

Apertura del sector eléctrico: características y posibles consecuencias

LEDA ZAMORA

Las presiones para justificar la apertura del sector eléctrico no son nuevas en nuestro país, todo lo contrario: las estrategias para la privatización de este sector han venido incrementándose durante los últimos veinte años. Los argumentos siguen siendo prácticamente los mismos utilizados cuando lograron la aprobación de la ley 7.200 que autorizó la participación privada en el segmento de generación en pequeñas centrales eléctricas de hasta 20 MW y hasta un 15% de la capacidad instalada nacional; posteriormente, se aprobó la ley 7.508, que amplió la participación privada en un 15% adicional y aumentó a 50 MW la capacidad de las centrales eléctricas. Este último incremento opera bajo los quemas *bot* (por las siglas, en inglés, de *construir, rar y transferir*). La participación privada ha resultado sumamente onerosa¹ en comparación con las plantas de generación del Instituto Costarricense de Electricidad (Ice) y debilitó en forma progresiva y sustantiva las finanzas del sector eléctrico.

El último intento privatizador fue el denominado *combo eléctrico*, el cual vio frustrada su aprobación en segundo debate debido a una fuerte resistencia social que se logró articular a lo largo de todo el país. namos así un pulso que demoró la llegada de la cle de la que hoy son testigos los países canos que siguieron una ruta caracterizada por la privatización y la desintegración vertical de las empresas similares al Ice. Este modelo fue promovido desde el extranjero por organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI, bajo una corriente de pensamiento económico neoclásico y, en el ámbito interno, por políticos empresarios que vieron oportunidad de grandes negocios. En el caso del Ice, el entonces presidente ejecutivo Roberto Dobles fracasó

La autora es diputada del Partido Acción Ciudadana.

¹ Esto por cuanto el financiamiento de las obras se hace principalmente con la banca privada internacional, mientras que el Ice puede conseguir financiamiento con organismos financieros internacionales en condiciones financieras más ventajosas: plazo, tasas de interés, comisiones, plazo de gracia, garantías, etc. Además, por su condición de ente estatal el riesgo es menor y no busca el lucro. Los contratos firmados y los modelos tarifarios aplicados históricamente terminan de completar la ecuación.

parcialmente en sus intenciones y tuvo que marse apenas con la creación de las *unidades estratégicas de negocio*.

Pero como las ansias de hacer negocios no se acaban, actualmente se encuentran en la Asamblea Legislativa dos proyectos de ley bajo los expedientes 17.495 -*Ley general de electricidad*- y el 17.496 -*Ley de fortalecimiento de las entidades públicas del subsector electricidad*-. Ambos pretenden un cambio radical del modelo de prestación del servicio eléctrico que en nuestro país ha sido exitoso hasta el momento a pesar de las restricciones impuestas al Ice con argumentos macroeconómicos y fiscales en materia de inversión orientados en forma premeditada a justificar una mayor participación privada como respuesta a la caca-reada falta de planificación y capacidad de ejecución para atender el crecimiento de la demanda.

Dadas las limitaciones de espacio y la amplitud de ambos proyectos, me referiré únicamente al primero: ¿Qué se pretende con la aprobación del proyecto de *Ley general de electricidad*?

1. Busca la apertura total de la actividad permitiendo la participación privada sin límites en todos los segmentos de la cadena de valor del suministro eléctrico (generación, transmisión, distribución y comercialización).

2. Garantiza la igualdad entre desiguales al ofrecer un trato idéntico a los actores públicos, municipales, de la economía social y privados, es decir, no discrimina entre la búsqueda del lucro y la prestación de servicio al costo que ha caracterizado al Ice y sus aliados estratégicos como lo han sido las cooperativas de electrificación rural y las empresas municipales, las cuales han logrado que la electricidad esté al alcance de la mayoría de los habitantes y gocemos de las tarifas más bajas de la región².

3. Profundiza los mecanismos y niveles de participación entre las alianzas público-privadas, abriendo portillos mucho más amplios a los ya existentes para privatizar no solo el desarrollo de la infraestructura futura, sino la actual. En estas alianzas casi siempre

² De aplicar las tarifas que permitan equilibrar las finanzas del sector eléctrico del Ice, no estoy tan segura que sigamos teniendo las tarifas más bajas de la región, dada la pérdida de competitividad que ha venido experimentando este sector en materia de generación eléctrica a raíz, principalmente, de la adopción indiscriminada de esquemas *bot*, arrendamientos de plantas desarrolladas mediante fideicomisos, aumento de la generación térmica y arrendamientos de equipo térmico.

se privatizan las ganancias y se socializan las pérdidas.

4. Crea un mercado eléctrico mayorista, cuyas tarifas no están reguladas, que permite la compra-venta directa mediante contratos bilaterales entre generadores y grandes consumidores que podrían obtener mejores tarifas a costa del resto de los consumidores que no tienen poder de mercado ni de negociación, dadas sus escasas posibilidades para organizarse.

5. Se abandona la planificación de carácter normativo por una planificación de carácter indicativo; en otras palabras, se pasa de planificar el desarrollo del subsector de electricidad a estimar la demanda (*planificación de la satisfacción de la demanda eléctrica*) a partir fundamentalmente de la iniciativa privada.

6. Se pasa de un sistema de regulación de tarifas al costo a uno de subastas, de bandas de precios, similares a las que hoy operan con el tipo de cambio del dólar respecto al colón. Un gran consumidor, generador o distribuidor podría afectar unilateralmente el mercado, tal y como sucede hoy en día con el tipo de cambio.

7. Crea un vasto marco institucional con entes como la Autoridad Administradora del Mercado y el Centro de Control Nacional, que junto las superintendencias creadas en el expediente 17.496, representan un aparato burocrático costoso e innecesario en su mayoría, que tendremos que asumir mediante incrementos en las tarifas de todos los usuarios de 'los servicios de electricidad, para pagar los costos de regulación y los costos de transacción del nuevo modelo.

8. Establece la creación del Fondo Nacional de Electricidad, supuestamente con el fin de asegurar la universalidad y la solidaridad en el servicio eléctrico, así como financiar la electrificación rural y el alumbrado público. Este fondo es de idéntica naturaleza al Fondo Nacional de Telecomunicaciones, que nació con la apertura de telecomunicaciones,



Planta hidroeléctrica Cachi

Alfredo Huerta

que en lo fundamental se trata de un fondo para financiar a desarrolladores de proyectos en zonas de baja rentabilidad, pero que en la práctica está muy lejos de garantizar más que la disponibilidad, el acceso real a los servicios, que es lo más importante. Este fondo viene supuestamente a cumplir con una función solidaria que el sistema actual realiza en forma automática vía tarifas y acceso universal.

9. Crea un sistema de derechos de prioridad de desarrollo eléctrico, mediante los títulos de *prioridad de desarrollo eléctrico*, que revierte la lógica económica

que ha caracterizado hasta el momento la planificación del desarrollo eléctrico (rentabilidad económica y social) para seguir una lógica de mercado liderada por la iniciativa privada preocupada más por la rentabilidad financiera (lo cual es legítimo), que por la búsqueda de objetivos sociales y económicos con visión de largo plazo.

10. Desnaturaliza el servicio público de electricidad al subdividir en forma arbitraria la cadena de valor en productos (generación y potencia) y servicios (transmisión y distribución); es decir, la electricidad sufre una suerte de metamorfosis porque nace siendo un producto no sujeto a regulación, ni meritorio de las características de servicio público, para convertirse después en un servicio ³.

11. Esta lógica no es sostenible en la práctica. Los países que han apostado a la desregulación de la generación, permitiendo la especulación y las ansias de ganancia de los productores y regulando a las distribuidoras para supuestamente “proteger” a los usuarios finales del servicio público, han tenido que recurrir a los subsidios directos a las distribuidoras.

en los contratos bilaterales y multilaterales de largo plazo, donde las ventajas de la supuesta competencia que se promueven no aparecen por ninguna parte. Es así como los ciudadanos siguen siendo las principales víctimas de la mercantilización de servicios fundamentales y estratégicos para su desarrollo como la electricidad.

12. A pesar de que uno de los principales argumentos para la apertura del sector es la necesidad de promover el desarrollo basado en fuentes renovables, no se establece en el proyecto la prohibición de instalar plantas térmicas en el país ⁴. Por el contrario, incluso se permite la compra directa de combustibles por parte de los generadores en el proyecto para el “fortalecimiento de las entidades públicas del Subsector Electricidad”, dando también un paso al frente en la ruptura del monopolio de Recope y revelando claramente la incongruencia que caracteriza la exposición de motivos del proyecto y el articulado del mismo. Se revelan así claramente las verdaderas intenciones de sus promotores, que no son otra cosa que la estocada final al Ide y la renuncia a



Planta Hidroeléctrica Arenal

Alfredo Huerta

Estos países se quedan entonces sin posibilidades presupuestarias para cubrir los subsidios dada la voracidad de los generadores privados que no se cansan de subir sus tarifas mediante modelos de indexación automática de costos respaldados jurídicamente

³ El servicio de electricidad es una de las cañas de pescar que propone el Pac en tanto que este servicio es básico para la generación de otros bienes y servicios; además, permite la energía necesaria para el acceso a nuevas tecnologías para la sociedad del conocimiento, como es el uso de Internet.

entender el servicio público de electricidad como un derecho de la población para convertirlo en una simple mercancía sujeta a la especulación de precios y la voracidad de los negocios particulares que pretenden lucrar con ella sin ninguna preocupación social.

Finalmente, la transformación del sector eléctrico amerita un debate técnico y político que nos permita perfeccionar y mejorar el modelo que tenemos y prepararnos para los retos del presente y del futuro, sin dejarnos arrastrar por la ruta ya transitada por muchos países de la región que ha demostrado ser fallida.

⁴ Lo que implica que no hay una ganancia económico-social, pues las externalidades negativas igualmente pueden producirse. No considera el tema ambiente como una medio de desarrollo nacional en el cual la generación térmica puede impactar negativamente.