de conflictos judiciales facilita una captura legal del regulador y además, genera nueva jurisprudencia adicional que, al no estar adecuadamente alineada con el ecosistema regulatorio, disloca aún más y restringe las posibilidades de cambio y adaptación de la entidad reguladora y de su ecosistema a los cambios del mercado y su entorno.

Es imperativo corregir y delimitar claramente las funciones y actividades rectoras, las actividades regulatorias y sus instrumentos y finalmente, las actividades de operación y prestación de servicios de los operadores en los sectores regulados. Debería de existir una clara separación sectorial e institucional en los distintos niveles, evitando a toda costa que ente operador sea juez y parte, que las funciones rectoras estén combinadas en los entes operadores o peor aún, que las funciones regulatorias sean incompletas y deban coordinarse con otros actores del estado.

⁷ Los informes previos realizados dan cuenta de una creciente dinámica de conflictos regulatorios en los servicios regulados, tanto en cantidad como en intensidad de estos. Este tema si bien es común en la institución, podría ser contraproducente al afectar la imagen y la necesaria estabilidad de quienes están en la Junta Directiva o en los mandos directivos y gerenciales de la entidad. En muchos casos se acude a la corte para resolver estos conflictos lo que genera aún mayor estrés en la estructura interna de la entidad y una actitud a la defensiva tanto interna como externa. Es importante que en nuestro primer informe se presenta una entrevista realizada a cada uno de los intendentes, el regulador general actual y la dirección de atención al usuario. Mucho de los elementos vistos refieren a esas situaciones descritas en dichas entrevistas.

La existencia de operadores públicos no sería un problema regulatorio si existiera una clara y funcional separación entre las funciones de rectoría, ejercidas por el Estado y su Ministerio Rector, y las funciones de prestación de servicio, ejercidas por el ente o empresa pública respectivo. La existencia de un fuerte y competente ente rector, con instrumentos claros para determinar la política pública, resolvería de forma muy clara la alineación de la gestión regulatoria y sus instrumentos en el marco de actividades que son esencialmente de dominio público. Cuando es el ente operador juez y parte en la definición de la política pública, es confuso el mecanismo de evaluación y se vuelve difícil al ente regulador, no caer capturado por el regulado⁸.

Este segundo elemento no propicia un funcionamiento apropiado de la gestión regulatoria que tiene que funcionar con una incompleta o dispersa asignación de los instrumentos regulatorios. Así, por ejemplo, el tener las concesiones y su definición en un actor y la regulación del precio y de la calidad en otro, lleva necesariamente a una coordinación interinstitucional, no siempre fácil o feliz entre entes públicos. Ni que decir, cuando la entidad rectora incorpora en su definición de políticas a los operadores de servicio público, por lo que involucra de forma directa al operador en la definición de los objetivos, siendo entonces claramente juez y parte en el tema.

La existencia de un sistema regulatorio que propicia los mismos objetivos y prácticas regulatorias en sectores o mercados con una combinación diferente o diferenciada de actores públicos y privados. **Debería tenerse una clara diferenciación entre los sectores regulados que cuentan con actores públicos o sin fines de lucro,**

⁸ Las funciones de entidad rectora no pueden confundirse con las funciones de ejecución o de gestión de los servicios públicos, lastimosamente tanto el Instituto Costarricense de Electricidad como la empresa Acueductos y Alcantarillados, tienen funciones y comportamientos de ente rector, lo anterior hace muy difícil la tarea de regular precios y calidad y otros elementos técnicos para el ente regulador. Para el caso de transporte el tema de las concesiones a cargo de un ente donde participan directamente los concesionarios es un problema serio, de igual manera que el INCOFER en su figura autónoma roza también en sus funciones de rectoría y de ejecución y gestión de los servicios.

de los sectores o mercados regulados dónde operan empresas privadas con fines de lucro⁹.

Es imperativo definir dos compartimentos regulatorios separados. La regulación de las empresas de servicio o operadores públicos sin fines de lucro deben separarse de los mecanismos, instrumentos y metodologías regulatorias asociadas con empresas privadas con fines de lucro. Esta separación permitiría corregir los incentivos y adaptarlos al caso concreto de estructura y arquitectura de mercado existente. Este tipo de regulación debe de estar estrechamente coordinado y alineado con las políticas públicas de Estado y con las ambiciones de provisión de infraestructura respectiva, elemento central en la gestión regulatoria.

La coexistencia de prácticas regulatorias similares entre operadores con distintos objetivos genera múltiples conflictos regulatorios, confusión de incentivos y altos costos de transacción en el sistema regulatorio costarricense. Además, hace incurrir en enormes costos de gestión e imposibilita la discriminación entre instrumentos y metodologías regulatorias entre diversos operadores.

Para operacionalizar lo anterior, es necesario ***revisar aquellos sectores y mercados que requieran de apertura a la competencia o que refieran a cambios sustantivos respecto a la naturaleza del proveedor de servicios.*** Para aquellos sectores y mercados que se consideren estrictamente públicos o de operadores sin fines de lucro, se hace necesario repensar las metodologías, normativa y práctica de gestión regulatoria, de cara a tener una mayor consistencia entre los objetivos y los resultados del proceso regulatorio¹⁰.

⁹ En teoría económica los incentivos de una empresa privada van por la maximización del beneficio, mientras que en un marco apropiado de gestión social y de transparencia, la empresa pública podría tener una función de minimizar los costos. Si bien en equilibrio microeconómico ambas cosas son la mismas, en la práctica la regulación por costos no es similar a la regulación al tener una actividad de maximización de beneficios, al menos cuando la empresa tiene poca o nula competencia.

¹⁰ No ha sido el objeto de esta consultoría profundizar en este tema, sin embargo, consideramos que reviste mucha importancia el repensar la regulación por incentivos acorde con la estructura de propiedad y la dinámica privada o públicas de los propietarios.

3. Cambios sectoriales y Mejores Prácticas Regulatorias MPR propuestas para Costa Rica.

Antes de atreverse a incursionar en el tema de las MPR se hace necesario preguntarnos, ¿Qué es una MPR? Para ello, trabajamos con lo que se ha avanzado desde los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es importante también acotar que la interpretación de mejores prácticas regulatorias no sólo refiere a elementos de la regulación económica o de calidad que se asocia al ente regulador, en nuestro caso, la ARESEP. Se habla de regulación en un contexto mucho más amplio y complejo.

Las buenas prácticas regulatorias se **refieren a procesos y procedimientos reconocidos internacionalmente que pueden utilizarse para mejorar la calidad y la relación costo-eficiencia de los reglamentos que tengan los países internamente.** Estas deben incluir **procedimientos administrativos que rigen la coordinación entre los entes encargados de la actividad normativa, la evaluación de impacto, la transparencia regulatoria, la participación y la responsabilidad de los agentes económicos. La MPR se asocia a la forma más parsimoniosa de obtener los resultados (objetivos) planteados, en un marco de coordinación y eficiencia.**

Si bien podemos tener una adecuada concepción de la MPR, la aplicación de ella o su integración al contexto específico no es un tema sencillo, debemos entonces preguntarnos ¿Cómo aplicarlas?

Al respecto, no existe una “fórmula mágica” para aplicar la MPR ya que dependerá, de una serie de factores como la institucionalidad, marco jurídico, idiosincrasia propia de cada país, entre otros aspectos. Por lo anterior, se debe tener muy en cuenta el contexto de donde proviene la MPR y las características del entorno a crear para su implementación en otro país o realidad. Si tenemos claro dónde están

nuestras falencias, podemos identificar mucho mejor, posibles aspectos a considerar como opciones de MPR.¹¹

Al no existir una definición general de la MPR y con la existencia de distintos estilos de política de regulación, lo que ha optado por realizar la OCDE es definir una serie de principios que debe tener las MPR, entendiendo que estos principios y las mejores prácticas regulatorias que se presentan más adelante obedecen a un marco más amplio de regulación económica y no solo regulación de los mercados de servicios públicos. Por tanto, los principios definidos por la OCDE son los siguientes:

- Adoptar a nivel político programas de política regulatoria que establezcan objetivos y marcos claros para la implementación.
- Evaluar los impactos y revisar las reglamentaciones sistemáticamente para garantizar que cumplan sus objetivos previstos de manera eficiente y efectiva en un entorno económico y social cambiante y complejo.
- Asegurar que las regulaciones de las instituciones regulatorias sean implementadas con procesos transparentes y que no sean discriminatorias.
- Revisar y fortalecer donde es necesario el alcance, la eficacia y aplicación de la política de competencia.
- Diseñar la regulación para estimular la competencia y la eficiencia.

Asimismo, la OCDE (2012), establece una serie de acciones las cuales consideran como MPR para poder alcanzar los objetivos de la política regulatoria las cuales son:

1. Coordinación Institucional.

¹¹ Es por esa razón que el proceso metodológico consideró las entrevistas al Regulador General, las intendencias y la dirección del usuario, buscando determinar una situación de partida que nos ubicará posibles oportunidades de mejora en aspecto de índole regulatorio o de gobernanza. Precisamente el informe 1 contiene las entrevistas y da cuenta de esa situación de partida.

Debe existir una coordinación institucional en los diferentes entes que estén a cargo de la regulación, para identificar los problemas transversales del sector y promover la coherencia en el accionar regulatoria y evitar la duplicidad o conflicto por la regulación.

En este punto es importante que existan diseños de coordinación para poder desarrollar políticas y prácticas regulatorias, y se promueva el intercambio de información de manera transparente y evitar las asimetrías de información.

2. Impacto Regulatorio.

Es necesario que una política regulatoria defina parámetros para poder identificar los objetivos, las metas y evaluar si es necesario regular para lograr dichos objetivos.

La OCDE recomienda realizar un análisis ex – ante para identificar maneras alternativas de política e identificar y si tiene un impacto significativo estos deben ser analizados los costos, beneficios y riesgos y ser cuantificados en la medida de lo posible.

Otra recomendación realizada por el organismo es adoptar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), esta puede incorporar elementos de efectos macroeconómicos, sociales y medioambientales, la cual puede determinar una respuesta a determinado problema.

3. Consulta Pública y Transparencia.

Se debe tomar en cuenta los posibles efectos de la aplicación de una política regulatoria y quiénes serán los beneficiados y los afectados, ya sean los consumidores o las empresas. Esto tiene como objetivo garantizar la transparencia del proceso de la aplicación, debido a que se le puede consultar a las partes afectadas sus opiniones promoviendo la confianza hacia los entes reguladores. En

cuanto a la información relacionada con regulación debe estar disponible a las personas que los requieran fomentando la transparencia.

4. Evaluación Ex Post de la política regulatoria.

Es necesaria la evaluación de las políticas existentes a través del análisis de impacto ex post con la finalidad de asegurar que las regulaciones sean efectivas y eficientes.

Debe considerarse cuidadosamente el diseño y la organización de los procedimientos de revisión para que éstos arrojen resultados importantes. En lo que toca a regulaciones significativas, la realización de revisiones debe ser independiente de las entidades que administran la regulación. Dado que las regulaciones suelen funcionar en conjunto con otras normas y procedimientos administrativos, es importante que los procesos de revisión se ocupen de la efectividad de la regulación para lograr sus metas de política pública y que no simplemente adopten un enfoque atomizado e incremental.

5. Planeación Regulatoria.

Es de vital importancia contar con una ruta clara sobre la política regulatoria, cuales objetivos se desean alcanzar, y los instrumentos regulatorios que mejor se acoplen a la realidad del sector por regular. Tener una planeación regulatoria es fundamental para poder analizar el impacto que tendrá la regulación. Dicha planeación debe contemplar, el definir estado de situación del sector, previo a la intervención regulatoria, el definir los indicadores de impacto a considerar y su punto de partida o línea base, el identificar la hoja de ruta y las posibles alternativas y finalmente, medir el impacto, dar seguimiento y corrección en el proceso regulatorio.

6. Análisis de Riesgo.

La evaluación de riesgos es una herramienta analítica clave para identificar y estimar el grado de un peligro potencial y calcular la probabilidad y las consecuencias de resultados negativos para los seres humanos, la propiedad o el medio ambiente.

Conocer cuales riesgos están presenta ayudan a identificar mecanismos para minimizarlos y afrontarlos. Se debe de comunicar los ciudadanos para que puedan comprender los límites y acciones que tienen las organizaciones a cargo de la regulación en cada país, esto contribuye a la reducción de riesgo de conflictos regulatorios.

7. Verificación, Cumplimiento y Monitoreo de la política regulatoria.

Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y sus resultados, así como de las autoridades encargadas de aplicar las regulaciones.

Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

8. Revisión administrativa y judicial

Las autoridades regulatorias solo deben ejercer control dentro del ámbito que le permiten sus facultades legales, para evitar así casos judiciales. Además, se debe integrar proceso de apelación efectivos para preservar el sistema regulatorio y dar señales de confianza y transparencia a la ciudadanía.

Tanto los principios, como los elementos asociados a las MPR requieren de una institución que se redefine constantemente y es capaz, de evaluar su quehacer en función de los resultados obtenidos y plantearse la mejora continua de su quehacer.

Este tipo de recomendaciones deberían de ser parte integral del proceso de gestión estratégica de la entidad. Esta tarea es esencialmente el trabajo de los mandos directivos y de la gestión central de la entidad reguladora.

4. Breve reflexión sobre MPR en los países estudiados.

Entre los sectores estudiados por los consultores internacionales está, el sector eléctrico en Dinamarca; los sectores de electricidad, taxis, ferrocarril, distribución de combustibles y agua del Uruguay; los sectores de transporte modalidad taxi y ferrocarril, agua y distribución de combustibles en Perú; los sectores de agua, transporte modalidad taxi y ferrocarril, distribución de combustibles en Colombia. **Para cada sector estudiado en su respectivo país, se ha presentado un artículo dónde se describe en forma bastante amplia las características del mercado, los instrumentos y metodologías regulatorias, así como los elementos que se consideran como MPR. Se ha discutido en el taller y en las reuniones paralelas, las posibles opciones para implementar dichas mejores prácticas en Costa Rica.** De lo anterior, se han presentado informes y resúmenes con un detallado cuadro comparativo para los distintos casos¹².

No es objeto de este documento final el replicar o volver sobre los detalles ya descritos en documentos previos, por el contrario, se trata más bien de hacer algunas reflexiones finales sobre las MPR en dichos países y cómo podrían adecuarse al entorno costarricense. Todo lo anterior, entendiendo que se debe llevar una evaluación muy exhaustiva para el impulso de estas MPR.

Queda claro eso sí, que ningún entorno institucional de los estudiados, está curado de enfrentar nuevos desafíos a su entorno institucional y que efectivamente las MPR

¹² Es importante recordar que cada reporte y documento entregado respalda lo aprendido y discutido en cada etapa, por lo que es imposible pensar que los documentos iniciales o informes previos sean todos iguales y consistentes con el último. En este aspecto, los informes 2 a 5 presentados en su versión subsanada muestran los resultados hasta ese momento o punto del trabajo de la consultoría.

son dinámicas y requieren de una permanente revisión y mejora, dado que los mercados y los desafíos tecnológicos van cambiando y redefiniendo la forma de hacer las cosas. De tal manera que las MPR no pueden definirse como un punto de llegada, se trata más bien de un buen punto de partida.

1) Dinamarca en electricidad.

Del caso de Dinamarca rescatamos una experiencia de activa participación de los consumidores, en su gran mayoría organizados en cooperativas o municipalidades que cuentan con amplia participación de los ciudadanos como consumidores. Se trata de un modelo dónde las empresas generadoras y distribuidores de la energía cuentan con una gran base social que determina, a través de participación en mecanismos de elección de representantes, los objetivos a ser implementados en el sistema energético.

Tal como se describe en el artículo presentado para este caso concreto, tenemos factores claves de la experiencia danesa que entre otros tiene, una política pública clara y medible, dirigida a reducir la huella ambiental de la generación eléctrica. Además, Dinamarca cuenta con una delimitación de objetivos claros y medibles y aplicables por medio de la política regulatoria. El mecanismo más novedoso es la selección de los representantes de las empresas generadoras en su junta directiva. Dicha selección es democrática y los objetivos a optimizar son definidos previamente. Destaca también una fuerte independencia de los entes a cargo de la regulación. Dicha independencia favorece una mejor y más transparente gestión de los distintos componentes de la cadena regulatoria. Entre otros elementos, se destaca la normativa clara para evitar conflictos regulatorios, un esquema de gobernanza en el cual el papel de la ciudadanía es primordial para la regulación a nivel local, todo ello es posible en el contexto público y con una composición dónde operan esencialmente operadores de naturaleza pública. Este modelo de propiedad del consumidor, con instrumentos económicos claros para aplicar a los objetivos regulatorios.

La regulación social en Dinamarca es un parámetro que permite a los usuarios votar por los directivos de las empresas reguladas de acuerdo con sus objetivos de trabajo. Este proceso lleva a que las empresas que brindan el servicio deban incorporar dentro de su planeamiento los intereses de los consumidores y no solamente, los principios de maximización de beneficios económicos o de minimización de costos. Es claro que lo anterior es posible gracias a que la gran parte de las empresas son propiedad de cooperativas o de entidades municipales, sin fines de lucro.

Los logros del sistema dan cuenta de una tarifa promedio muy por debajo de los equivalentes en los mercados de Europa, una creciente participación del tema ambiental con el crecimiento de la energía eólica en participación del mercado, cerca de un treinta por ciento en la actualidad y con una ambición de llegar a cincuenta por ciento en los próximos años. Asociado con lo anterior, existe un fuerte desarrollo industrial favorable a las energías limpias y una amplia red de conocimiento asociada.

Por todo lo anterior, consideramos que la experiencia de incorporación efectiva del consumidor en el control de los objetivos y actuaciones de sus empresas en Dinamarca es claramente una mejor práctica regulatoria, reduce de forma sustancial el comportamiento oportunista de las empresas, favorece la innovación, integra las preocupaciones sociales y ambientales al ecosistema eléctrico y motiva una estructura de precios que sigue en lo esencial, el costo medio de largo plazo de la industria, muy por debajo de lo que sería el precio fijado por mecanismos marginales o por esquemas de regulación institucionales de corto plazo.

La existencia de una separación del despacho y la forma transparente de realizar las ofertas de acuerdo con la oferta existente de energía es sin duda una forma mucho más coherente de optimizar el despacho de energía que los mecanismos basados en costos medio estimados existentes, por ejemplo, en Costa Rica.

2) Uruguay en electricidad.

Siendo una economía pequeña y sin acceso a recursos de hidrocarburos, la diversificación de la matriz eléctrica del Uruguay se convirtió en un objetivo central de su política energética. Sin embargo, ¿cómo hacer esto sin cargar la inversión en el Estado y reducir el riesgo de decisiones y gestión de las nuevas tecnologías?, tales como la eólica, la biomasa o la energía solar. La apuesta institucional del Uruguay fue el desarrollar la competencia para la generación eléctrica por medio de fuentes renovables. En este caso se logra con una combinación de política pública definida, contratos de compra de energía renovable, todo esto, amparados a un despacho y un sistema que promueve la competencia en materia de generación de electricidad.

De esta forma la URSEA (entidad reguladora del Uruguay) tiene la responsabilidad de fomentar la competencia, lo que facilita obtener una caída en el valor medio del precio de oferta de energía. Su política fue con objetivos claros y medibles, lo que favorece una adecuada evaluación del cumplimiento de esta. Dicha política fue elaborada con transparencia, incentivando la confianza de los agentes económicos, elemento central para lograr inversión de mediano y largo plazo. A partir de lo anterior, el costo de la prueba se traslada a los generadores, evitando que la agencia regulatoria sea la que realice cálculos con escasa información, como sucede en las mediciones expos del costo medio.

Favorece competencia y estimula la eficiencia e innovación del lado de la oferta de energía. La apertura a la competencia del mercado de generación eléctrica, dejando al riesgo de los generadores la construcción y definición de tipo de fuente de generación eléctrica a utilizar, estableciendo una clara reglamentación y valoración de los otros servicios del sistema eléctrico.

Esta práctica favorece la competencia, la innovación y un costo razonable por parte del Estado, sin necesidad de invertir y asumir los riesgos de construcción y provisión de nueva electricidad al sistema o de gastar los recursos públicos escasos en infraestructura que puede venir por inversiones del sector privado. Es además una gran ventaja para el administrador del despacho, dado que el sistema de contratos le permite tener certeza de quienes serán despachados y su orden, sin tener necesariamente que despachar fuentes en forma ineficiente.

Por tener un efecto sustantivo en el cambio del patrón de oferta de electricidad, acorde con la política pública de fomentar las fuentes renovables en el sistema eléctrico y realizarlo sin enfrentar los riesgos y costos de inversión pública, la política y práctica regulatoria del Uruguay en materia de energía renovable puede considerarse una MPR. Muestra claramente las ventajas de una separación técnica y económica del despacho de electricidad de los operadores, facilitando una mayor transparencia y una clara competencia en la entrada entre operadores. Pone a los operadores a competir en sus ofertas de energía al sistema, haciendo claramente más transparentes sus costos, favoreciendo una caída esperada en los valores medios de costo de largo plazo.

3) Colombia en distribución de combustibles líquidos.

De todos los esquemas regulatorios estudiados para la distribución de combustibles, Colombia y sus esquemas de favorecer la competencia es el que muestra una potencial mejor práctica. La competencia en la venta minorista de combustibles está asociada a rangos de zonas geográficas donde es posible establecer los elementos de competencia. Su esquema de fijación de precios tope permite que las empresas puedan tener competencia en precios u otras áreas, tales como el servicio al cliente o del empaquetado de productos dentro de las gasolineras.

La delimitación de precios tope y no precios fijos del margen de comercialización es claramente una MPR, permitiendo a las empresas revelar sus ventajas de demanda, sus costos compartidos en la estación de combustible que puede volverse un ecosistema de servicios, así como, la definición de modelos de oferta mucho más adaptados a los patrones de demanda.

4) Uruguay en taxis.

Para el mercado de transporte modalidad taxi, en Uruguay presenta similitudes a la estructura de mercado que existe en Costa Rica. Para este caso, se enfocará el actuar de la autoridad reguladora de Montevideo para el caso de Uber. Como puntualiza Zipitria (2018) “Uber anunció su ingreso a Uruguay. El ingreso fue muy rápido: a fines de octubre anunció su ingreso a Uruguay y la búsqueda de conductores, y el 19 de noviembre comenzó a operar en Montevideo. Inicialmente, se postularon 5.000 interesados en prestar servicio de chofer, aunque en la actualidad hay unos 3.000 que es un número similar al de taxis”. Teniendo el efecto de conflictividad entre los taxistas (formales) existentes por el ingreso ilegal. Este conflicto finalizó cuando la IMM aprobó una normativa que regula los servicios brindados por aplicaciones, siendo similar a la de los taxis, además el establecimiento de un canon de 0.5 centavos de dólar a Uber por kilómetro recorrido.

Para Zipitria (2018), “En la actualidad la aplicación opera sin problemas. Los taxis no han realizado más actividades, ni ha cambiado la regulación del mercado”. Por lo anterior, creemos que se aprovechó el momento de cambio tecnológico con las nuevas plataformas para fomentar la competencia en el servicio, generando un efecto claro de reducción de las rentas de los concesionarios. Vemos al menos los siguientes elementos:

- La existencia de las funciones claras por los entes regulatorios, los cuales pueden modificar las normativas de acuerdo con la jurisdicción, para poder

lograr que la política regulatoria sea acorde a los cambios constantes por la tecnología.

- Promover la competencia por medio de la regulación, con similitud de condiciones para todos los participantes en el mercado.

5) Perú en taxis

Como menciona Torres (2018), “los servicios de taxis, como tales, no tienen regulación en el Perú, se regula la entrega de licencias de conducir, las características de los vehículos (principalmente antigüedad) y la seguridad de los pasajeros y posibles accidentes con terceros (a través de un seguro obligatorio conocido por su sigla SOAT).

Torre (2018), identifica “desde aproximadamente el 2004 ha venido creciendo la presencia de aplicativos Informáticos, como Uber, para contratar estos servicios, existiendo cerca de una decena de empresas de esta clase, pero cuatro son las preferidas del público; sin embargo, a pesar de los problemas de seguridad y calidad del servicio, la mayoría todavía prefiere el método tradicional de levantar la mano y tomar un taxi al azar”.

Además, existen una segmentación de mercado del servicio de taxi, como “compañías conformadas por mujeres que solo prestan servicios a mujeres y niños, por ejemplo, la compañía denominada Lady Taxi. Taxis para personas de la Tercera Edad, que ofrece viajes en fechas fijas, viajes para transportar medicinas, etc. Taxis solamente para niños en edad escolar. Taxis para extranjeros que no hablan castellano con un conductor que conoce su lengua”. (Torres, 2018)

Como buena práctica regulatoria se encuentra:

- La facilidad de ingreso al mercado, con procedimiento sencillos y transparentes lo que fomenta la competencia entre los prestatarios del servicio.
- Segmentación del mercado de taxi, lo que incide en una mayor competencia en el mercado, abriendo nuevas oportunidades de empleo.
- La facilidad de ingreso al mercado, con procedimiento sencillos y transparentes lo que fomenta la competencia entre los prestatarios del servicio.
- Segmentación del mercado de taxi, lo que incide en una mayor competencia en el mercado, abriendo nuevas oportunidades de empleo.

6) Perú en tren

Para Torres (2018), “el transporte ferroviario ofrece grandes ventajas como gran capacidad de carga por eje, menor cantidad de accidentes, el ahorro de combustible, la menor cantidad de emisiones contaminantes y la descongestión de las carreteras. Además, constituye el transporte masivo terrestre más eficiente existente”. En el caso de Perú el ferrocarril ha tenido un impacto positivo tanto para la economía como la mejora en la calidad de vida para las personas.

Sin embargo, como menciona Torres (2018), hasta el siglo XIX fue una prioridad para el país, pero, cedió ante la modalidad de camiones y los vehículos, lo que provocó que en la actualidad Perú tenga solamente 2000 kilómetros de vías férreas.

Empero de los últimos años se le ha vuelto a dar importancia al transporte modalidad tren, lo que provocado un nuevo enfoque multimodal, como menciona Torres (2018), dándole una mejor articulación a las carreteras, y un impulso para

los trenes urbanos, no solamente el metro. En el caso del metro de Lima, tiene planeado funcionar con 34 kilómetros cada una, en la cual pueden ser concesionadas a distintas empresas, fomentando la eficiencia y la calidad del servicio. Además, “el metro de Lima continuará su expansión y se vislumbra la inversión en otros modos como tranvías, monorrieles, etc. especialmente en las grandes ciudades del interior del país, como Arequipa al sur y Piura al norte, existiendo estudios de pre-inversión términos o en curso para varios de ellos”. (Torres,2018)

Como mejores prácticas de regulatorias se encuentran:

- Objetivos claros por cumplir por medio de la política regulatoria.
- Incentivo a la competencia (por medio de las concesiones), lo cual incentiva que distintas empresas ingresen a competir para obtener la concesión.
- Reglas claras, funciones bien definidas en los distintos entes reguladores.

7) Colombia en agua

Rozo (2018), menciona que “al momento de implementar las reformas estructurales de los noventa, en muchas ciudades importantes del país la deficiente calidad y continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado era crítica, mientras que, en otras, las empresas públicas avanzaban en coberturas, pero presentaban indicadores deficientes de gestión empresarial que denotaban ineficiencias en sus procesos y enfrentaban déficits financieros con altos pasivos laborales y financieros” Debido a lo anterior fomentó una reestructuración del modelo de regulación en Colombia. Para Rozo (2018), “con la expedición de la ley 142 de 1994, por la cual se estableció el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios en el país, se introdujo un conjunto de transformaciones en regulación, control y vigilancia, orientadas a la consolidación de empresas prestadoras mediante la aplicación de

políticas de modernización empresarial, metodologías tarifarias orientadas a la cobertura de costos económicos, promoción de la participación privada en el sector y el incremento de la competencia”.

Esto ha dado paso a una nueva estructura de mercado para la distribución de agua, a comparación de otras naciones no existen monopolios, ya que las municipales tienen la potestad de concesionar el servicio por medio de alianzas públicas-privadas, empresas privadas, permitiendo la innovación y eficiencia entre las empresas. Existen reglas claras, para la calidad, y el estado de las finanzas de las empresas, además incorpora el medio ambiente en la regulación.

Como buenas prácticas de regulación se encuentra:

- La promoción de la competencia para incentivar la mejora y la calidad del servicio.
- Normas y reglamentos claros para evitar conflictos regulatorios en la parte legal.
- Mecanismos de contingencia si alguna empresa falla en la prestación del servicio, (quita la concesión) y el ente público pasa a prestar el servicio por un corto periodo del tiempo.

5. MPR propuestas para Costa Rica y ruta crítica de implementación.

Luego de haber estudiado la experiencia internacional y considerando las características del mercado costarricense en los distintos segmentos regulados, así como, los elementos institucionales, la creciente judicialización de la actividad regulatoria, los problemas crecientes de conflictos regulatorios con prestadores de servicio y usuarios, la existencia de mercados negros o de actores informales en la prestación de servicios públicos, la poca funcionalidad de los esquemas de participación ciudadana en materia de control social para la calidad y la fijación de precios en los servicios regulados, se considera que el país requiere establecer importantes cambios en su modelo de regulación de los servicios públicos.

Muchos conflictos regulatorios se asocian al entorno institucional y no necesariamente al actuar cotidiano del ente regulador, en este caso particular, la ARESEP. Dado lo anterior, ***el país debe tener un fortalecimiento de la rectoría de política pública en los sectores regulados, de tal forma que se dejen claras las políticas y los roles de las empresas públicas prestatarias de servicios, en cada uno de los segmentos del mercado.*** La separación funcional real de dichas competencias de rectoría y de prestador de servicios es un tema central para la modernización de la institucionalidad y la corrección de malas prácticas regulatorias y de rectoría existentes.

Cuando en algún segmento o mercado se acude a prestadores de servicio privados cuya lógica de incentivos es la maximización de beneficios, debemos dejar claramente definido los márgenes de accionar de los actores y tener una autoridad regulatoria fuerte y comprometida con los objetivos de eficiencia y calidad. Es imprescindible contar con la batería completa de instrumentos, tales como la concesión, las tarifas, las reglas y control de calidad, reglamentación técnicas y mecanismos de transparencia para la generación de información. De lo contrario, tenemos el camino marcado a la captura regulatoria. Es una tarea imposible el tener

una contabilidad de costos razonable para actores privados que operan bajo la modalidad de concesión

arios de servicios públicos. La poca disponibilidad de datos de demanda, la incapacidad de supervisión de calidad y de costos y la rigidez de las metodologías por Tasa Interna de Retorno, lleva a una creciente diferencia de costos que afecta al usuario final de los servicios¹³.

Es por esa razón que debe darse una limitación a la participación de los prestadores de servicio en las instancias de rectoría y de definición de temas claves, tales como la concesión de los servicios. Empero, si bien la política pública requiere del concurso y participación de todos los grupos sociales relevantes, en la administración cotidiana de la regulación, no en pocas ocasiones se hace como que se regula y el regulado, hace pensar que está actuando en función de la norma regulatoria.

En ciertos mercados y bajo ciertas circunstancias, existe una gran complementariedad entre los objetivos e instrumentos del ente regulador y la autoridad de competencia. ***Sin embargo, en Costa Rica se ha excluido a los mercados y sectores o segmentos regulados por ARESEP de la ley de promoción de la competencia. Esto claramente puede considerarse una mala práctica regulatoria país.***

Por lo anterior, existe una delimitación no clara de los ámbitos de accionar de la ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor con la reglamentación de la ARESEP. ***Es un momento adecuado para armonizar ambas normativas y alinear las competencias de los mercados, que por una u otra***

¹³ Esto ha quedado muy claro para el caso de los servicios de taxis. El costo calculado por la metodología de ARESEP es claramente superior al costo en competencia que en cierta forma se refleja en las tarifas de UBER. Seguir en la vía de calcular costos en un entorno dónde claramente se puede estimular la generación de precios mediante la competencia entre privados es un error que sale caro al consumidor o usuario final de los servicios.

razón, presentan nuevas condiciones de estructura y arquitectura de mercado.¹⁴

Tal como lo mencionamos, existe la necesidad de reformar la ley de la ARESEP en cuanto al contenido de los objetivos regulatorios, no confundiendo objetivos con metodologías. ***Dejar claro en la ley que la regulación de precios no implica necesariamente construcción de costos de las empresas y que existen otras formas económicamente parsimoniosas de obtener los mismos objetivos de eficiencia, sin la utilización de las metodologías convencionales basadas en la tasa interna de retorno TIR.***

Esta delimitación del ámbito de acción diferenciado para mercados donde operan monopolios públicos o empresas cuya naturaleza no tengan fines de lucro, versus, ámbitos de regulación en el que operan actores privados con objetivos de maximización de ganancias es quizás de las principales fallas o malas prácticas que debe corregirse en el país.

Sobre lo anterior, ***es evidente la necesidad de diferenciar entre los sectores regulados dónde operan empresas públicas, estatales, regionales, municipales o cooperativas; cuyo fin no es el lucro, con relación a las empresas privadas que efectivamente tienen como su principal objetivo la maximización del beneficio.***

La utilización de metodologías y entornos regulatorios basados en costo medio para empresas privadas resulta en una trampa para la captura regulatoria, lo que tiende a encarecer el servicio a los consumidores y propiciar asimetrías de información y conflictos regulatorios amplios. Este tipo de metodologías son las que explican el creciente problema de judicialización de la regulación para el caso costarricense.

¹⁴ Este tema resulta además de gran valor en el proceso de incorporación del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, en curso en este año 2018. Es importante recordar que se debe evaluar por parte del comité de competencia las exclusiones y existen varios sectores dónde se presenta esta dicotomía, presencia de competidores si reglas claras de promoción de competencia y defensa del consumidor. No es el objeto central de esta consultoría este tema, pero consideramos debe ponerse atención al menos en el caso de taxis, gasolineras y la situación de la generación electricidad.

Los resultados regulatorios por lo general terminan siendo peores que la solución de mercados en competencia, dado que los empresarios maximizan el lobby, gastando su energía en largos conflictos regulatorios y no en mejorar su posición competitiva. El tema es que la regulación pierde contenido y aumenta significativamente el costo de transacción, así como una pérdida de credibilidad del ente regulador de cara a los usuarios finales del servicio. Se hace absolutamente necesario, el diferenciar la regulación entre actores públicos o cooperativos y actores privados sujetos a una concesión de servicio. Esto requiere una modificación de la ley de ARESEP, estableciendo una normativa diferenciada para ambos actores y propiciando metodologías y objetivos regulatorios distintos. Tratar ambos tipos de actores como iguales, hace muy compleja la regulación y motiva una creciente captura regulatoria en Costa Rica.¹⁵

Limitar el uso de la metodología de TIR a actores públicos regulados en mercados exclusivos dónde no exista competencia con otros actores privados, siempre y cuando exista un contexto y gobernanza regulatoria apropiada. Un ente público rector con un claro objetivo, la necesidad de abastecer el servicio, la voluntad de entregar al regulador la contabilidad regulatoria y un sistema de rendición de cuentas claro a los ciudadanos.

RECOMENDACIONES DE CAMBIOS A NIVEL SECTORIAL.

EN EL SECTOR TRANSPORTE.

Dada la urgente necesidad de integración modal de los servicios de transporte. La existencia de múltiples externalidades sociales positivas de subsidiar el transporte público en comparación con modalidades privadas de transporte. La urgente

¹⁵ No es de extrañar la existencia de un creciente proceso de judicialización de la actividad regulatoria, producto de los conflictos asociados con el uso de metodologías de costos que enfrentan grandes debates y costos de transacción para el regulador y para los regulados. Pasar a metodologías basadas en incentivos podría mejorar este tema, cargando la prueba del costo sobre el actor regulado y reduciendo la discrecionalidad del ente regulador en el caso a caso o empresa por empresa.

necesidad de modernizar las flotillas y su ambiente tecnológico, incluyendo el pago electrónico en todos los modos públicos de transporte.

Por lo anterior proponemos que **el sector transporte sea intervenido de manera sustantiva para garantizar un reordenamiento global que le permita ponerse acorde con los cambios tecnológicos y la entrada de nuevos modos de transporte**, lo anterior requiere al menos de:

Modernizar el sistema institucional regulatorio del país en el sector transporte, apostando por una ley de transporte público que:

1. Permita modernizar el sistema institucional y establecer una autoridad única de transporte público encargada de las distintas modalidades tren, autobuses, tranvía, metro, taxis, etc.
2. Establecer la estructura deseada de conectividad de las líneas y modos de transporte, a fin de tener consistencia y complementariedad.
3. Darle la competencia a la autoridad de concesionar y de quitar la concesión, según las mejores prácticas estudiadas en Perú y existentes en los países OECD.
4. Establecer la caducidad inmediata de las concesiones de transporte público en línea con la modernización de este.

EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TREN.

1. Fortalecer un esquema regulatorio en el marco de una empresa eficiente y con valoraciones de comparación internacional para efectos de operación y mantenimiento de infraestructura de tren y metro.

2. Establecer rutas sectoriales y favorecer troncales regionales que nutran el sistema de metro y de tren.

Estas prácticas se consideran replicables dada la experiencia observada en los países analizados y su impacto en el bienestar de la población. Principalmente, en el caso de Perú el ferrocarril ha tenido un impacto positivo tanto para la economía como la mejora en la calidad de vida para las personas, desarrollando una mejor articulación de las carreteras, disminución en los tiempos de viaje, reducción de emisiones, entre otros.

Las ventajas derivadas de este caso, y que se pueden emular al caso costarricense, se refieren a las derivadas de los incentivos que genera la competencia (por medio de las concesiones), permitiendo que distintas empresas ingresen a competir para obtener la concesión.

Otras ventajas están relacionadas con los incentivos a la innovación tecnológica. Este tema se podría considerar en la fase de operación del servicio, referido a los servicios complementarios como el pago electrónico y su integración con otros medios de transporte y sistema de atención al usuario.

Entre los aspectos a considerar para replicar estas MPR en Costa Rica, se encuentra la determinación adecuada de los parámetros e indicadores a cumplir en la concesión, tal como lo deja claro el caso de Perú. Desde esta perspectiva, además debería generarse una autoridad propia para el sistema con mecanismos de control y rendición de cuentas del concesionario.

La incorporación de la figura de concesión en la construcción y prestación del servicio de tren debe darse por medio de reglas claras las cuales definen las responsabilidades y derechos de las partes involucradas y una política nacional con objetivos que incorporen la eficiencia en el servicio de tren.

Adicionalmente, estamos proponiendo para su implementación seguir el formato de una reforma legal para instaurar una nueva autoridad de transporte público, al estilo de la reforma que se desarrolla en Perú. Esencialmente se trata de aclarar las funciones de rectoría y delimitar las competencias del regulador, con instrumentos como la concesión misma.

Del análisis observado en el resto de los países, un elemento que se identifica ausente es la carencia de incentivos para la participación ciudadana, aspecto que consideramos debe seguir fortaleciéndose desde el ente regulador mediante los mecanismos previstos en la Ley de la Autoridad Reguladora (Ley 7593)

EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TAXI.

1. Declarar en competencia la modalidad de transporte público taxi, a fin de eliminar las barreras a la entrada en cada uno de los actuales segmentos. Lo anterior, con el establecimiento de reglas técnicas y regulaciones mínimas a cumplir para inscribirse en la modalidad de servicio público taxi.

La eliminación de barreras de entrada y el incentivo a la competencia se identificó como un caso exitoso en Uruguay, que para este mercado presenta similitudes a la estructura de mercado que existe en Costa Rica. Uruguay superó el conflicto entre taxistas formales, informales y el uso de plataformas de conectividad como Uber. Lo anterior mediante la aprobación de una normativa que regula los servicios brindados por aplicaciones, siendo similar a la de los taxis, además el establecimiento de un canon a Uber por kilómetro recorrido.

Esta práctica también fue identificada en el caso del Perú, país en que la facilidad de ingreso al mercado, con procedimiento sencillos y transparentes a fomentado la competencia entre los prestatarios del servicio. Para este caso debe tenerse en cuenta que se regula la entrega de licencias de conducir, las características de los

vehículos (principalmente antigüedad), la seguridad de los pasajeros y posibles accidentes con terceros.

Desde el punto de vista de las ventajas y beneficios, la MPR propuesta genera beneficios al promover la competencia, lo cuales pueden derivarse en un mejor precio y calidad de servicio para los usuarios. La competencia, es el instrumento para generar los incentivos a la eficiencia, debido al establecimiento de parámetros claros, empresas o personas puedan ingresar fácilmente al mercado, esto conlleva para los oferentes el tener una estructura eficiente de costos que les permita mantenerse en el mercado.

Asimismo, las reglas técnicas y regulaciones claras eliminarán los conflictos entre los diferentes prestadores, que son constantes en nuestro país. Otra de las ventajas de esta MPR es el establecer un mínimo de calidad para los automotores y el dominio de la cantidad de vehículos que prestan el servicio.

Para llevar a cabo esta MPR se requiere de un proyecto de Ley que permita la legalización de diferentes plataformas y aplicaciones tecnológicas que brindan servicio de taxi. El proyecto debe establecer las condiciones mínimas técnicas y de calidad. Lo que debe estar regido por la Ley de competencia.

2. Declarar tarifas topes en el actual sistema tarifario de la modalidad taxi, de tal manera que se pueda ajustar en horarios, días o segmentos de mercado de acuerdo con la disposición y aprendizaje de los taxistas. Estableciendo que el precio no podrá superar el tope por kilómetro establecido por ARESEP.

En una etapa de transición hacia un nuevo sistema de regulación del transporte público, deben desaparecer las metodologías basadas en TIR o "Cost Plus" y trasladarse a un esquema de precio tope.

Tanto en el caso de Colombia y Perú, dada la competencia en el mercado no existe una forma para definir el costo de capital, lo que elimina los problemas relacionados a la información requerida para su estimación, información que en la mayoría de los casos no se encuentra disponible o es incompleta. Debido que la regulación está enfocada en normas técnicas y de criterios para la prestación del servicio de taxi, y no en tarifas, no existe metodología para el cálculo de costo de capital.

Entre los beneficios y ventajas de este esquema, se puede mencionar el incentivo para los operadores de reducir costos. También disminuye los efectos de las asimetrías en información existentes entre las empresas y los organismos reguladores.

La transición hacia un esquema más competitivo requiere que el ente Regulador modifique la metodología tarifaria vigente, hacia un enfoque regulatorio de precios tope, tomando como referencia o punto de partida la información disponible del enfoque "cost plus" que se utiliza actualmente. La transición debe ir pasando de un esquema de regulación de precios a un esquema que este basado en la regulación de la calidad.

3. Favorecer una formalización de los servicios de plataforma, estandarizando y flexibilizando la regulación de los servicios formales de taxi, generando condiciones similares entre los distintos segmentos y favoreciendo el cumplimiento de reglas mínimas de funcionamiento para todos.

Esta MPR ha sido implementada en Colombia con éxito facilitando diferentes segmentos de negocio. La segmentación del servicio y la competencia incentivan la innovación tecnológica, ejemplo es la modalidad de servicio de "lujo", la cual solo puede ser solicitada por medio de aplicaciones tecnológicas, y pagadas por la misma o por datafono. En este caso la tarifa es relativamente un poco más elevada que la del servicio convencional reconociendo la inversión tecnológica, lo cual incentiva a los prestadores a invertir en tecnología. Otro incentivo fue la

incorporación del taxímetro vía aplicación en Bogotá que define el cobro y sus respectivos elementos de cálculo.

Los servicios de plataforma tienen como principal ventaja la disponibilidad de un amplio espectro de información para el usuario respecto al prestador del servicio, calificar al chofer, realizar comentarios en pro de la mejora del servicio, o bien, elegir entre distintas opciones o características del servicio de acuerdo con su disposición de pago o requerimientos.

Al igual que en el caso de la práctica regulatoria anterior, dado el marco legal y regulatorio del país, se requiere una ley que legalice este esquema de transporte público.

4. Declarar el libre acceso con regulación de los servicios a la modalidad taxi en la meseta central, manteniendo ciertas concesiones y un sistema regulado en regiones de menor competencia, lo anterior para proteger a los consumidores de posibles abusos. Esta declaratoria debería sustentarse en un estudio de mercado del segmento de taxis en cada región del país, determinando el nivel de competencia efectiva.
5. Favorecer la inclusión del segmento de taxis a los mercados que son amparados a la ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, lo anterior con miras a evitar prácticas de concentración o mecanismos desleales por abusos de poder de mercado.

Las dos prácticas anteriores, se encuentran estrechamente relacionados. Desde el punto de vista práctico, este tipo de experiencias se han puesto en práctica en Uruguay y del Perú, países donde existe una regionalización del servicio, que inclusive implica su regulación por entes locales (por ejemplo, municipios). Particularmente en Uruguay, cabe recalcar que existen toda una regulación respecto al ingreso de los choferes para la plataforma y aplicaciones similar de los

taxistas. Desde esta perspectiva, se rescata el concepto de regionalización a la hora de determinar competencia y concesiones por regiones en aquellas zonas donde podría existir concentración de mercado, tal es el caso de las zonas rurales.

Las ventajas de esta MPR se reflejan en mayor competencia, la disponibilidad de la información en términos de la cantidad operadores por región, además de evitar la concentración de mercado en regiones alejadas de la meseta central.

La viabilidad de esta MPR requiere de estudios de mercado que permitan determinar, principalmente para las regiones rurales, el grado de oferta y demanda por este servicio. Asimismo, la declaratoria de competencia y la legislación que permita coexistir diversos modos de operación (Taxis formales, seetaxi, uber, entre otros.)

Los efectos esperados de estas MPR son el aumento en la eficiencia del sistema de transporte. El desarrollo de nueva infraestructura y acceso a nuevos modos de transporte. La reducción de la contaminación y la aglomeración vehicular, producto esencialmente de mejoras en el sistema público de transporte. La asignación de precios reflejará mucho mejor los costos reales del servicio.

El mejor control de calidad es un consumidor informado y que pueda dar sus opiniones del servicio, en este aspecto la necesidad de mantener aplicaciones móviles y listados de servicio por calidad puede ser central en la modernización de la atención al cliente. Por el lado del servicio y sus condiciones, la revisión técnica frecuente y la determinación de estándares de modelo y características del vehículo deberían de ser suficientes para tener un buen servicio.

EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES.

Considerando la situación planteada **en materia regulatoria de la distribución de los combustibles** y la clara situación de desventaja que tienen los usuarios del servicio en relación con los prestatarios de este, proponemos.

Las prácticas que se listan a continuación se consideran replicables, dada la experiencia de los países estudiados, los resultados de las discusiones regulatorias llevadas a cabo con personal de la ARESEP y los resultados que se pueden obtener de su aplicación en términos de bienestar económico y calidad para el usuario.

Para los países de Uruguay y Colombia donde la importación, refinación, almacenamiento, transporte y distribución al por mayor del combustible se encuentra en poder del Estado y bajo la estructura de monopolio no se observaron incentivos a la eficiencia o prácticas regulatorias que pudiesen emularse en el caso costarricense.

Dada la estructura de precio indexada a costos internacionales, para evitar el riesgo de la volatilidad en los precios internos, por medio del Decreto de Urgencia N°010-2004, en el Perú creó el Fondo para la Estabilización del Precio de los Combustibles Derivados del Petróleo, en la cual se estableció que la OSIGNERMIN fija una banda de precios, pero estos no son de acatamiento obligatorio. Esta es una experiencia que valorar para dar mayor estabilidad a los precios nacionales del combustible. Sin embargo, cabe indicar que la estructura de mercado es de competencia y existen distintas empresas de extracción, distribución y venta de combustible.

En aquellos sectores del mercado de distribución de combustible al por menor, por ejemplo, en estaciones de servicio, la competencia y la liberalización del margen de venta, se han generado beneficios positivos. Por ejemplo, en el caso de Colombia, el mecanismo que mantiene la calidad del servicio en las estaciones de servicio es la competencia de la liberación del margen de venta.

Lo anterior, incentiva a los distribuidores minoristas a ofrecer un servicio de calidad, para tener la fidelidad del cliente, por ejemplo, la oferta de servicio como cambio de aceite y de revisiones técnicas y recordatorios del pago del seguro. Servicios complementarios en su infraestructura como lugares de descanso y de comida para el cliente, generando un valor agregado. Cabe resaltar que todos estos servicios no están contemplados en la tarifa, sino es iniciativa de la empresa y lo logran por medios de una estructura de costos eficientes. Los elementos que se han mencionado complementan las buenas prácticas que se indican a continuación:

1. Eliminar la práctica de un precio único existente en el país, y definir una política regulatoria de precio tope que estimule la competencia. El precio único promueve claramente un mercado negro de ventas de gasolina robada a RECOPE. Existe además, muestras de utilización abusiva de los códigos de compra, comprando en un lugar y vendiendo en otro, propiciando un aprovechamiento ilegítimo de las compensaciones de precios o subsidios cruzados dados por el sistema mediante RECOPE.

En primera instancia, no es posible garantizar eficiencia sino tenemos competencia real efectiva en precios y un control mayor de la calidad. La mejor práctica sería que los precios reflejen el tope y no necesariamente el mínimo. Las empresas podrían optar por competir en precios, calidad del servicio al cliente o complementar la oferta de combustible con otros servicios alternos.

Al estar regulando con una empresa única, y por tanto, con un precio único en todo el país, estamos alterando las condiciones de competencia a favor de aquellos que tienen una demanda mucho más alta y costos relativos de escala mucho más bajos. La determinación del margen debería liberalizarse de manera que permita adaptarse a un mercado más dinámico y competido, como lo es el mercado de las gasolineras en el mundo. La versión de Colombia sobre libertad regulada debería ser la tónica en el país. Este modelo de libertad de precios con vigilancia y

supervisión de calidad podría favorecer una caída sustancial del margen y una gran innovación en el mercado.

2. Corregir de inmediato la estructura de precios que está propiciando un esquema de beneficios extraordinarios a las gasolineras que tienen mayor demanda y que se encuentran en los centros de ciudades o en puntos calientes del sistema de abastecimiento de los vehículos.
3. Eliminar los mecanismos de subsidio implícito al consumo de combustible en gasolineras alejadas a los plateles de servicio.

Dada la diversidad de actores que se encuentran involucrados en la distribución de combustibles al menudeo, consideramos que el segmento no debe tener una única versión. En una primera transición a un esquema más competitivo, debería poder plantearse según demanda, al menos cuatro categorías de estación de combustible modelo, la urbana de alta demanda, la urbana de baja demanda, la rural de alta demanda y la rural de baja demanda, lo anterior a efectos de determinar un precio tope en cada caso. Cada una de estas categorías podrían tener un referente medio de acceso a capital, según el tipo de ente al que se evalúe, ya sea que se trate de empresas corporativas internacionales, empresas grandes locales o productor independiente.

Las ventajas y beneficios de estas MPR se podrían resumir una mayor competencia del sector, que incentiva la eficiencia, menores precios, innovaciones tecnológicas y servicios que agregan valor adicional al servicio público de distribución de combustible, que promueven la fidelización del usuario.

Las tres MPR mencionadas con anterioridad requieren de una metodología tarifaria basada en precios tope. Para ello se requiere información de las ventas reales de cada estación de servicio y su estructura productiva, de forma tal que sea posible establecer una clasificación de estas. De igual manera se requiere por parte del

MINAE la normativa que haga viable el disponer de precios de los combustibles diferenciados a lo largo del territorio nacional.

Desde esta perspectiva, el Estado interviene de dos maneras: estableciendo precios de Referencia que sirven de guía a los productores y regulando calidad, tal como sucede en el caso de Perú.

4. Crear un control de compras efectivo que funcione. La estructura de precios (margen de distribución) en función de la demanda efectiva y no de la demanda promedio, dado que genera diferencias sustantivas en el tipo de estructura de mercado.
5. Corregir de emergencia los mecanismos de control de cantidad vendida y comprada de combustibles por estación, a fin de eliminar los robos y las prácticas de abuso de poder de gasolineros en el sistema.
6. Estandarizar los códigos de las gasolineras utilizados por las instituciones públicas, a saber, MINAE, RECOPE y ARESEP.

Los efectos esperados de esta propuesta son una mayor flexibilidad competitiva de las gasolineras. La adaptación de la infraestructura a la demanda existente. Menor margen y mejores servicios.

La estandarización de los códigos utilizados por las gasolineras es una competencia del ente Rector en materia, particularmente le corresponde a la Dirección General de Transporte y Comercialización de combustible (DGTCC) del Ministerio de Ambiente y Energía, en una acción coordinada con Recope. Esta MPR es sencilla de llevar a cabo, y puede contribuir a mejorar la práctica de compra de las estaciones de servicio, lo que proporciona una mayor transparencia en el mercado.

Los mecanismos de control con respecto a la cantidad vendida y el control de compras de efectivo, es de esperar puedan mejorarse con la puesta en práctica de

la contabilidad regulatoria. De tal forma que se obtenga información de las ventas efectivas por estación de servicio y puedan cotejarse con las compras a Recope.

Sin embargo, mientras se implementa la contabilidad regulatoria, ARESEP deberá mediante sus potestades de Ley solicitar a las estaciones de servicio información de las compras que realizan RECOPE y las respectivas ventas por tipo de combustible, con una periodicidad al menos mensual. Los beneficios de esta MPR se reflejan en la estimación con mayor precisión de las ventas promedio de las estaciones de servicio, variable que se utilizan en el cálculo del margen de comercialización. Adicionalmente, esta información puede ser insumo para definir distintas tipologías de estación de servicio, acorde a sus ventas y estructura productiva, lo que evidentemente también llevará a no mantener un solo margen para toda la industria y fomentar la competitividad en el mercado.

EN EL SECTOR DE ELECTRICIDAD.

El principal problema que resolver por la regulación de precios, si fuese necesaria en mercados con empresas públicas, es la definición de incentivos apropiados para la minimización de costos, dado los niveles de cumplimiento que se exigen en cantidad y calidad de los servicios. La regulación por costos lleva implícito una coadministración de la empresa, el desarrollo de sobreinversión, para ampliar la base tarifaria y una creciente despreocupación por la eficiencia. El principal riesgo asociado con la regulación de empresas grandes públicas es la captura del regulador en su doble función, regular precios y asegurar el funcionamiento y abastecimiento de los servicios.

En el caso del sector eléctrico, encontramos una clara sobreinversión que lleva implícito un aumento en el costo y como tal, en el precio de la electricidad. Esto es muy común y se atribuye a la gobernanza regulatoria y al uso

de una metodología de costos que es propicia a la captura. Nuestra recomendación sería:

1. Propiciar un mercado competitivo de compras de energía, de tal manera que tengamos una mayor transparencia en la determinación del costo de cada fuente y proyecto, según el papel que cumple en el sistema.

Este elemento se considera replicable en el país dada la estructura del mercado, en la que en el segmento de generación se identifican actores tanto públicos como privados. Dadas las condiciones del país en materia de potencial eólico, solar e hidro en pequeña escala esta medida podría promover la entrada de mayores actores, generando más información respecto al costo de cada proyecto en condiciones de competencia.

Al respecto cabe mencionar que esta práctica a dado buenos resultados en Uruguay, país en que la apertura del mercado eléctrico para la generación con reglas claras y transparentes ha generado el ingreso de 43 emprendimientos para el desarrollo de fuentes renovables de energía, principalmente de parques eólicos, incidiendo en mejor calidad e innovación en el servicio.

Es evidente que el modelo uruguayo, al igual que en el caso de Dinamarca, posee objetivos claros que pueden obtenerse por medio de la política regulatoria, y un seguimiento de esta lo cual han hecho establecerse nuevas metodologías e incentivos para lograr los incentivos, además de incentivar la confianza de los agentes económicos en el sistema. Buenas prácticas que deben tenerse en cuenta para el caso costarricense.

Las ventajas derivadas de esta MPR se relacionan a los beneficios que derivan de la competencia tales como menores precios, incentivos a la innovación, reducción de asimetrías de información. El país podrá seguir apostando al desarrollo de la generación con fuentes renovables, lo que permitirá el cumplimiento de metas

ambientales ya establecidas, además podrá beneficiarse de la venta de excedentes a los países de la región centroamericana.

Para la implementación de esta MPR se requieren de cambios en la legislación actual (Ley 7200), que permitan una mayor participación de actores privados en el mercado, mediante el uso de fuentes renovables de energía. Paralelamente se debe emitir en marco normativo y regulatoria que permita la participación de los nuevos actores en el mercado propiciando la transparencia, calidad del servicio, reglas claras y la disponibilidad de información.

2. Segmentar las actuales plantas del ICE y considerarlas independientes, a la hora de su ingreso al sistema de despacho eléctrico, con una clara estratificación de los roles y servicios que cumplen, no sólo en términos de generación y potencia, sino otros servicios claves para el despacho, incluyendo el servicio de seguridad de oferta o de oferta ante emergencias.

Actualmente, el despacho económico se realiza sin considerar necesariamente una segmentación clara de las plantas del ICE de tal manera que en el esquema de despacho actual es difícil identificar los criterios de eficiencia económica y técnica con el que se despachan sus plantas en el sistema. A lo anterior se agrega que la unidad encargada del despacho pertenece al ICE, lo que le resta independencia y credibilidad ante los demás actores del sector eléctrico.

Un elemento importante para destacar de las experiencias vistas es que el despacho es una instancia independiente de los generadores. No existe una integración vertical tan fuerte y sobre todo, existen costos independientes entre los distintos segmentos de la cadena del negocio eléctrico.

El país debe considerar seriamente la separación de los negocios de la cadena eléctrica según componentes de esta, generando un despacho técnico y económico

que propicie mayor eficiencia, que permita revelar los costos de los servicios que brinda el sistema y que por lo general no son adecuadamente imputados en un sistema de integración vertical como el que existe en Costa Rica.

En concreto, el resultado de esta propuesta es una mejora en la eficiencia en el sistema de despacho de electricidad, garantizando efectivamente que la asignación del despacho responda a los principios de costo efectividad de mediano y largo plazo. Estas señales son cruciales para el desarrollo de nuevas plantas de generación y el uso creciente de la energía renovable. De igual forma, se genera mejores incentivos para el ahorro, el uso inteligente de sistemas de administración de la demanda y el ingreso de generadores que son consumidores y productores al mismo tiempo.

La separación de la industria si bien requiere una reforma legal, sería deseable en todos los aspectos, generando mayor transparencia entre compradores y vendedores y eliminando las características de monopolio existentes en la fase de generación, misma que es la que genera mayores dudas de asignación de recursos. El funcionamiento del mercado con contratos spot y de largo plazo permitiría una asignación de recursos de acuerdo con las características de las fuentes de energía, maximizando así el uso de los embalses y de los distintos proyectos existentes. El riesgo de entrada y de salida de proyectos sería más transparente y podría motivar un acercamiento a parámetros de mayor eficiencia, técnica y económica.

3. Propiciar un modelo de precios tope para las empresas que se encuentran en los segmentos de distribución y comercialización de la energía. Separando los segmentos regulatorios en relación con las empresas que tienen varios servicios o que están integradas verticalmente.

La regulación del segmento de distribución y comercialización mediante el enfoque de "Cost Plus", es de larga data, por lo que el ente regulador dispone de suficiente información de las empresas reguladas como para realizar una transición hacia otro

enfoque regulatorio como el de precios tope. Evitando los problemas de sobre inversión e ineficiencias asociadas al modelo actual.

Existe dos formas claras para mejorar la eficiencia de las empresas. La primera es a través de los incentivos vía la oferta. Esta eficiencia productiva puede esencialmente venir por la disminución de costos o por la mejora tecnológica. Para lograr este tipo de comportamiento, la definición de una empresa eficiente y el uso de los instrumentos regulatorios para apostar por dicha metodología de regulación, podría ser la forma correcta de garantizarse que las empresas transfieren parte de sus ganancias al consumidor. Este tipo de mecanismos asume que es posible generar ciertos estándares de costos y tecnológicos que son comportamientos eficientes en la industria y que por lo tanto si la regulación busca motivar a la empresa para acercarse a dichos estándares, se tendrá un razonable logro de eficiencia.

Un segundo mecanismo, es apuntalar la eficiencia a través de la demanda. La forma en cómo se genera una presión de demanda en el caso de Dinamarca es clara, se requiere de apostar a un consumidor que es dueño de su empresa, tal es el caso de las empresas municipales y cooperativas, donde existe suficiente presión democrática para garantizar los objetivos de comportamiento eficiente de las empresas. Este segundo mecanismo podría servir sobre todo en la segmentación de mercado de distribución de energía y comercialización, donde las empresas podrían generar su propia regla de autoregulación social. Lo anterior requiere de ajustes de precios con topes o precios máximos, de tal manera que las empresas puedan cambiar hacia abajo sus precios.

En caso, de que no se viable en el corto plazo realizar una transición hacia los precios tope, la principal lección para considerar en el tema de Costo del Capital es la necesidad de homogenizar el tratamiento a empresas públicas y privadas, descartando la diferenciación por tecnología, por segmento de la industria e inclusive, por empresa. Esta práctica de regular en función de cada empresa puede

ser muy distorsionante en la estructuración de una función de costos, dado que existen diferencias sustanciales entre períodos, tipos y segmentos de mercado y opciones de financiamiento. El uso de una tasa de retorno por empresa o por tecnología es una práctica no recomendable en la regulación, dado que existen incentivos a adecuar la estructura al caso, sin grandes posibilidades de verificar la certeza de la información. Es recomendable establecer un marco diferenciador entre público y privado y mantener estándares comunes entre tecnologías y entre tipos de empresa, muy al estilo de una empresa modelo.

Con relación a las MPR del sector eléctrico, en definitiva, la mejor práctica es la observada fue la del caso de Dinamarca. El ejemplo de cómo se definen la priorización de los intereses corporativos en las empresas cooperativas danesas muestra una clara mejor práctica de incorporación de los intereses de los usuarios y dueños de la empresa. Esta posibilidad podría ser muy importante de utilizar como mecanismo de autocontrol ciudadano del sistema de costos y de incentivos a la innovación. La importancia de no tener precios fijos ligados a costos empresariales estimados, requiriendo entonces una mayor flexibilidad en los mecanismos de asignación del riesgo y de la toma de decisiones por parte de cada una de las empresas.

EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE.

En Costa Rica la infraestructura de agua potable ha sido orientada esencialmente como un servicio en manos de empresas sin lucro. **Dado que se trata de empresas esencialmente públicas, estatales, municipales o de autogestión local (ASADAS). La gobernanza e incentivos regulatorios son muy distintos.**

Las empresas no responden a los incentivos de reglas regulatorias de costos y al utilizar la TIR como referencia se tiende a tener como resultado una captura regulatoria, común a una situación dónde los incentivos de los directivos no van en función necesariamente de los resultados de eficiencia de las empresas. Además,

según la etapa de desarrollo de la inversión existente, podría inhibir o desestimular la inversión requerida para una adecuada prestación del servicio público.

El problema que enfrentan las empresas de agua debe verse en dos momentos, primero, surge la necesidad de separar la operación de la rectoría. La segunda actividad debe de ser y estar a cargo del Ministerio y permitir una evaluación por resultados del quehacer del operador. En segundo término, se requiere propiciar una mayor cercanía con el usuario, generando mecanismos de autocontrol del servicio regulado.

Las propuestas al respecto son:

1. Separar al AYA en su ambiente regulatorio por regiones, tratando de favorecer una mayor transparencia de costos en cada uno de los distintos ámbitos regulados.

Es necesario separar claramente el papel de rector del papel de entidad operadora de los servicios. Una alternativa, siguiendo la mejor práctica estudiada en Colombia, sería clasificar por escala las empresas, separando las regiones por cuencas en el caso de AYA, de tal manera que se pueda tener una articulación entre el tipo de recurso y el mecanismo de generación de precios.

Existe una gran demanda social por el servicio y es un tema de gran interés en materia de salud pública y de derecho humano. La descentralización y conformación de empresas regionales debería ser una forma alternativa de evitar el adormecimiento de la empresa estatal pública. El establecimiento de criterios adicionales al precio en materia de calidad, cobertura, servicio al cliente, protección del recurso, etc; podría motivar una competencia sana entre empresas de menor tamaño. En el caso de las empresas asociativas, la liberalización de las tarifas con una supervisión adecuada podría generar un proceso de autocontrol social mayor y favorecer mayor eficiencia en ese segmento.

2. Propiciar un esquema de precios mínimos, garantizándole a las empresas mayor flexibilidad en el uso de los recursos de inversión. Este mecanismo es mucho más flexible como esquema tarifario que el actual sistema de tarifas basado en TIR. El efecto de dicho mecanismo es mucha mayor flexibilidad para el diseño de proyectos de inversión.
3. Establecer precios mínimos, no precios únicos en las tarifas de ASADAS, de tal manera que aquellas que lo consideren apropiado puedan operar con precios flexibles a la baja.
4. Establecer parámetros de costos comparativos entre distintas empresas a efectos de reducir los componentes de servicio reconocidos en la tarifa. Esto sería un modelo de empresa eficiente que genere los posibles cambios posterior o paralelo al modelo de precios tope.
5. Crear empresas modelo por tipo de sistema de abastecimiento de agua, garantizando de mejor forma la tarifación mínima y motivando esquemas de autorregulación de demanda, dada la cercanía de los usuarios y su mayor identificación con las empresas.
6. Favorecer el incluir inversiones públicas estratégicas para ampliar oferta con esquemas de flujo de inversiones y efectivo dónde sea necesario, sobre todo para el cambio de infraestructura estratégica o para ampliar cobertura.

Dado que el sector se encuentra en una situación de escasa inversión, no consideramos conveniente utilizar una regulación por tasa de retorno. Por el contrario, este criterio podría llevar a poner un límite en una industria que requiere inversión urgentemente, tanto para asegurar cobertura, calidad y disponibilidad del agua.

Los precios mínimos o la regulación por empresa eficiente pueden contribuir a la promoción de la competencia para incentivar la mejora y la calidad del servicio, tal como se observó en el caso de Colombia. En Colombia, la estructura de mercado por medio de la competencia brinda los incentivos necesarios para fomentar la eficiencia, dado que, si una empresa no cumple con los parámetros establecidos o

realizada mal su trabajo, puede perder su concesión de brindar de servicio, provocando que las empresas deban tener costos eficientes para no ser desplazadas en el mercado.

El garantizar a las empresas una mayor disponibilidad de recursos para invertir claramente traerá beneficios a los usuarios en términos de la disponibilidad, cobertura y calidad del servicio.

En este sentido, se requiere modificar los actuales modelos de fijación tarifaria basados en costos, hacia modelos tarifarios que promuevan la eficiencia y los incentivos para garantizar las inversiones requeridas para el mejoramiento del servicio. Esto debe acompañarse de un Plan de Inversiones de corto, mediano y largo plazo, a su vez, de una evaluación periódica y seguimiento ex ante y ex post de las inversiones.

7. Separar los servicios o propósitos tarifarios especiales, tales como el tema ambiental, con esquemas de fondos y no de tarifas que se incluyan en el componente principal. Incluir los proyectos de reducción de pérdidas y de ahorro, dentro de estos posibles fondos ambientales.
8. Favorecer una regulación de calidad más afectiva para evitar una pérdida de calidad producto de la flexibilización del precio. Lo anterior podría ser un índice de percepción de calidad de los servicios.

Los servicios adicionales como los mecanismos de uso eficiente del agua y los instrumentos de protección ambiental podrían favorecerse si las empresas tienen un mayor control ciudadano. En este tema vemos que el modelo de Dinamarca, presentado para electricidad sería una buena práctica a replicar. El autocontrol y la segmentación de mercados sería una forma de propiciar competencia entre regiones.

La separación de estos servicios y sus costos en las tarifas permite una mayor transparencia hacia los usuarios, lo que debe ir acompañado de información que permita transparentar el uso de estos recursos en proyectos de protección ambiental o reducción de pérdidas. Desde esta perspectiva se generan beneficios ambientales, sociales y económicos, pues la protección ambiental promueve la mayor disponibilidad del recurso en calidad y cantidad, a la vez que la reducción de pérdidas mejora la eficiencia en costos operativos de las empresas a la vez que genera conciencia en la materia.

Otro aspecto positivo sería una mayor participación y control ciudadano en el uso y ejecución de los fondos ambientales. Estas MPR pueden establecerse dentro del marco normativo vigente y la estructura operacional de las empresas sin requerir cambios drásticos en los instrumentos regulatorios. Actualmente, existe en la ARESEP propuestas de metodológicas que toman en consideración estos elementos (Tarifa hídrica ambiental)

En términos generales, los efectos esperados de esta propuesta son, una mejora en los indicadores de inversión de las empresas grandes del sector, mismas que deben propiciar cambios muy fuertes en los sistemas de acueductos y sus componentes durante las próximas dos décadas. Además, mejora sustantiva en la participación comunitaria en la mejora de sus sistemas de acueducto y protección del medio ambiente. Se requiere además propiciar un movimiento de las empresas a sistemas de empresas modelo, detectando a tiempo las ineficiencias y los requerimientos de inversión.

6. Estrategia de implementación

EN EL SECTOR TRANSPORTE MODALIDAD TREN Y METRO.

1. Fortalecer un esquema regulatorio en el marco de una empresa eficiente y con valoraciones de comparación internacional para efectos de operación y mantenimiento de infraestructura de tren y metro.
2. Establecer rutas sectoriales y favorecer troncales regionales que nutran el sistema de metro y de tren.

Objetivo

Modernizar el marco regulatorio y legal del transporte público.

Concepto general:

Definir un nuevo marco regulatorio y legal que permita el desarrollo de un transporte masivo de pasajeros modalidad tren y metro, a la vez, que permite el desarrollo de rutas sectoriales y troncales como complemento a este sistema.

El desarrollo de estos servicios debe realizarse bajo el criterio de empresa eficiente y tomando en consideración experiencias recientes en la región como Perú, o bien, otras que no han sido parte de este estudio como lo es el caso del Panamá y República Dominicana que en los últimos años han desarrollado medios de transporte público masivos y eficientes.

Pasos para seguir:

- Desarrollo de un marco normativo (legal y regulatorio) establezca las condiciones para el desarrollo e implementación del transporte público masivo y eficiente.
- Desarrollar una autoridad propia para el sistema de concesión del tren con mecanismos de control y rendición de cuentas del concesionario.
- Crear una nueva y moderna autoridad de transporte público.
- Establecer los mecanismos regulatorios para determinar y promover tarifas competitivas en este servicio público.

- Determinar una línea base para medir los beneficios derivados de la implementación del marco normativo y el desarrollo de nueva infraestructura de transporte.

Efecto esperado:

- Competencia, innovación tecnológica, aumento en la calidad del servicio, mejora en la calidad de vida de las personas, reducción de los tiempos de viaje y reducción de emisiones.

EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TAXI.

1. Declarar en competencia la modalidad de transporte público taxi, a fin de eliminar las barreras a la entrada en cada uno de los actuales segmentos. Lo anterior, con el establecimiento de reglas técnicas y regulaciones mínimas a cumplir para inscribirse en la modalidad de servicio público taxi.

Objetivo

Establecer condiciones de competencia en el transporte público modalidad taxi.

Concepto general:

Eliminar las barreras de entrada y salida al mercado de transporte público modalidad taxi, de tal manera que puedan coexistir los servicios formales que operan a la fecha con otras formas de transporte derivadas del uso de las nuevas plataformas tecnológicas.

Pasos para seguir:

- Desarrollo de un marco normativo para el desarrollo de la movilidad colaborativa.

- Establecer las características específicas que diferenciaran cada tipo de transporte modalidad taxi (taxis formales, seetaxi, plataformas colaborativas, etc.)
- Definir los requerimientos de calidad y los mecanismos de seguimiento para el transporte modalidad taxi.

Efecto esperado:

- Competencia, mejores precios, mayor calidad del servicio, servicios con diferente valor agregado de acuerdo con las necesidades de los usuarios y su capacidad de pago.
2. Declarar tarifas topes en el actual sistema tarifario de la modalidad taxi, de tal manera que se pueda ajustar en horarios, días o segmentos de mercado de acuerdo con la disposición y aprendizaje de los taxistas. Estableciendo que el precio no podrá superar el tope por kilómetro establecido por ARESEP.

Objetivo

Definir tarifas topes para distintas modalidades del servicio.

Concepto general:

Definir tarifas topes para distintas modalidades del servicio, considerando las posibles estructuras dinámicas que pueden desarrollarse en términos de la demanda, hora y día. Además de tener en cuenta el valor agregado y calidad de cada uno de los diversos servicios.

Pasos para seguir:

- Definir una metodología de precios tope para un conjunto de modalidades del servicio de taxi considerando parámetros como calidad, tipo del servicio, valor agregado, demanda, entre otros.
- Elaborar una propuesta de transición del modelo “cost plus” hacia un enfoque de regulación por precios máximos.

Efecto esperado:

- Competencia, mejores precios, reducción de las asimetrías de información, menor costo regulatorio al no depender en su totalidad de información de las empresas prestadores del servicio.
3. Favorecer una formalización de los servicios de plataforma, estandarizando y flexibilizando la regulación de los servicios formales de taxi, generando condiciones similares entre los distintos segmentos y favoreciendo el cumplimiento de reglas mínimas de funcionamiento para todos.

Objetivo

Desarrollar la normativa legal y regulatoria para la formalización de servicios de plataforma.

Concepto general:

Establecer las condiciones normativas y de calidad para la formalización de los servicios de plataforma, promoviendo reglas de competencia en el sector.

Pasos para seguir:

- Definir la normativa legal y regulatoria para la estandarización de los servicios de plataforma.
- Definir las diferentes modalidades de servicio de taxi (formales, de plataforma, seetaxi, etc)

Efecto esperado:

- Competencia, mejores precios, mayor interacción de los usuarios con el servicio lo que ofrece posibilidades de interacción para la mejora continua del mismo.

4. Declarar el libre acceso con regulación de los servicios a la modalidad taxi en la meseta central, manteniendo ciertas concesiones y un sistema regulado en regiones de menor competencia, lo anterior para proteger a los consumidores de posibles abusos. Esta declaratoria debería sustentarse en un estudio de mercado del segmento de taxis en cada región del país, determinando el nivel de competencia efectiva.
5. Favorecer la inclusión del segmento de taxis a los mercados que son amparados a la ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, lo anterior con miras a evitar prácticas de concentración o mecanismos desleales por abusos de poder de mercado.

Objetivo

Promover el libre acceso al mercado de servicios de taxi con regulaciones que eviten prácticas de colusión o concentración del mercado.

Concepto general:

Las MPR buscan promover la competencia eliminando las barreras de acceso al mercado de transporte público modalidad taxi, incluyendo medidas regulatorias y de competencia que eviten la aparición de prácticas anticompetitivas.

Se busca inicialmente desarrollar una segmentación de los mercados, principalmente para proteger a los usuarios de aquellas zonas donde la demanda es menor, evitando una concentración del mercado y la manipulación de precios.

Pasos para seguir:

- Desarrollo de estudios de mercado para determinar el grado de oferta y demanda de los servicios en diferentes regiones del país.
- Desarrollar una estrategia de regionalización de los servicios de taxi para el país.

- Definir el mecanismo para determinar concesiones y el registro de acceso de prestadores de servicio a aquellos lugares en competencia.

Efecto esperado:

- Competencia, mejores precios, eficiencia en el sistema de transporte, control de la calidad.

EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES.

1. Eliminar la práctica de un precio único existente en el país, y definir una política regulatoria de precio tope que estimule la competencia. El precio único promueve claramente un mercado negro de ventas de gasolina robada a RECOPE. Existe además muestras de utilización abusiva de los códigos de compra, comprando en un lugar y vendiendo en otro, propiciando un aprovechamiento ilegítimo de las compensaciones de precios o subsidios cruzados dados por el sistema mediante RECOPE.
2. Corregir de inmediato la estructura de precios que está propiciando un esquema de beneficios extraordinarios a las gasolineras que tienen mayor demanda y que se encuentran en los centros de ciudades o en puntos calientes del sistema de abastecimiento de los vehículos.

Objetivo

Definir una política de precios tope que estimule la competencia.

Concepto general:

Establecer una política de precios tope que permita a las estaciones de servicio competir en el mercado. Esta política MPR promueve la eficiencia dado que los prestadores del servicio deberán competir efectivamente mediante mejores precios de venta del producto, lo que se traducirá en menores márgenes de comercialización, mayor calidad en la atención del servicio y servicios de valor agregado en el punto de distribución.

Actualmente, se regula mediante el concepto de industria en el que la estación de servicio que decida presentar una solicitud tarifaria puede incidir, dada su estructura de costos e inversión, en el margen de comercialización.

Pasos para seguir:

- Realizar un estudio que permita disponer de información de la estructura de costos e inversión de las estaciones de servicio en el país. Esto también puede realizarse mediante la contabilidad regulatoria, o información con que ya cuenta la Autoridad Reguladora mediante estudios realizados con anterioridad.
- Desarrollar una nueva metodología tarifaria, que sustituya el modelo vigente de márgenes de comercialización basado en “cost plus”.
- Elaborar una clasificación de las estaciones de servicio tomando criterios como inversión, estructura productiva, ventas, localidad, entre otros; con el propósito de evaluar la posibilidad de establecer precios tope diferenciados por región.
- Desarrollar una metodología tarifaria para determinar el margen de comercialización mediante el enfoque de precios tope.

Efecto esperado:

Promoción de la competencia, mejora en la calidad del servicio, reducción de las distorsiones de compra de combustible en el mercado, menores márgenes de comercialización, innovación en el mercado.

3. Eliminar los mecanismos de subsidio implícito al consumo de combustible en gasolineras alejadas a los plateles de servicio.

Objetivo

Establecer una metodología tarifaria para el margen de transporte de combustible terrestre.

Concepto general: El esquema actual de tarifas para el margen de transporte de combustible terrestre establece dos mecanismos, una tarifa por km recorrido para los transportes hacia estaciones que se encuentran a 30km de los planteles de Recope, y otra tarifa para recorridos superiores a esa zona básica de 30km con respecto a los planteles. Este mecanismo en conjunto con el escaso control con respecto a los códigos de compra genera incentivos perversos en la industria lo que contribuye a un costo mayor del combustible, además de un costo mayor en el precio del combustible. Con este objetivo se promueve una revisión a la metodología vigente y generar una metodología que promueva la transparencia y menores márgenes de transporte en la industria.

Pasos para seguir:

- Determinar para cada estación de servicio la ruta óptima con respecto a cada plantel de distribución, así como la distancia respectiva en cada caso.
- Revisar la metodología actual con el propósito de proponer mejoras que consideren las rutas óptimas desde los planteles de Recope hacia cada estación de servicio de acuerdo con la definición de zonas o regiones con distancias comunes.

Efecto esperado: Establecer una nueva estructura de precios para este segmento de la cadena de valor, mayor competencia, menores márgenes de transporte.

4. Crear un control de compras efectivo que funcione. La estructura de precios (margen de distribución) en función de la demanda efectiva y no de la demanda promedio, dado que genera diferencias sustantivas en el tipo de estructura de mercado.

5. Corregir de emergencia los mecanismos de control de cantidad vendida y comprada de combustibles por estación, a fin de eliminar los robos y las prácticas de abuso de poder de gasolineros en el sistema.
6. Estandarizar los códigos de las gasolineras utilizados por las instituciones públicas, a saber, MINAE, RECOPE y ARESEP.

Objetivo

Establecer mecanismos de control y seguimiento en la venta al por mayor, transporte y comercialización en estaciones de servicio.

Concepto general:

El mecanismo que se utiliza actualmente para establecer las tarifas para el transporte de combustibles (gasolinas y diésel), propicia el uso individual de códigos para la compra del producto en planteles de distribución. Esta práctica puede promover la utilización de códigos de estaciones de servicio que se encuentran en las zonas más alejadas del país para posteriormente ser distribuido en estaciones más cerca de los centros de distribución, dada la posibilidad de cobrar un mayor costo del transporte por distancia. Es claro que este mecanismo es poco transparente y promueve beneficios extraordinarios y un subsidio implícito en el precio final del combustible.

Por lo tanto, proponemos definir un mecanismo de control más expedito sobre los transportistas de combustible.

Pasos para seguir:

- Elaborar una base de datos detallada de todos los transportistas autorizados para distribuir combustibles en el país.
- Desarrollar un mecanismo que permita dar control y seguimiento (incluso en tiempo real) de las compras de combustible y su destino de acuerdo con el código utilizado.

Efecto esperado:

Transparencia, eliminación de distorsiones en las prácticas de compra del combustible, menores márgenes de transporte, competencia, estandarización de los códigos de compra.

EN EL SECTOR DE ELECTRICIDAD.

1. Propiciar un mercado competido de compras de energía, de tal manera que tengamos una mayor transparencia en la determinación del costo de cada fuente y proyecto, según el papel que cumple en el sistema.

Objetivo

Promover condiciones de competencia para la compra y venta de energía.

Concepto general:

Con esta MPR se tienen como objetivo generar condiciones de competencia en el mercado eléctrico, como ya se estableció en la experiencia revisada para Uruguay y Dinamarca, la competencia ha mejorado las condiciones de eficiencia en las que operan las empresas. Con esto se pretenden lograr mayor transparencia e información sobre los costos de cada proyecto.

Pasos para seguir:

- Se requieren reformar al marco legal, específicamente, la Ley 7200 para modificar el alcance de la participación privada en la matriz energética.
- Modificaciones a las metodologías de generación privada con fuentes renovables para promover condiciones de eficiencia en la compra y venta de energía. Esto puede realizarse mediante un esquema de precios tope o bien de bandas de precios. Si se desea desarrollar sistemas de bandas, estos deben permitir actualizar y variar de acuerdo con los cambios en los costos

de inversión y operación de las fuentes renovables en el mercado internacional. Las tarifas de los proyectos deberán actualizarse de acuerdo con estas bandas, de tal forma que se promueva la eficiencia y los menores costos.

- Establecer contratos de corto plazo en donde las condiciones de compra y venta se puedan ajustar de acuerdo con los costos de las fuentes renovables en el mercado internacional. Esta acción debe llevarse a cabo por parte del ente Rector, en conjunto con el apoyo de los demás actores del sistema eléctrico.

Efecto esperado: Mayor competencia, menores precios, transparencia, costos cercanos a condiciones de eficiencia, mayor participación de las fuentes renovables en la matriz energética.

2. Segmentar las actuales plantas del ICE y considerarlas independientes, a la hora de su ingreso al sistema de despacho eléctrico, con una clara estratificación de los roles y servicios que cumplen, no sólo en términos de generación y potencia, sino otros servicios claves para el despacho, incluyendo el servicio de seguridad de oferta o de oferta ante emergencias.

Objetivo

Establecer un esquema de costos para las plantas de generación del ICE.

Concepto general:

Definir el costo real de operación de cada proyecto de generación del ICE y una clara segmentación y estratificación de estas plantas, propicias señales claras para el despacho económico, en igualdad de condiciones que el resto de plantas del sistema. Eso propicia la eficiencia técnica y económica del despacho.

Pasos para seguir:

- Solicitar al ICE los costos medios y marginales de corto y largo plazo para cada planta generadora, o bien los criterios que se utilizan para su consideración en el despacho económico. Los criterios deberán ser valorados por el Ente Regulador y el Ente operador del sistema.
- Establecer la normativa y los criterios respectivos para el despacho económico que realiza el Centro Nacional de Control y Energía (CENCE). La normativa debe ser definida por el ente Regulador.

Efecto esperado: Transparencia en la estructura de costos de las plantas del ICE y optimización del despacho económico.

3. Propiciar un modelo de precios tope para las empresas que se encuentran en los segmentos de distribución y comercialización de la energía. Separando los segmentos regulatorios en relación con las empresas que tienen varios servicios o que están integradas verticalmente.

Objetivo

Definir metodologías tarifarias para los segmentos de distribución y comercialización de la energía eléctrica basadas en precios tope.

Concepto general:

El enfoque regulatorio que se aplica actualmente al segmento de distribución y comercialización de la energía eléctrica se basa en la consideración de los costos requeridos para prestar el servicio, adicionando una rentabilidad por el capital invertido, lo que promueve la sobreinversión y no genera incentivos a la eficiencia. Por lo anterior, se recomienda definir metodologías basadas en precio tope para las empresas distribuidoras generando incentivos para la competencia y la eficiencia económica.

Pasos para seguir:

- El ente regulador debe realizar una modificación o reforma integral a las metodologías que establecen tarifa en el segmento de distribución a los operadores públicos y las cooperativas de electrificación rural.
- La información disponible respecto a la estructura de costos de cada una de las empresas puede utilizarse como un insumo para determinar el precio tope.
- Realizar un estudio comparativo o de frontera de eficiencia para determinar los prestadores del servicio más eficientes en este segmento de la cadena eléctrica.
- Desarrollar indicadores de eficiencia y productividad que permitan evaluar el comportamiento de las empresas en el tiempo. Esto permitirá realizar ajustes al precio tope en el mediano o largo plazo.

Efecto esperado: Una metodología tarifaria basada en precios tope, competencia, reducción de costos, indicadores de productividad y eficiencia, innovación.

EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE.

1. Separar al AYA en su ambiente regulatorio por regiones, tratando de favorecer una mayor transparencia de costos en cada uno de los distintos ámbitos regulados.

Objetivo:

Establecer una regulación tarifaria y de calidad de acuerdo con una segmentación regional del servicio.

Concepto general:

El AyA opera regiones basadas en sistemas económicos y ambientales distintos, por ejemplo, no es lo mismo una región basada en nacientes o ríos a una región en la que la principal forma de abastecer el servicio es mediante pozos. También

existen regiones en la que la distribución del servicio se realiza esencialmente en ciudades y otras en donde opera en áreas rurales con clientes dispersos. Adicionalmente, se pueden mencionar diferencias en las características geológicas, morfológicas y socio-institucionales distintas.

Sin embargo, a pesar de todas estas diferencias la regulación tarifaria y de calidad se realiza de igual forma, independientemente de la región donde se proporciona el servicio y de las diferentes necesidades de cada grupo de usuarios.

La separación o regionalización regulatoria, le permitiría al operador establecer costos operativos por región y definir una tarifa que le permita no solo atender los costos regionales sino también focalizarse en la identificación de fallas y necesidades de inversión por tipo de zona.

Esta MPR le permitiría gestionar su dinámica de forma regional y no centralizada como sucede hoy en día. Esta es una forma de gestión revisada en prácticas regulatorias como el caso de Colombia en el que la regulación no es centralizada.

Pasos a Seguir:

- Realizar un estudio para determinar una regionalización adecuada de las zonas en las que el AyA presta el servicio. Para lo anterior deben tenerse en consideración las características particulares de cada zona entre la que se pueden mencionar las geográficas, hídricas, morfológicas, dispersión de los usuarios, entre otras que deberán ser definidas en el estudio.
- Establecer una metodología tarifaria que permita obtener tarifas diferenciadas por región.
- Establecer un mecanismo regulatorio de transición que permita la aplicación de tarifas diferenciadas para el AyA por región.

Efecto esperado: Asignación de costos del servicio por región, identificación de las necesidades específicas de cada región, establecer planes de inversión focalizados en cada zona o región, transparencia en costos, mejora en la prestación del servicio.

2. Propiciar un esquema de precios mínimos, garantizándole a las empresas mayor flexibilidad en el uso de los recursos de inversión. Este mecanismo es mucho más flexible como esquema tarifario que el actual sistema de tarifas basado en TIR. El efecto de dicho mecanismo es mucha mayor flexibilidad para el diseño de proyectos de inversión.
3. Establecer precios mínimos, no precios únicos en las tarifas de ASADAS, de tal manera que aquellas que lo consideren apropiado puedan operar con precios flexibles a la baja.
4. Establecer parámetros de costos comparativos entre distintas empresas a efectos de reducir los componentes de servicio reconocidos en la tarifa. Esto sería un modelo de empresa eficiente que genere los posibles cambios posterior o paralelo al modelo de precios mínimos.
5. Crear empresas modelo por tipo de sistema de abastecimiento de agua, garantizando de mejor forma la tarificación mínimos y motivando esquemas de autorregulación de demanda, dada la cercanía de los usuarios y su mayor identificación con las empresas.
6. Favorecer el incluir inversiones públicas estratégicas para ampliar oferta con esquemas de flujo de inversiones y efectivo dónde sea necesario, sobre todo para el cambio de infraestructura estratégica o para ampliar cobertura.

Objetivo:

Establecer un esquema de precios mínimos para las tarifas de las ASADAS

Concepto general:

Con el propósito de garantizar un nivel mínimo de inversión para las Asadas y la promoción de la inversión de acuerdo con las necesidades específicas de cada región, se plantea un esquema de fijación tarifaria que establezca un precio mínimo o base. Este mínimo deberá garantizar los recursos necesarios para la protección y conservación del recurso y de proveer la inversión en infraestructura requerida para la prestación del del servicio en condiciones de calidad y eficiencia económica.

Pasos a Seguir:

- Elaborar un estudio que permita recopilar información de las Asadas que operan en el país. La información debe corresponder al menos a la de costos operativos y de mantenimiento, demanda y oferta hídrica, nivel de inversión y requerimientos de inversión a corto, mediano y largo plazo.
- De la información obtenida en el paso anterior se deben desarrollar indicadores de gestión operativa, eficiencia y productividad, razones financieras, entre otros. Los indicadores y la información obtenida deben permitir un análisis comparativo y de benchmarking de las Asadas con el propósito de realizar una clasificación en diferentes grupos o tipología.
- Dada la información disponible, elaborar una metodología tarifaria para Asadas, distinguiendo entre distintas tipologías, que establezca un precio mínimo e incorpore incentivos a la productividad y eficiencia.

Efecto esperado: indicadores para la toma de decisiones, eficiencia, sostenibilidad en el servicio, mejoras en la calidad, la productividad y la eficiencia.

7. Acciones de corto, mediano y largo plazo.

ACCIONES ESPECÍFICAS EN EL SECTOR TRANSPORTE TREN Y METRO.

En la tabla 1. Se presentan una lista de las principales acciones de corto, mediano y largo plazo para fortalecer o modificar un esquema regulatoria que permita el

desarrollo de nueva infraestructura de transporte basada en medios masivos y eficientes como el tren y el metro. Además de disponer de la integración de los servicios complementarios como las rutas sectoriales y troncales.

En este sentido, es claro que algunas acciones requieren de la competencia de Entes distintos al organismo regulador, sin embargo, la Aresep debe alertar y proponer de manera proactiva la necesidad de cambios y ajustes en la normativa vigente. Por lo anterior, se considera que la Autoridad Reguladora puede ser participe en el inicio e instauración de este tipo de iniciativas.

Otras acciones como la definición de los instrumentos metodológicos y los estudios de línea base para medir impacto regulatorio, pueden realizarse desde la Aresep con recursos internos.

Tabla 1. Acciones en el sector transporte

Elemento a replicar	Estrategia	Acción específica		
		Corto plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
1. Fortalecer un esquema regulatorio en el marco de una empresa eficiente y con valoraciones de comparación internacional para efectos de operación y mantenimiento de infraestructura de tren y metro.	a. Desarrollo de un marco normativo (legal y regulatorio) establezca las condiciones para el desarrollo e implementación del transporte público masivo y eficiente.	De manera proactiva proponer al Ente Rector, la instauración de un grupo interinstitucional (MINAE, MOPT, Aresep, CTP, entre otros) para promover los cambios requeridos en el marco normativo.	Definir la propuesta.	Someter a consideración y promover la aprobación de la propuesta por los órganos competentes.
	b. Desarrollar una autoridad propia para el sistema de concesión del tren con mecanismos de control y rendición de cuentas del concesionario.			Se considera que esta acción estratégica es de largo plazo y puede estar enmarcada en el desarrollo del marco normativo y legal anterior.
	c. Crear una nueva y moderna autoridad de transporte público.			Se considera que esta acción estratégica es de

			largo plazo y puede estar enmarcada en el desarrollo del marco normativo y legal anterior. ARESEP de manera proactiva y dada la experiencia regulatoria debe ser un participante activo de esta estrategia.
Establecer los mecanismos regulatorios para determinar y promover tarifas competitivas en este servicio público.	Estudiar los mecanismos específicos utilizados en distintos países para promover tarifas competitivas en este servicio público (Tren).	Desarrollar una metodología y modelo tarifario para establecer y promover tarifas competitivas en el servicio.	Someter a consideración de la Junta Directiva la propuesta metodológica.
Determinar una línea base para medir los beneficios derivados de la implementación del marco normativo y el desarrollo de nueva infraestructura de transporte.	Proponer un estudio que permita definir una línea base para estimar los beneficios derivados del cambio normativo y nueva infraestructura del transporte público.	Definir las variables y parámetros a considerar en el estudio de línea base. Recolección y sistematización de información.	Realizar un estudio de línea base y definir el mecanismo de seguimiento y actualización en el tiempo.

ACCIONES ESPECÍFICAS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TAXI.

Para el caso del servicio público de transporte modalidad taxi, en la tabla 2 se proponen las principales acciones que se consideran necesarias para la implementación de las MPR identificadas. Algunas de ellas son competencia directa del Ente regulador, mientras que en otros casos a pesar de que el órgano competente no es la ARESEP, se considera fundamenta su participación como parte de las reformas que se requieren impulsar.

Cabe indicar que en algunos casos las MPR identificadas y propuestas para replicar son prácticas integrales que no solo consideran al ente regulador, dado que en la regulación de los servicios públicos participan un gran número de actores. En este sentido, es que para algunos casos a pesar de no ser competencia directa de la ARESEP se propone que funja como ente proactivo a los cambios que el sector requiere.

Tabla 2. Acciones en el servicio de transporte modalidad taxi

Elemento a replicar	Estrategia	Acción específica		
		Corto plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
1. Declarar en competencia la modalidad de transporte público taxi, a fin de eliminar las barreras a la entrada en cada uno de los actuales segmentos. Lo anterior, con el establecimiento de reglas técnicas y regulaciones mínimas a cumplir para inscribirse en la modalidad de servicio público taxi.	<p>a. Desarrollo de un marco normativo para el desarrollo de la movilidad colaborativa.</p> <p>b. Establecer las características específicas que diferenciaran cada tipo de transporte modalidad taxi (taxis formales, seetaxi, plataformas colaborativas, etc.)</p> <p>c. Definir los requerimientos de calidad y los mecanismos de seguimiento para el transporte modalidad taxi.</p>	De manera proactiva proponer al Ente Rector, la instauración de un grupo interinstitucional (MINAE, MOPT, ARESEP, MEIC, entre otros) para promover los cambios requeridos en el marco normativo.	<p>Definir la propuesta normativa.</p> <p>Con respecto a la estrategia b y c, la ARESEP puede iniciar estudios para determinar o proponer tipologías de transporte modalidad taxi, además de proponer requerimientos de calidad a cumplir por los prestadores del servicio.</p>	<p>Someter a consideración y promover la aprobación de la propuesta por los órganos competentes.</p> <p>Propuesta de tipología de servicios de taxi de acuerdo con sus características específicas y propuesta de normativa de calidad.</p>
2. Declarar tarifas topes en el actual sistema tarifario de la modalidad taxi, de tal manera que se pueda ajustar en horarios, días o segmentos de mercado de acuerdo con la disposición y aprendizaje de los taxistas. Estableciendo que el precio no podrá superar el tope por kilómetro establecido por ARESEP.	<p>a. Definir una metodología de precios tope para un conjunto de modalidades del servicio de taxi considerando parámetros como calidad, tipo del servicio, valor agregado, demanda, entre otros.</p> <p>b. Elaborar una propuesta de transición del modelo "cost plus" hacia un enfoque de</p>	<p>Estudiar los mecanismos específicos utilizados en distintos países para promover tarifas competitivas en este servicio público bajo en enfoque de precios tope.</p> <p>Recolección y sistematización de información requerida.</p>	<p>Desarrollar una metodología y modelo tarifario para establecer y promover tarifas competitivas en el servicio.</p> <p>Incluir un transitorio que permita de manera paulatina el</p>	<p>Someter a consideración de la Junta Directiva la propuesta metodológica.</p>

	regulación por precios máximos.		paso de una metodología cost plus a precios tope.	
3. Favorecer una formalización de los servicios de plataforma, estandarizando y flexibilizando la regulación de los servicios formales de taxi, generando condiciones similares entre los distintos segmentos y favoreciendo el cumplimiento de reglas mínimas de funcionamiento para todos.	<p>a. Definir la normativa legal y regulatoria para la estandarización de los servicios de plataforma.</p> <p>b. Definir las diferentes modalidades de servicio de taxi (formales, de plataforma, seetaxi, etc)</p>		Se considera que esta acción estratégica es de largo plazo y puede estar enmarcada en el desarrollo y modificación del marco normativo. ARESEP de manera proactiva y dada la experiencia regulatoria debe ser un participante activo de esta estrategia.	
4. Declarar el libre acceso con regulación de los servicios a la modalidad taxi en la meseta central, manteniendo ciertas concesiones y un sistema regulado en regiones de menor competencia, lo anterior para proteger a los consumidores de posibles abusos. Esta declaratoria debería sustentarse en un estudio de mercado del segmento de taxis en cada región del país, determinando el nivel de competencia efectiva.	<p>a. Desarrollo de estudios de mercado para determinar el grado de oferta y demanda de los servicios en diferentes regiones del país.</p> <p>b. Desarrollar una estrategia de regionalización de los servicios de taxi para el país.</p> <p>c. Definir el mecanismo para determinar concesiones y el registro de acceso de prestadores de servicio a aquellos lugares en competencia.</p>		Se considera que esta acción estratégica es de largo plazo y puede estar enmarcada en el desarrollo y modificación del marco normativo. ARESEP de manera proactiva y dada la experiencia regulatoria debe ser un participante activo de esta estrategia.	
5. Favorecer la inclusión del segmento de taxis a los mercados que son amparados a la ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, lo anterior con miras a				

evitar prácticas de concentración o mecanismos desleales por abusos de poder de mercado.			
--	--	--	--

ACCIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES.

Para el sector de distribución de combustible y la cadena de transporte y distribución en estaciones de servicio se proponen en la tabla 3 las acciones específicas. La mayor parte de las acciones están enfocadas a promover los estudios que permitan disponer de información para el desarrollo de metodologías tarifarias novedosas, basadas en la estructura y comportamiento de la industria y que promuevan la eficiencia y competencia en el sector. De igual manera las acciones incluyen realizar recomendaciones a Recope y MINAE en el marco de las MPR identificadas de tal forma que se promueva la estandarización de códigos de compra por parte de las estaciones de servicio y se revise la política de precio único del combustible.

Tabla 3. Acciones en el servicio de distribución de combustible

Elemento a replicar	Estrategia	Acción específica		
		Corto plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
1. Eliminar la práctica de un precio único existente en el país, y definir una política regulatoria de precio tope que estimule la competencia. El precio único promueve claramente un mercado negro de ventas de gasolina robada a RECOPE. Existe además	a. Realizar un estudio que permita disponer de información de la estructura de costos e inversión de las estaciones de servicio en el país. Esto también puede realizarse mediante la contabilidad regulatoria, o información con que ya cuenta la Autoridad Reguladora mediante	Proponer un mecanismo de recolección de información relacionada con la estructura operativa y de inversión de las estaciones de servicio.	Realizar una segmentación o clasificación de las estaciones de servicio de acuerdo con la información recolectada, de tal forma que puedan tipificarse por	Proponer a la Junta Directiva una nueva metodología basada en precios tope que valore la posibilidad de contar con topes diferentes de acuerdo con la segmentación o clasificación previa de las estaciones de servicio.

<p>muestras de utilización abusiva de los códigos de compra, comprando en un lugar y vendiendo en otro, propiciando un aprovechamiento ilegítimo de las compensaciones de precios o subsidios cruzados dados por el sistema mediante RECOPE.</p> <p>2. Corregir de inmediato la estructura de precios que está propiciando un esquema de beneficios extraordinarios a las gasolineras que tienen mayor demanda y que se encuentran en los centros de ciudades o en puntos calientes del sistema de abastecimiento de los vehículos.</p>	<p>estudios realizados con anterioridad.</p> <p>b. Desarrollar una nueva metodología tarifaria, que sustituya el modelo vigente de márgenes de comercialización basado en "cost plus".</p> <p>c. Elaborar una clasificación de las estaciones de servicio tomando criterios como inversión, estructura productiva, ventas, localidad, entre otros; con el propósito de evaluar la posibilidad de establecer precios tope diferenciados por región.</p> <p>d. Desarrollar una metodología tarifaria para determinar el margen de comercialización mediante el enfoque de precios tope.</p>	<p>Sistematización y análisis de la información.</p> <p>Proponer al MINAE y a la DGTCC la necesidad de contar con precios diferenciados para el combustible y eliminar la política de precio único.</p>	<p>variables como venta, inversión, estructura productiva.</p> <p>Estudiar diferentes aplicaciones de precio tope a nivel internacional para proponer una transición del modelo basado en cost plus a un modelo basado en precios tope.</p>	<p>Actualizar la segmentación o clasificación de las estaciones de servicio cuando se tenga disponible información de la contabilidad regulatoria.</p>
<p>3. Eliminar los mecanismos de subsidio implícito al consumo de combustible en gasolineras alejadas a los plateles de servicio.</p>	<p>a. Determinar para cada estación de servicio la ruta óptima con respecto a cada plantel de distribución, así como la distancia respectiva en cada caso.</p> <p>b. Revisar la metodología actual con el propósito de proponer mejoras que consideren las rutas óptimas desde los planteles de Recope hacia cada estación de servicio de acuerdo con la definición de zonas o regiones con distancias comunes.</p>	<p>Estudiar los mecanismos específicos utilizados en distintos países para promover tarifas competitivas en este segmento de la cadena de distribución del combustible.</p> <p>Realizar un estudio que determine las distancias y rutas óptimas desde cada estación de servicio al plantel respectivo.</p> <p>Recolección y sistematización de información requerida.</p>	<p>Desarrollar una metodología y modelo tarifario para establecer y promover tarifas competitivas en el servicio.</p>	<p>Someter a consideración de la Junta Directiva la propuesta metodológica.</p>

<p>4. Crear un control de compras efectivo que funcione. La estructura de precios (margen de distribución) en función de la demanda efectiva y no de la demanda promedio, dado que genera diferencias sustantivas en el tipo de estructura de mercado.</p> <p>5. Corregir de emergencia los mecanismos de control de cantidad vendida y comprada de combustibles por estación, a fin de eliminar los robos y las prácticas de abuso de poder de gasolineros en el sistema.</p> <p>6. Estandarizar los códigos de las gasolineras utilizados por las instituciones públicas, a saber, MINAE, RECOPE y ARESEP.</p>	<p>a. Elaborar una base de datos detallada de todos los transportistas autorizados para distribuir combustibles en el país.</p> <p>b. Desarrollar un mecanismo que permita dar control y seguimiento (incluso en tiempo real) de las compras de combustible y su destino de acuerdo con el código utilizado.</p>	<p>Solicitar a RECOPE y al MINAE una homologación y registro único de los códigos de compra de las estaciones de servicio.</p> <p>Recomendar al Recope la implementación de un mecanismo que permita dar control y seguimiento (incluso en tiempo real) de las compras de combustible y su destino de acuerdo con el código utilizado.</p>	<p>Establecer una base de datos con el registro de todos los transportistas autorizados para brindar el servicio.</p>	<p>A partir de la base de datos recolectar información del sector para promover mejoras en la metodología de transporte de combustibles.</p>
--	--	--	---	--

ACCIONES ESPECÍFICAS EN EL SECTOR DE ELECTRICIDAD.

Las MPR para el sector eléctrico se centran en el segmento de generación, distribución y comercialización de la electricidad. En la tabla 4 se proponen las acciones específicas para cada elemento a replicar.

Para el caso de generación eléctrica principalmente en lo que corresponde a la participación privada, las acciones deben llevarse a cabo por el ente Rector y competente, sin embargo, la Aresep puede establecer y propiciar recomendaciones para una mejora o modificación del marco institucional vigente.

Otras acciones se refieren a cambios en las metodologías tarifarias o en los estudios que se requieren desarrollar para la implementación de las MPR, en estos casos competencia del ente regulador. Estas acciones se consideran viables de implementar mediante el uso de los recursos internos con que cuenta la institución,

Tabla 4. Acciones en el sector eléctrico

Elemento a replicar	Estrategia	Acción específica		
		Corto plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
<p>1. Propiciar un mercado competido de compras de energía, de tal manera que tengamos una mayor transparencia en la determinación del costo de cada fuente y proyecto, según el papel que cumple en el sistema.</p> <p>2. Corregir de inmediato la estructura de precios que está propiciando un esquema de beneficios extraordinarios a las gasolineras que tienen mayor demanda y que se encuentran en los centros de ciudades o en puntos calientes del sistema de abastecimiento de los vehículos.</p>	<p>a. Se requieren reformar al marco legal, específicamente, la Ley 7200 para modificar el alcance de la participación privada en la matriz energética.</p> <p>b. Modificaciones a las metodologías de generación privada con fuentes renovables para promover condiciones de eficiencia en la compra y venta de energía. Esto puede realizarse mediante un esquema de precios tope o bien de bandas de precios. Si se desea desarrollar sistemas de bandas, estos deben permitir actualizar y variar de acuerdo con los cambios en los costos de inversión y operación de las fuentes renovables en el mercado internacional. Las tarifas de los proyectos deberán actualizarse de acuerdo con estas bandas, de tal</p>	<p>Realizar una lista de recomendaciones al MINAE (y demás actores pertinentes que defina la Aresep) con el objetivo de promover reformas al marco legal vigente para promover mayor competencia en el segmento de generación eléctrica.</p> <p>Realizar una actualización y revisión de las metodologías de generación privada para promover mejoras que promuevan eficiencia en el sector.</p>	<p>Participar de manera proactiva en las reformas al marco legal.</p> <p>Someter a consideración de la Junta Directiva de ARESEP la propuesta de cambios a las metodologías de generación privada.</p>	

	<p>forma que se promueva la eficiencia y los menores costos.</p> <p>c. Establecer contratos de corto plazo en donde las condiciones de compra y venta se puedan ajustar de acuerdo con los costos de las fuentes renovables en el mercado internacional. Esta acción debe llevarse a cabo por parte del ente Rector, en conjunto con el apoyo de los demás actores del sistema eléctrico.</p>			<p>Esta es una acción que corresponde al ICE, sin embargo, la ARESEP dada su experiencia en la regulación del sector puede realizar una lista de recomendaciones para ser incluidas en los contratos por parte del ICE.</p>
<p>2. Segmentar las actuales plantas del ICE y considerarlas independientes, a la hora de su ingreso al sistema de despacho eléctrico, con una clara estratificación de los roles y servicios que cumplen, no sólo en términos de generación y potencia, sino otros servicios claves para el despacho, incluyendo el servicio de seguridad de oferta o de oferta ante emergencias.</p>	<p>a. Solicitar al ICE los costos medios y marginales de corto y largo plazo para cada planta generadora, o bien los criterios que se utilizan para su consideración en el despacho económico. Los criterios deberán ser valorados por el Ente Regulador y el Ente operador del sistema.</p> <p>b. Establecer la normativa y los criterios respectivos para el despacho económico que realiza el Centro Nacional de Control y Energía (CENCE). La normativa debe ser definida por el ente Regulador.</p>	<p>Realizar una solicitud de información al ICE sobre los costos medios y marginales de corto y largo plazo para cada una de sus plantas, así como de los criterios utilizados para realizar el despacho económico.</p>	<p>Establecer recomendaciones para la asignación eficiente de las plantas generadoras del ICE.</p> <p>Establecer la normativa y criterios técnicos para un despacho eficiente del sistema. Así mismo para la consideración de los servicios de respaldo o auxiliares</p>	<p>Someter a consideración de la Junta Directiva de la ARESEP las normativas y metodologías pertinentes.</p>
<p>3. Propiciar un modelo de precios tope para las empresas que se encuentran en los segmentos de distribución y comercialización de la energía. Separando los segmentos regulatorios en relación con las</p>	<p>a. El ente regulador debe realizar una modificación o reforma integral a las metodologías que establecen tarifa en el segmento de distribución a los operadores públicos y</p>	<p>Revisar la actual metodología tarifaria para el segmento de distribución a los operadores públicos y las cooperativas de electrificación rural y evaluar las lecciones aprendidas de su</p>	<p>Elaborar un estudio comparativo de eficiencia y productividad para las empresas distribuidoras.</p> <p>Establecer un set de indicadores de</p>	<p>Proponer una nueva metodología tarifaria basa en precios tope y someter a consideración de la Junta Directiva</p>

empresas que tienen varios servicios o que están integradas verticalmente.	<p>las cooperativas de electrificación rural.</p> <p>b. La información disponible respecto a la estructura de costos de cada una de las empresas puede utilizarse como un insumo para determinar el precio tope.</p> <p>c. Realizar un estudio comparativo o de frontera de eficiencia para determinar los prestadores del servicio más eficientes en este segmento de la cadena eléctrica.</p> <p>d. Desarrollar indicadores de eficiencia y productividad que permitan evaluar el comportamiento de las empresas en el tiempo. Esto permitirá realizar ajustes al precio tope en el mediano o largo plazo.</p>	aplicación en los últimos años.	eficiencia y productividad para las empresas distribuidoras, que se actualice cada año y que esté disponible al público mediante el sitio web de la ARESEP.	
--	--	---------------------------------	---	--

ACCIONES ESPECÍFICAS EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE.

En la tabla 5 se resumen las acciones que se deben llevar a cabo en el corto, mediano y largo plazo, con el propósito de implementar las mejores prácticas identificadas para este sector. Las acciones requieren la definición e implementación de estudios que permitan recolectar una mayor información acerca de la operación del sector. Posteriormente, estos estudios serán la base de información para establecer las metodologías tarifarias bajo los enfoques y esquemas que se han recomendado.

Tabla 5. Acciones en el sector de agua potable

Elemento a replicar	Estrategia	Acción específica		
		Corto plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo

<p>1. Separar al AYA en su ambiente regulatorio por regiones, tratando de favorecer una mayor transparencia de costos en cada uno de los distintos ámbitos regulados.</p>	<p>a. Realizar un estudio para determinar una regionalización adecuada de las zonas en las que el AyA presta el servicio. Para lo anterior deben tenerse en consideración las características particulares de cada zona entre la que se pueden mencionar las geográficas, hídricas, morfológicas, dispersión de los usuarios, entre otras que deberán ser definidas en el estudio.</p> <p>b. Establecer una metodología tarifaria que permita obtener tarifas diferenciadas por región.</p> <p>c. Establecer un mecanismo regulatorio de transición que permita la aplicación de tarifas diferenciadas para el AyA por región.</p>	<p>Definir un conjunto de variables e información necesarias para establecer una regionalización de las zonas en que presta el servicio AyA.</p> <p>A partir de la información disponible definir los criterios técnicos, económicos, sociales y ambientales para realizar una regionalización del servicio para efectos tarifarios.</p>	<p>Establecer una metodología que tome en consideración la regionalización del servicio definiendo tarifas diferenciadas para cada región.</p>	<p>Someter a la Junta Directiva de Aresep la metodología propuesta.</p>
<p>2. Propiciar un esquema de precios mínimos, garantizándole a las empresas mayor flexibilidad en el uso de los recursos de inversión. Este mecanismo es mucho más flexible como esquema tarifario que el actual sistema de tarifas basado en TIR. El efecto de dicho mecanismo es mucha mayor flexibilidad para el diseño de proyectos de inversión.</p> <p>3. Establecer precios mínimos, no precios únicos en las</p>	<p>a. Elaborar un estudio que permita recopilar información de las Asadas que operan en el país. La información debe corresponder al menos a la de costos operativos y de mantenimiento, demanda y oferta hídrica, nivel de inversión y requerimientos de inversión a corto, mediano y largo plazo.</p> <p>b. De la información obtenida en el paso anterior se deben desarrollar indicadores de gestión operativa, eficiencia y</p>		<p>Implementar un estudio para las Asadas, que, mediante una muestra, permita obtener información de la estructura operativa, nivel de inversión, oferta y demanda hídrica, necesidades de inversión, entre otros elementos que se consideren pertinentes.</p> <p>A partir de la información</p>	<p>Proponer una metodología tarifaria dirigida a Asadas, que tome en consideración las tipologías definidas de acuerdo a su estructura productiva y demás elementos considerados.</p> <p>Someter a consideración de la Junta Directiva la nueva metodología propuesta.</p>

<p>tarifas de ASADAS, de tal manera que aquellas que lo consideren apropiado puedan operar con precios flexibles a la baja.</p> <p>4. Establecer parámetros de costos comparativos entre distintas empresas a efectos de reducir los componentes de servicio reconocidos en la tarifa. Esto sería un modelo de empresa eficiente que genere los posibles cambios posterior o paralelo al modelo de precios mínimos.</p> <p>5. Crear empresas modelo por tipo de sistema de abastecimiento de agua, garantizando de mejor forma la tarifación mínimos y motivando esquemas de autorregulación de demanda, dada la cercanía de los usuarios y su mayor identificación con las empresas.</p> <p>6. Favorecer el incluir inversiones públicas estratégicas para ampliar oferta con esquemas de flujo de inversiones y efectivo dónde sea necesario, sobre todo para el cambio de infraestructura estratégica o para ampliar cobertura.</p>	<p>productividad, razones financieras, entre otros. Los indicadores y la información obtenida deben permitir un análisis comparativo y de benchmarking de las Asadas con el propósito de realizar una clasificación en diferentes grupos o tipología.</p> <p>Dada la información disponible, elaborar una metodología tarifaria para Asadas, distinguiendo entre distintas tipologías, que establezca un precio mínimo e incorpore incentivos a la productividad y eficiencia.</p>		<p>disponible definir diferentes tipos de Asadas para efectos de establecerles una tarifa diferenciada.</p>	<p>Desarrollar un set de indicadores que permitan medir eficiencia, productividad y sostenibilidad ambiental. Esta será la base para incorporar mejoras a la metodología propuesta. Publicar los indicadores y su actualización en el sitio web de la ARESEP.</p>
--	--	--	---	---

8. Referencias

ARESEP. (2 de Febrero de 2005). Modelo de Regulación Económica del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas. La Gaceta N°23 Resolución RRG-4199-2004.

ARESEP. (14 de Setiembre de 2010). Modificación al procedimiento extraordinario de fijación del Modelo de Regulación Económico del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Taxi. La Gaceta N°179 Resolución RRG-464-2010.

ARESEP. (7 de Octubre de 2011). Metodología regulatoria vigente para la actividad de acueductos y alcantarillados (excepto asadas). Obtenido de ARESEP.

ARESEP. (10 de Agosto de 2015). Metodología tarifaria ordinaria para el servicio de distribución de energía eléctrica brindado por operadores públicos y cooperativas de electrificación rural. La Gaceta N°154 Resolución RJD-139-2015.

ARESEP. (10 de Agosto de 2015). Metodología tarifaria ordinaria para el servicio de generación de energía eléctrica brindado por operadores públicos y cooperativas de electrificación rural. La Gaceta N°154 Resolución RJD141-2015.

ARESEP. (10 de Agosto de 2015). Metodología tarifaria ordinaria para el servicio de transmisión de energía eléctrica en operadores públicos. La Gaceta N°154 Resolución 140-2015.

ARESEP. (30 de Octubre de 2015). Metodología tarifaria ordinaria y extraordinaria para fijar el precio de los hidrocarburos en planteles de distribución y al consumidor final. La Gaceta N° 211 Resolución RJD-230-2015.

ARESEP. (s.f.). Metodología de fijación de tarifas para el servicio de acueducto de las ASADAS o Acueducto Comunales. Obtenido de ARESEP.

ARESEP. (s.f.). Metodología tarifaria acueducto/alcantarillado factores que afectan la tarifa.

ARESEP. (s.f.). Modelo de regulación económica del servicio público de transporte remunerado de personas, modalidad ferrocarril y ajuste tarifario de oficio para el servicio de transporte de pasajeros modalidad ferrocarril urbano. Resolución RRG-8873-2008.

DIRECON. (30 de Diciembre de 2012). Guía sobre Buenas Prácticas Regulatorias. Obtenido de <https://www.direcon.gob.cl/2012/12/guia-sobre-buenas-practicas-regulatorias/>

Hvelplund, Rozo, Torres, & Zipitria. (2018). Compendio de Documentos de Investigación de Modelo de Regulación para los Países de Uruguay, Perú, Colombia y Dinamarca.

OCDE. (2005). Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. Obtenido de OCDE.

OCDE. (2012). Recomendación del Consejo Sobre Política y Gobernanza Regulatoria. Obtenido de OCDE: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

OCDE. (17 de Abril de 2015). Política Regulatoria en América Latina. Diálogo de Expertos en Políticas Públicas. Obtenido de OCDE.

Vargas, L. (2002). EL Sector Eléctrico en Costa Rica: Retos y Perspectivas. En O. Segura, & M. Moreno, Políticas económicas para el comercio y el ambiente. Heredia: Editorial Porvenir.