

# COMPETENCIA EN EL MERCADO ELECTRICO: MITO O REALIDAD<sup>1</sup>

Luis Alberto Chaves\*

## Introducción

Me permito iniciar esta exposición evocando un principio constitucional: la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa (C.P. art.105)

Este principio debe estar siempre vivo en cualquier país que respete la dignidad y voluntad del pueblo. Por ese motivo, la iniciativa de la Presidencia del Congreso es digna de elogio. Sin embargo, todavía hay algo pendiente: que los señores diputados honren el sentir popular y rechacen las presiones de poderosas élites de profunda influencia económica y política; porque la transformación de la institucionalidad costarricense, solo puede hacerse en el marco de participación ciudadana. Nunca más el Congreso deberá doblegarse ante un pacto vergonzoso para la democracia.

El debate sobre la transformación del ICE, como uno de los pilares de la institucionalidad contemporánea costarricense, reviste tres aspectos: ideológico-político, técnico y económico. El

---

<sup>1</sup> Discurso pronunciado en el quinto debate público sobre la Transformación del ICE llamado: "La introducción de la competencia y la apertura del mercado en el área eléctrica", el día 17 de octubre de 1996 en la Asamblea Legislativa.

\* Ex-presidente del Sindicato de Profesionales en Ciencias Económicas del ICE SIPROCEICE.

primero, es ideológico porque tiene relación con la institucionalidad del país que ha promovido el equilibrio de clases y por tanto, la paz social que nos permitió subsistir ante los embates de la crisis guerrillera de Centro América y de las crisis políticas con ribetes de corrupción que han sufrido nuestros hermanos latinoamericanos. El segundo, es técnico porque las actividades encomendadas al ICE son susceptibles a vertiginosos cambios tecnológicos.

El tercero, es un asunto económico, porque la discusión se centra en inversión, apertura, competitividad y costos dentro de un proceso de globalización económica y porque sencillamente se está hablando de grandes negocios. Sobre este tema se centrará esta exposición.

#### 1.- COMPETENCIA: EN EL MERCADO LIBRE Y CAPITALISTA

Repasemos algunos conceptos teóricos básicos. El capitalismo es una doctrina de pensamiento basada en la propiedad privada de los factores de la producción, considera que el sistema de libre mercado y precios es el más eficiente para lograr la óptima asignación de recursos en una economía.

Por definición ese sistema de libre mercado enfatiza en la competencia y supone que ninguna persona física o jurídica, puede demandar u ofrecer una cantidad suficientemente grande como para alterar el precio de mercado.

Este enfoque exige al menos cuatro elementos que garanticen la competencia: i.-el producto es homogéneo, ii.- la unidades económicas son independientes y no influyen sobre el mercado, iii.- hay movilidad de recursos y iv.- no hay intervenciones en el mercado.

De esa manera el precio se fija en la interacción entre un conjunto de consumidores y un grupo de productores que participan en el mercado. La posición de equilibrio es aquel punto en que la cantidad ofrecida es igual a la demandada, es decir los intereses de ambos agentes económicos coinciden.

Una vez repasado rápidamente el marco teórico anterior, cabe preguntarse: ¿existirían condiciones para una competencia en el área de la energía eléctrica en Costa Rica?, veamos que pretende el anteproyecto de ley para la industria eléctrica en el país.

## 2.- ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD

Por lo extenso de esta Ley, 128 artículos y lo compleja que puede resultar por su contenido altamente técnico, trataremos de resumir los principales elementos que a nuestro juicio vale la pena resaltar.

La ley norma cinco actividades del sector eléctrico: desarrollo, generación, transmisión, distribución y comercialización. Adicionalmente norma la planificación de la expansión, la regulación económica, la fiscalización y la operación integrada del Sistema Nacional Interconectado, en adelante identificado como SNI.

Según indica el texto del proyecto, los principales objetivos de la Ley son:

- El acceso del servicio eléctrico a toda la población
- Impulsar la participación privada en las inversiones del sector como apoyo al

Estado.

También se identifican los siete principios básicos que inspiran este proyecto de Ley:

- Universalidad
- Solidaridad (subsidiaridad social en la tarifa)
- Eficiencia
- Calidad
- Continuidad
- Igualdad
- Sostenibilidad

## 2.1. ELEMENTOS NUEVOS QUE SON INTRODUCIDOS EN LA LEY

A.- Generador en modalidad de libre competencia: se refiere a una persona física o jurídica que opera una o varias plantas de generación, con el fin de vender libremente energía a grandes consumidores.

B.- Grandes consumidores: persona física o jurídica con una demanda de

potencia mayor o igual a 1000 kw

C.- Nuevos esquemas de financiamiento: se refiere a los términos de contratación conocidos como COP -BOO- construir, operar y mantener la propiedad, el COT -BOT- construir, operar y transferir la propiedad y por último el CAT -BLT- construir, arrendar y transferir la propiedad.

D.- Establece el FOSEL: se crea un Fondo Solidario de Electrificación para el financiamiento de programas nacionales de inversión que se orienta a electrificar las zonas donde la empresa privada no quiera llegar, y así atender las necesidades de los clientes de menores ingresos. Se financiará con cargo a la tarifa que paguen los usuarios.

E.- Administración del FOSEL: el ICE tendrá la obligación de administrar el Fondo, pero deberá pasar los recursos al ejecutor de cualquier proyecto que este dirigido a los clientes de menores ingresos.

F.- Participación privada:

i. Autoriza la participación privada en distribución, mediante la

concesión otorgada por la ARESEP.

- ii. Los privados podrán contratar con grandes consumidores la venta de energía, bajo el esquema de modalidad de libre precio.
- iii. Se permiten los esquemas C ,B según sus siglas en inglés, mediante licitación para los proyectos de distribución, generación y transmisión.
- iv. Se reafirma la Ley 7200 y su reforma (Ley 7508)
- v. Se permiten alianzas estratégicas en generación, transmisión y distribución
- vi. Permite la venta de excedentes de los generadores privados a grandes consumidores o distribuidores.
- vii. Se garantiza al inversionista extranjero la transferencia al exterior de sus dividendos, sin pago de impuestos por la remesa al exterior.

## 2.2. COMENTARIOS SOBRE LA NUEVA LEGISLACION.

Referente al llamado régimen de competencia, es necesario que la ARESEP fiscalice los

contratos entre los grandes consumidores y los generadores en modalidad de libre competencia, así como precios y calidad. En todo caso, la venta directa de los generadores privados a grandes consumidores, conduce al traslado de los verdaderos y grandes negocios en manos del ICE a manos privadas, ya que estudios técnicos de la Dirección de Planificación Eléctrica del ICE, muestran que 18 grandes clientes consumen en promedio cada uno 1.6 millones de Kwh en un mes, mientras que 773 mil clientes residenciales consumen en promedio 218 Kwh cada uno por mes.

Aquí existe una contradicción, ya que los ingresos del ICE se verían significativamente reducidos como consecuencia de que un grupo de grandes clientes importantes podrían trasladarse a los generadores privados. Es decir, se propicia una situación en la que el mercado se segmenta en perjuicio del ICE, ya que los grandes demandantes serían atendidos por los generadores privados, mientras tanto, que los clientes residenciales los seguiría atendiendo el ICE pero con menos recursos.

Esta contradicción se agudiza cuando la ley establece que el gobierno garantiza la transferencia al exterior de los dividendos del inversionista extranjero, además lo exonera el pago de impuestos por esa remesa.

Aquí surgen una serie de interrogantes: ¿no es el déficit fiscal el principal problema del gobierno, entonces, cómo exonerar a estos inversionista del pago del impuesto sobre la renta? ¿Por qué exonerarlos del pago del 15% por remesas al exterior que establece la Ley, si vienen a explotar nuestras riquezas naturales, si lucran con nuestros recursos hídricos y usufructúan con un servicio que los costarricenses pagaremos en colones?. ¿Quién ha medido el efecto de esto sobre la Balanza

de Pagos?, ya que el inversionista externo podrá convertir sus dividendos en dólares y sacarlos del país.

¿De dónde sacará el país los dólares que le tendrá que vender el Banco Central a los inversionistas para que los transfieran al exterior?, ¿quién pagará esto sino el pueblo costarricense que verá incrementar las devaluaciones del colón y por tanto, los costos para los productos, al incrementarse el costo de los insumos importados y necesarios para la producción nacional?

Por otro lado, la ley establece que se creará el FOSEL, su sola existencia presupone que el Estado y sus instituciones, en este caso el ICE, deberán atender los negocios poco productivos, con las limosnas que recoja de los grandes negocios. También supone, subsidios a través de tarifas diferenciadas por medio de criterios económicos, pero no indica quién medirá estas variables y quién decide su aplicación.

Como si eso fuera poco, si algún inversionista privado decide construir un proyecto para atender una zona marginal, tendrá acceso al Fondo, el cual el ICE habrá tenido que administrar y asumir los costos de dicha administración. ¡Dios quiera que este Fondo nunca sea utilizado para otros fines diferentes a los que le darían origen!

Cuando la ley menciona el régimen de tarifas de competencia entre proveedores (art.78), se refiere a un esquema a priori, es decir al momento de la contratación vía licitación de compra de energía por parte del ICE a generadores privados. Sin embargo, una vez que se ha seleccionado al oferente que presentó mejor precio, se le garantiza la compra de energía por un determinado período, con ajuste de precios según las variaciones en la tasa de inflación de los bienes industriales



y la tasa de devaluación interna. Por lo cual el valor presente del precio se garantiza al productor privado durante el período que este vigente el contrato; al fin y al cabo esto se traslada al usuario quién paga este precio en la tarifa que cobra el ICE por el servicio. Mientras que para el ICE no está completamente garantizado los incrementos tarifarios que cubran al menos la inflación.

Las tarifas de los servicios de distribución y comercialización estarán constituidas por los costos de desarrollo (inversión), administración, operación y mantenimiento del sistema, costos de medición, facturación atención a clientes, pérdidas en las redes de distribución , depreciación y una tasa razonable de rentabilidad (art.84). Mientras que la ley actual del ICE (Ley 449) establece que la tarifa se fija con dos rubros: costos más un margen para inversión. Esto reflejan claramente que las tarifas se incrementarán producto del margen lógico de rentabilidad que adicionalmente la empresa privada exigirá por sus inversiones y por la desintegración del sector que conduce a duplicación de costos y reducción de las economías de escala.

Además, hay dos costos adicionales que se trasladarán al usuario: el costo de la concesión que el inversionista privado pagará por obtener el derecho de explotar la actividad y la contribución que tendrá que dar al FOSEL. Desde este punto de vista lo que existe en la realidad es un traslado de recursos de los sectores productivos nacionales y de los grupos de medianos ingresos para desarrollar los proyectos en las zonas poco rentables. En ningún momento existe una contribución significativa del inversionista extranjero en ese campo, ya que no vendría a invertir en el país si no tiene garantizada la recuperación de su inversión y una rentabilidad superior a la que le daría el uso alternativo de su dinero en los mercados financieros internacionales.

Establece la ley que en la modalidad de tarifa regulada las empresas distribuidoras deberán recaudar los montos correspondientes a los subsidios y al FOSEL en las facturas de cobro por la ventas de electricidad (art.88). Aquí surge una gran duda, ¿Cómo se garantiza el Estado que esta recaudación no será retenida por algún tiempo como capital de trabajo?, ya que no establece en qué momento deberá ser entregado al ICE para su administración, ni como debe ser administrado.

La Ley asegura un negocio sostenido por lo menos por 30 años, ya que la ARESEP otorgará las concesiones por ese tiempo, prorrogables por períodos de 10 años, (art.102), no se indica tope al número de prórrogas posible. La Ley también establece la obligación de la Autoridad Reguladora de otorgar las concesiones, salvo que se presenten defectos de meros formalismos que harían rechazar la solicitud de concesión. ¿Cuidado si con esto no estamos entregando la cuencas hidrográficas del país por décadas, como se realizó el siglo pasado con las tierras bananera entregada por 100 años a Minor C. Keith?

En lo que se refiere a la transmisión, la Ley establece que la red de transmisión, constituida por las subestaciones transformadoras y las líneas de alta tensión que conectan los generadores hasta las empresas distribuidoras o grandes consumidores, está bajo la responsabilidad del ICE (art.43 y 44). Además, agrega que el ICE está obligado a conectar sus instalaciones de transmisión a las empresas públicas, privadas y grandes consumidores que así lo soliciten, para ello cobrará un costo de conexión y un peaje. Es lógico suponer que este costo no cubrirá la inversión que el ICE ya ha realizado a lo largo del país, ni el mantenimiento que deba dárseles.

Aquí, al igual que en otros países en que se ha desintegrado el sector eléctrico y privatizado

la generación, distribución y comercialización eléctrica, se mantiene en manos del Estado la transmisión, ya que es un negocio poco rentable y riesgoso, pues está propenso a atentados terroristas y a daños producto de efectos de la naturaleza: terremotos, vientos, huracanes, rayos y otros.

Esto significa que si un gran consumidor decide construir su propia planta de generación a 100 Km de distancia por ejemplo, o comprar la energía a un generador privado en la llamada modalidad de libre precio, el ICE deberá garantizarle la conexión al sistema de transmisión y el acceso a esa energía. Desde el punto de vista de negocio, aquí el ICE sencillamente pierde y se debilita financieramente, lo cual le limita la posibilidad de seguir siendo un promotor del desarrollo económico y social.

### 3.- LOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO NO TRADICIONALES

Conozcamos un poco sobre los llamados nuevos esquemas de financiamiento tipo C. En julio de este año, se editó un informe elaborado por profesionales del ICE, en donde se realiza un análisis comparativo entre tres tipos de modalidad de financiamiento para los proyectos del sector eléctrico: i.- el esquema tradicional, basado en el financiamiento de la banca de desarrollo, ii.- la variedad tipo C,-o tipo B según sus siglas en inglés, donde la empresa privada construye el proyecto, y **iii.**- el esquema basado en recursos propios.

Dentro de los supuestos básicos del análisis para 20 años, se consideran variables

económicas como inflación local, externa, variaciones cambiarias, se proyectó la demanda eléctrica según el modelo diseñado por el economista Westley del BID y se estimaron los ingresos por venta y los gastos de operación, mantenimiento y otros.

La principal conclusión de esa investigación es que: “si bien es cierto los esquemas B presentan sus ventajas, específicamente por la disminución en las necesidades de fondos durante la ejecución de los proyectos, los efectos en el nivel tarifario a partir del momento de la operación son más fuertes que en cualquiera de los otros dos esquemas analizados, lo cual pone en desventaja a los esquemas B en el mediano plazo y a futuro situaría a la Institución en una posición más desventajosa si la comparamos con la actual”<sup>2</sup>

Afirma esa investigación que mediante el esquema B, los gastos se incrementan en el momento de la operación de los proyectos, pues la Institución debe cancelar la cuota por la compra de la energía, la cual incluye una tasa de rendimiento que es superior a la tasa de interés pagada a los bancos de desarrollo. En ese esquema las necesidades de inversión disminuyen al máximo, ya que los proyectos son ejecutados por una empresa diferente, asimismo, disminuye el servicio de la deuda, por la ausencia de préstamos. Sin embargo, el incremento en los gastos de operación supera la reducción en el gasto de inversión y en el servicio de la deuda no adquirida, lo cual aumenta el déficit del sector y de las finanzas públicas y por tanto, incrementaría los ajustes tarifarios.

---

<sup>2</sup> ICE. “Impacto de la modalidad de financiamiento de los proyectos en el nivel tarifario de la electricidad.” Subgerencia de Desarrollo de Energía. Instituto Costarricense de Electricidad. Versión preliminar, julio 1996, pág. 40.

Al respecto, más adelante señala que los esquema B, resultan ser delicados por cuanto afectan directamente al cliente, ya que implican aumentos tarifarios por encima de los tradicionales, que de no concretarse, comprometerían a la Institución y la continuidad del servicio

Eso quiere decir que como cálculo político hoy esos esquemas pueden ser positivos, porque disminuyen el gasto de inversión pública y por lo tanto su incidencia en el déficit del país, pero en el mediano y largo plazo, hipoteca el futuro de la Institución y a los próximos gobernantes les hereda un mayor gasto financiero producto de que habrá que pagar costos mayores en la generación eléctrica, como dice la sabiduría popular “la jarana sale cara”.

#### 4.- LA REALIDAD SOBRE LOS COSTOS:

Entre los mitos y realidades en que se discute este debate sobre la transformación del ICE y la industria eléctrica, es necesario conocer algunas realidades que se expresan por si mismas y resultan ser una evidencia contundente. En el siguiente cuadro se detallan los costos unitarios de producción, transmisión y distribución del área eléctrica en Costa Rica, según fuente de generación.

CUADRO No. 1

COSTOS UNITARIOS POR Kwh DEL SECTOR ELÉCTRICO EN COSTA RICA
---

Detalle	Hidro	Térmica	Geotérmica	Total	Privada	Importación
---------	-------	---------	------------	-------	---------	-------------

				ICE		
C.U. Producción	5.69	20.16	9.14	8.49	9.13	24.13
C.U. Transmisión				1.44		
C.U. Distribución				5.96		
C.U. Total				15.90		

Fuente: Direcciones de Operación y Planificación eléctrica del I.C.E..

- i.) Todos los costos unitarios incluyen los cargos financieros.
- ii.) El costo Término incluye combustible y lubricantes, sin estos gastos es de ¢5.25 por Kwh.
- iii.) El costo del Geotérmico se justifica por ser la primera en el país, por tener altos costos de protección ambiental y por las condiciones del crédito.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el costo unitario total de la generación eléctrica producida por las plantas del ICE tiene un costo unitario promedio ponderado de ¢8.49, incluyendo el costo de combustible y lubricantes, sin incluir este gasto el costo sería de ¢5.98, muy distante del costo de generación privada que esta en ¢9.13.

Eso significaría que en buen juicio económico -despacho basado en mérito de costos por Kwh-, las plantas de generación privada deberían entrar al SNI, una vez que hayan ingresado las plantas de generación de menor costo. Sin embargo esto no sucede así en la práctica y aunque el artículo 61 del proyecto de Ley establece que “el despacho de las unidades de generación en el SIN deberá efectuarse en orden económico ascendente...,” todavía sigue vigente la Ley 7200.

La Ley 7200, promulgada en 1990, permite la generación privada hasta un 15% del SEN- Sistema Eléctrico Nacional- y establece la obligación del ICE de comprar la energía que generen los

productores privados. Esto hace que el ICE, aunque tenga suficiente reserva en sus embalses, deba permitir el ingreso de la generación privada en el SIN y detener la operación de otras plantas que operan al filo de agua y que tienen costos más bajos. No obstante esta situación no ha sido enmendada, a pesar de que se han promovido otras leyes como la 7508 que amplía la participación privada en un 15% adicional pero en régimen de competencia o el actual proyecto de ley que se encuentra en el Congreso que pretende un régimen de tarifas de competencia..

En el anexo No.1 “Demanda máxima mensual marzo 1996”, se puede observar un día típico de demanda eléctrica en el país. En este gráfico se muestran la horas de máxima demanda: 6:00 y 11:00 de la mañana y a las 6:30 de la tarde, con una fuerte reducción después de las 8:00 de la noche.

La franja amarilla, en la base del gráfico representa la generación geotérmica, esta es la primera en ingresar porque no puede ser reservada, luego entra la franja roja, que corresponde a las plantas menores: Cacao, Puerto Escondido, Avance y Los Lotes, estas con un costo unitario de  $\text{¢}7.02$  por Kwh y con una generación muy baja, poco significativa. Si embargo, en esta franja también se incluye la generación privada con un costo unitario de  $\text{¢}9.13$  por Kwh.

De ahí en adelante, las plantas ingresan al Sistema en orden de mérito de costos, de manera que primero entrarán la más baratas como Garita-Ventanas, Río Macho y Cachí, con costos unitarios bajos:  $\text{¢}3.54$ ,  $\text{¢}1.49$  y  $\text{¢}1.34$  pero con embalses pequeños, lo que no permite guardar grandes cantidades de agua. Posteriormente ingresan las otras plantas como: Toro 1, AR-CO-SA, Térmico y por último Intercambio, si es necesaria la importación de energía.

Algo importante que necesariamente hay que resaltar para conjurar el mito de la apertura y la competencia, es que las plantas Garita, Río Macho y Cachí al tener embalses pequeños y que debe comprarse obligadamente la energía a los generadores privados, el ICE tiene que votar agua en esas plantas reduciendo su producción en la época lluviosa. Cabe resaltar que esa energía la compra a los generadores privados a un costo de ¢9.13 por Kwh, mientras estas plantas producen a un costo que oscila entre ¢1.34 y ¢3.54. Esto resulta un contrasentido que no se corrige claramente en la legislación presentada ante la Asamblea Legislativa y que debería ser corregido inmediatamente.

Esta situación se va ir agudizando a medida que entren nuevos contratos privados en la generación eléctrica. En el anexo No.2, se puede observar como para agosto 1996, la franja roja se incrementó con respecto a marzo, esto es producto de que en marzo la generación privada estaba por 30 mil Kw, mientras que en agosto ingresaron a operar la plantas privadas Aguas Zarcas y Eólicas, lo que ha incrementado la capacidad instalada de generación paralela o privada hasta 51 mil Kw. Al día de hoy existen contratos con empresas privadas por 118 mil Kw cuyos proyectos podrían ingresar a operar en los próximos 24 meses. Adicionalmente hacen fila proyectos por un total de 458 mil Kw que se encuentran en estado de elegibilidad.

Dada estas condiciones habría que esperar que la franja roja siga creciendo y estruje el ingreso de las plantas ICE con costos inferiores y por lo tanto de continuar esa tendencia tendremos que esperar tarifas más altas, un mayor desplazamiento de la construcción de proyectos en manos del ICE y costos más altos para el productor nacional, con su consecuente efecto sobre la estrategia



de inserción en los mercados internacionales.

## CONCLUSIONES

- 1.- El capitalismo es un fundamentalismo ideológico, que en su expresión pura es tan extremista como el comunismo, su versión moderna se llama neoliberalismo y su consecuencia social, siempre ha sido desastrosa. No podemos abrir un mercado solo porque esa es la tendencia snobista, porque la moda no se ajusta a todas las culturas y sociedades.
- 2.- Si el ICE tiene problemas para conseguir suficientes recursos económicos para desarrollar los proyectos de inversión, la alianza estratégica surge como una alternativa viable, pero esta debe estar siempre en función de la cooperación y nunca como un desplazamiento del socio estratégico, como lo induce la ley propuesta en el Congreso.
- 3.- El sentido social de las instituciones públicas es lo que ha dado sustento al sistema de bienestar social del país en los últimos 50 años, lo que ha permitido la paz social y que la brecha entre pobres y ricos no sea tan marcadamente perjudicial.
- 4.- La Ley planteada no propicia la competencia en el buen sentido del término, ya que no es posible, porque las condiciones de nuestro mercado no lo permiten, su cultura, su tamaño y

el crecimiento de la demanda no dan para ello.

- 5.- El costo que el ICE pagará para su modernización, según la ley de la Corporación ICE que le quitará muchas de sus atadura actuales, será que entregará las actividades jugosamente más rentables a la iniciativa privada. De nada sirve que el agricultor tenga la semilla si no tiene la tierra, porque no la podrá hacer germinar.

Por último, me permito apartarme de la rigidez de la exposición para expresar un sentimiento, dirigido a los jóvenes y a los adultos con corazones sinceros y mentes frescas: En estos días de fin de siglo, vivimos inmersos en medio de una tormenta cuyos vientos se agitan entre la carencia de valores y la falta de líderes carismáticos con olor a pueblo, lo cual nos tiene sumergidos en una dramática decadencia de nuestra sociedad. De continuar esta situación, entraremos al siglo XXI al borde de un colapso del sistema democrático, entonces, heredaremos a nuestros niños de hoy un país miserablemente pobre, de pocas oportunidades, de muchas desgracias y sin conquistas sociales. La dignidad de un pueblo no se comercia ni se pacta, porque es inherente al ser humano.