



Mercado y tarifas eléctricas en Costa Rica

..... || **Osvaldo Durán**

Sociólogo y educador. Profesor e investigador en el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Integrante de la Asociación Proyectos Alternativos (Proal) - Amigos del Pacuare, de Fecon y de la Red Latinoamericana de Ríos.

La amenaza de que el país sufra apagones debido a una generación escasa de electricidad sigue siendo el argumento principal de quienes buscan la apertura del mercado eléctrico costarricense en favor de la generación privada. La contrapartida de esta apuesta es el debilitamiento del Instituto Costarricense de Electricidad (Ice) o, mejor dicho, la desaparición de un modelo de electricidad estatal fuerte y solidario que da respuesta eficiente a las necesidades del pueblo de Costa Rica. En la actualidad, dada la capacidad de generación con que cuenta el país, es indispensable constatar si el viejo y reiterado estribillo de “peligro de apagones” es real, o si no es más que un ardid a favor de que la electricidad deje de ser un servicio social, y en su mayor parte un negocio público, para convertirse en una mejor oportunidad de negocios privados, tanto en el mercado nacional como en el regional.

Si bien el consumo de electricidad en Costa Rica mostró crecimiento en los últimos años, en ningún momento el país ha estado al borde del colapso debido a que no se pueda atender la demanda. Por ejemplo, el 23 febrero de 2010, a



Volver al índice

las 18.30 horas, la demanda máxima registrada fue de 1.535 megavatios (MW) y, en diciembre del mismo año, descendió a 1.465 MW. Hasta el 26 febrero de 2013, nunca se había registrado una demanda de 1.592 MW y, de acuerdo con el Ice (2014), el récord de demanda se registró el 8 de abril de 2014, con 1.636 MW. Estas cifras son elevadas o bajas solo en relación con la capacidad que se tenga para satisfacer la demanda, de forma que, sin hacer una comparación ajustada a la verdad, se podría aceptar que, efectivamente, corremos el riesgo de apagones.

Si comparamos la demanda máxima de abril 2014 -1.636 MW- con la capacidad instalada de generación de todas las fuentes y empresas en el país, que en julio de ese mismo año era de 2.780 MW, constatamos que se contaba con un excedente relativo de 1.144 MW. Y, para mejor comprensión, debemos considerar que el crecimiento de la demanda eléctrica nacional en los últimos siete años presentó un crecimiento máximo del 4,7 % -en 2007-. De ahí en adelante, la tendencia fue a disminuir. En 2008, el aumento fue de 2,2 % con respecto al año anterior y, el año siguiente, el crecimiento fue negativo: -0,9 %. En los dos años sucesivos, la demanda creció 3 y 2 %, respectivamente, y en 2012 se presentó un crecimiento del 3,8 %. Si incluimos el aumento de 0,9 % de 2013, obtenemos un crecimiento promedio de la demanda de 2,24 % en esos siete años, lo que permite concluir que, con un crecimiento de la demanda bajo y el excedente relativo indicado, el país no

se encuentra en estado de contingencia eléctrica.

Si aplicamos ese factor de crecimiento de 2,24 % anual a la demanda máxima registrada en abril de 2014, que como vimos fue de 1.636 MW, colegimos que las proyecciones de crecimiento, tanto del Ice como de los defensores de los negocios privados con la electricidad, no responden a las necesidades reales de la sociedad costarricense, sino a motivaciones relacionadas con un modelo eléctrico de crecimiento exponencial que permita la expansión de la generación con todas las fuentes posibles, tanto para aumentar su cuota en el mercado local como la exportación de electricidad, idea que se ha repetido incluso en el Consejo Directivo del Ice.

Las proyecciones del Ice señalan que, entre 2013 y 2016, se agregarían a la oferta nacional 827 MW: 305 MW con la entrada en operación del Proyecto Hidroeléctrico Reventazón y 75 MW con el mejoramiento de plantas existentes (Ice, 2014). A estos se sumarían 387 MW de generadores privados, de los que 250 MW corresponden a la modalidad BOT, que son privados en sociedad con el Ice, y los restantes 137 MW a proyectos amparados en la ley 7.200, que cubre a los generadores privados nacionales. Según el Ice, otros 60 MW serían aportados por empresas distribuidoras. Si bien esta es una proyección, y algunos proyectos privados no se llegarán a ejecutar por carecer de viabilidad ambiental y social -como acaba de ocurrir con el Proyecto Hidroeléctrico

Consuelo en la zona sur, que fue incluso archivado por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep)-, lo que demuestran los datos es que el país no corre un riesgo inminente de quedarse a oscuras.

Atendiendo la demanda nacional con un crecimiento promedio del 2,24 %, en 2016 no se requerirían los 827 MW que indica el Ice (2014), sino 110,37 MW adicionales a la oferta actual, pero, como ya vimos, solo para los generadores privados se quiere contratar 387 MW. El crecimiento acumulado requerido para atender la demanda nacional hasta el año 2021 sería de 311,11 MW, energía que podría ser suplida desde el próximo año con los 305 MW del P. H. Reventazón. De acuerdo con el crecimiento promedio de la demanda que elaboramos con datos del mismo Ice, 827 MW sería el acumulado de oferta adicional que deberíamos tener en el año 2035, cuando la demanda máxima sería de 2.583,76 MW. Consideremos, además, que hacemos la proyección de crecimiento con base en la demanda máxima de abril de 2014 -1.635 MW-, y que para ese momento el excedente relativo era de 1.465 MW. Es decir, ese colchón sigue existiendo y puede ser una “tabla de salvación” si estuviéramos ante una eventual contingencia eléctrica. El Ice califica el excedente como “sobreinstalación”, que incluye 600 MW de plantas térmicas, y advierte de que “para que nadie tema quedarse sin electricidad el país dispone de plantas de generación que suman 2.700 MW para

atender una demanda máxima de 1.600 MW” (Durán, E., 2014).

Entonces, la pregunta que cobra sentido es: ¿por qué se le dice al país que necesitamos ensanchar la oferta eléctrica mucho más allá de las necesidades reales de crecimiento de la demanda? Aun sabiendo que la capacidad instalada no significa que se pueda generar en esa misma proporción, las proyecciones del Ice resultan sobreabultadas, lo que se traduce en una presión creciente para todas las cuencas hidrográficas del país, comunidades y ecosistemas. Presión tan indiscriminada que, en estudios de identificación, viabilidad y prefactibilidad, se considera ríos tan disímiles como Tárcoles, Parrita, Savegre y Pacuare, inclusive en territorios indígenas.

Las oportunidades del Ice para atender las necesidades del país son reales, y podría conseguir salidas consensuadas si decidiera superar sus vicios impositivos y dialogar asertivamente con el resto del país, especialmente con las comunidades. En esta dirección, se podría debatir sobre el potencial identificado que no está en parques nacionales, reservas forestales ni territorios indígenas, y que, por esa condición, es definido como “sin restricciones”. Ese potencial, de hasta 1.263,1 MW, se localiza en ocho cuencas hidrográficas que incluyen tramos de los ríos Terraba, Chirripó, Reventazón, Tárcoles, Sarapiquí, Parrita, Barranca y Naranjo (Jiménez, 2012).

La “tesis” del peligro de apagones desaparece si vemos que la suma del



Alfredo Huerta. Proyecto Geotérmico Las Pailas. Costa Rica.

excedente relativo y el potencial sin restricciones alcanza 2.407,10 MW, suficientes para satisfacer la demanda eléctrica del país sin ningún tipo de riesgos. Verdaderamente, estamos muy lejos de riesgos, aunque las condiciones hidrometeorológicas (poca lluvia) sean adversas: porque el crecimiento de la demanda es relativamente bajo -2,24 %-, porque entrarán en operación varios proyectos del Ice, porque hay contratos vigentes con empresas privadas e, incluso, por la posibilidad de recurrir a la generación térmica.

Pero, lejos de buscar opciones dentro de los linderos de la legislación que refuercen

el servicio público de electricidad, los promotores de la apertura del mercado eléctrico reiteran que las altas tarifas y la amenaza de los apagones se deben a la escasez de oferta eléctrica. Algunos intentos en esa dirección fueron el proyecto de Ley de Contingencia Eléctrica (Expediente legislativo 18.093) y otra versión suya publicada en *La Gaceta* del 27 de enero de 2014. Ambos tenían el objetivo de consumir la apertura ilimitada del mercado eléctrico de Costa Rica para favorecer la generación privada local y transnacional (Durán, 2014). Igual meta tenían los proyectos de ley para el aprovechamiento de la energía geotérmica en el Área de Conservación Guanacaste (Expediente

17.680) y para el aprovechamiento de la energía geotérmica en el Área de Conservación Arenal-Tempisque (Expediente 17.707). Todos esos proyectos, enviados a la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo de los dos Gobiernos recién pasados, ampliamente defendidos por la legisladora Maureen Ballestero y el entonces ministro de Ambiente René Castro (Durán, 2012), fracasaron gracias a una abundante argumentación en su contra.

Ahora, en la misma dirección, se mantienen los argumentos sobre una inminente contingencia eléctrica y apagones: “Ya el Instituto Meteorológico Nacional nos anunció un 2014 más seco. Esto nos coloca en contingencia, y su efecto inmediato será costos de electricidad más altos. Además, con menos lluvias en este año, el verano del 2015 sería más extremo y nos haría vivir la emergencia por apagones que ya padecen los panameños” (Castro, 2014).

La falacia sobre demanda y oferta y la urgencia de liberalizar el mercado eléctrico se exacerban con los argumentos esgrimidos en el proyecto de ley, presentado por el Partido Movimiento Libertario en octubre de este año (Asamblea Legislativa, 2014), que apunta a la exploración y explotación geotérmica en “todo el territorio nacional”. Además de utilizar información desactualizada -de 2004- sobre capacidad instalada y generación, los libertarios, sin reparo alguno, pretenden sustentar su propuesta en información absolutamente falsa sobre el crecimiento de la demanda eléctrica nacional, indicando que “...con una demanda eléctrica a

nivel nacional que crece aproximadamente un 6 % anual [ya vimos que el promedio en los últimos siete años es de 2,24 %], surge el desafío de generar más electricidad...” (pág. 17). Otro proyecto también orientado a elevar la oferta eléctrica mediante el “aprovechamiento de la energía geotérmica que se encuentra en las áreas silvestres protegidas” fue recientemente presentado a la Asamblea Legislativa (Expediente 19.233) por los diputados oficialistas Ottón Solís y Javier Cambronero (Asamblea Legislativa, 2014).

El precio de la electricidad, tema electoral hasta hace pocos meses y ahora escollo infranqueable para el actual Gobierno, se utiliza para manipular a la población, y el Gobierno no explica el fondo del asunto: el costo de la electricidad es un serio problema político relacionado con la complicidad de todos los Gobiernos y de su indecisión para frenar los pagos de la sociedad costarricense a los generadores privados; nunca se ha aceptado debatir sobre los acuerdos, vinculaciones y arreglos políticos que hay detrás de las leyes 7.200 y 7.508 que permiten la generación privada y obligan al Ice a comprarla. Desde el año 2000, la Federación Ecologista de Costa Rica (Fecon) inició una campaña de información orientada a la derogatoria de esas leyes, fundamentada en que el negocio de la electricidad privada había llegado a convertirse en un traspaso directo de recursos públicos a los generadores privados de electricidad y en que se trataba de contratos y tarifas ilegales (Fecon, 2003).



Alfredo Huerta. Proyecto Geotérmico Miravalles I. Costa Rica.

El debate y las explicaciones no cesaron y, en 2009, cuando se discutía en la Asamblea Legislativa el proyecto "Ley marco de concesión para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas para la generación eléctrica", cuyo objetivo de fondo era mejorar las condiciones de operación de las empresas privadas, insistimos en señalar la ilegalidad de los

contratos y las tarifas pagadas a los generadores privados, que siguen siendo un costo injustificado cargado a los consumidores del país, y que al día de hoy ayudan a comprender buena parte del origen del costo de la electricidad.

En 2002, la Contraloría General de la República le ordenó al Ice recurrir a la vía contencioso-administrativa para ejecutar juicios de lesividad para declarar la ilegalidad de los "contratos con tarifa fija ajustable que, a la fecha, ese Instituto haya suscrito con generadores privados para la compraventa de energía eléctrica". En ese mismo año, con la resolución RRG-2533-2002 (en *La Gaceta* 39), Aresep intentó regular el precio pagado a los privados, pero el intento se diluyó en una discusión sobre si el ente responsable de ejecutar la revisión era Aresep o el Ice (Durán, 2009).

La ilegalidad de las leyes para la generación privada fue reiterada por la Procuraduría General de la República en su pronunciamiento C-445-2007 del 14 de diciembre de 2007 y también en el del 12 de febrero de 2008. "En noviembre de 2002, cuando el Gobierno habló de la posibilidad de revisar las tarifas de los privados, la Overseas Private Investment

Corporation, empresa aseguradora de los proyectos hidroeléctricos Volcán S. A. y Don Pedro S. A., de la familia Figueres, le indicó al Gobierno que tomaría medidas en caso de que se modificaran las tarifas a los privados (Durán, 2009). Hasta la fecha, esos juicios no se han realizado y, más bien, hemos conocido reiterados esfuerzos por abrir más aun el mercado, paralelamente a las amenazas de apagones y aumentos de tarifas, que no podrán evitarse mientras se mantenga el favorecimiento a la generación privada.

También, el Sindicato de Ingenieros y Profesionales del Ice (Segura, 2003) denunció "...la debilidad y la doble moral de la Aresep que no acata el ordenamiento de la Contraloría General de la República en cuanto a la modificación de tarifas para compra de energía a esas empresas por parte del Ice", y acusó a esta institución de haber preferido anunciar "apagones" que realizar los juicios por lesividad contra los generadores privados, dado que, como estaba bien demostrado, esas empresas recibían tarifas ilegales de lujo que en 2003 obligaron al pago de "¢31.000 millones de colones de los ingresos corrientes del Ice para esos efectos". Un estudio -en proceso- sobre los pagos a los generadores privados en los últimos años indica que, en 2011, esas empresas recibieron \$109.701.774,72 (Ice-Cence, 2011), que, a un tipo de cambio de ¢504 por dólar, significaron ¢55.289.694.458,88.

Otro elemento que se utiliza reiteradamente para justificar el aumento de la oferta eléctrica, pero sobre

todo de la generación privada, como si con eso se asegurara automáticamente una rebaja en las tarifas, es el elevado costo de la factura térmica. De acuerdo con Ice (2014), la generación térmica creció entre 2009 y 2011 con costos cercanos a los 60.000 millones en el primer año, de 80.000 millones en el año siguiente y de cerca de 90.000 millones en el último de esos tres años. En 2012, ese gasto bajó a alrededor de 75.000 millones y, en 2013, se registró un pico de gasto de unos 110.000 millones que, efectivamente, es una alta factura para el país. Ante esto, la pregunta es si esa tendencia se mantendrá y, en caso de que sí, si la solución adecuada sería permitir más generación hidroeléctrica, tanto del Ice como privada, con base en dos supuestos: que a más generación y oferta, menores costos y precios para los consumidores, y que la hidroelectricidad es una fuente más barata, limpia y sostenible.

La respuesta a la pregunta formulada es que la tendencia de la generación térmica es a la disminución. El mismo Ice (2014) reconoce que "la generación térmica del 2013 no es una condición permanente, sino causada por el balance entre las condiciones hidrometeorológicas y la capacidad de energía firme en el SEN, las cuales mejoran en los próximos cuatro años y, más aun, con la entrada de P. H. Reventazón", que aportará 305 MW. La proyección del Ice es que la factura térmica en 2014 será de unos 20.000 millones menos que en 2013, caerá a 70.000 millones en 2015 y a 40.000 millones al año

siguiente, y cerrará en menos de 10.000 millones en 2017.

La obligación de comprarle electricidad con sobreprecios a los generadores privados provocó que en 2013 cada kilovatio privado le costara al Ice 37 colones en promedio, pero ese mismo kilovatio le costó al consumidor 91 colones (*La Nación*, 11-8-2014, pág. 5 A). Según el Ice, esto se debe a que “el generador privado no tiene ninguna responsabilidad por la atención del servicio eléctrico; en cambio, el Ice tiene la obligación de comprarle al privado toda su producción, pero el generador privado solo genera cuando tiene suficiente agua o sopla el viento. Se despreocupa si no tiene fuente y apaga sus máquinas. El Ice, aunque no se tenga agua ni viento, debe garantizar el suministro” (Durán, E., 2014).

Ante este reconocimiento, cobra mucho más sentido la pregunta de por qué ni Aresep ni el Ice emprendieron juicios y otras acciones para derogar las leyes 7.200 y 7.508 o, al menos, pagar a los privados tarifas justas y no subsidiadas. Adicionalmente, el Gobierno debe aclarar si mantiene su posición de que “[s]i fuese claramente demostrado que una mayor participación privada hace que el costo de la tarifa sea menor, entonces él (Solís) estaría dispuesto a reanalizar el caso”, como lo expresó Carlos Obregón, actual presidente ejecutivo del Ice (*La Nación*, 8-4-2014). Pero, contrario a esa posibilidad, este mismo funcionario más bien anunció una solicitud de aumento del 13 % de las

tarifas eléctricas que responde a la necesidad de financiar “nuevos contratos de generación privada y las importaciones de energía” (*La República*, 9-10-2014).

También merece discusión el hecho de que el Ice propicie un sistema de cobro de la electricidad que favorece a los grandes consumidores, confirmando que el mercado y un modelo solidario son incompatibles. Si se pretende regular y, sobre todo, rebajar el costo de la electricidad, resulta inadmisibles que el Ice promueva y asegure un sistema de tarifas negativamente discriminatorio para el consumo de los hogares y otros consumidores menores, mientras resguarda y sobreprotege a las empresas más grandes que operan en el país -como Alunasa, Holcim, Cemex e Intel-. Ejemplo de esto es que, en 2012, el Ice solicitó una rebaja del 16 % para esas empresas, requiriendo, para sostener esa rebaja, que al resto de consumidores la tarifa les subiera un 0,76 % (*La Nación*, 25-4-2012, pág. 6 A). Sobre este tema, la respuesta del Ice es que se trata de un modelo tarifario adecuado y regido por necesidades del mercado y que el Ice debe cuidar a sus clientes más importantes (Gravin Mayorga, subgerente de Energía del Ice. Comunicación personal. Junio 5, 2012).

En materia de generación, distribución y costos de electricidad, Costa Rica sufre un analbabetismo propiciado por quienes controlan esos negocios públicos y privados. Nunca la sociedad costarricense ha tenido la oportunidad de contar con información completa, veraz

y oportuna sobre el mercado eléctrico. El Ice mantiene el monopolio de la documentación oficial y, desde una visión reduccionista, resume cualquier oposición a que los “grupos ambientalistas dicen no a la energía de base, no a las hidroeléctricas de embalse, no a la geotermia” (Ice, 2014). Y los apologistas del libre mercado, dentro y fuera del Estado, atacan cualquier argumento en contra de sus tesis difamando a la “coalición de ambientalistas extremos, sindicatos y uno o dos periodistas” y acusándoles de “promover la parálisis con falsos argumentos ambientales y errores conceptuales” (Castro, 2014).

Hace falta que el Ice, los empresarios privados y sus palafreneros comprendan que en el país existen otros actores además de ellos. Cuando maduren las condiciones para un diálogo asertivo y propositivo, cuando las preguntas planteadas sean contestadas y cuando se revisen las falacias en las que se sustentan los contratos y tarifas ilegales que hemos indicado, podremos hablar de un escenario propicio para que el país se encamine a un modelo eléctrico sustentable, basado en las necesidades reales de la sociedad costarricense y la protección efectiva de la naturaleza, y no en los privilegios para algunas personas y empresas.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (2014). *Expediente 19.339. Proyecto de Ley: Ley para la explotación del recurso geotérmico.*
- Asamblea Legislativa. (2014). *Expediente 19.233. Proyecto de Ley: Autorización al Instituto Costarricense de Electricidad para el aprovechamiento de la energía geotérmica que se encuentra en las áreas silvestres protegidas.*
- Castro, R. (2014, 22 de abril). Contingencia eléctrica, a punto de pasar a emergencia. *La Nación.*
- Durán, E. (2014, 11 de junio). Peras no son chayotes. *La República.*
- Durán, O. (2009, abril). Nueva ley apuntala privilegios para electricidad privada. *Ambientico* 187. Pp. 14-18.
- Durán, O. (2012, febrero). Parques nacionales amenazados por la explotación energética. *Ambientico* 220. Pp. 21-25.
- Durán, O. (2014, abril). Contingencia y subasta privada del mercado eléctrico en Costa Rica. *Ambientico* 242. Pp. 44-50.
- Fecon. (2003 –inédito-). *Degeneración privada. Campaña por la derogatoria de las leyes 7.200 y 7.508.*
- Ice. (2014). *Problemas actuales y soluciones viables a la generación eólica y solar en Costa Rica. Presentación de Salvador López en la Asamblea Legislativa. 4 agosto.*
- Ice-Cence (2011 –inédito-). *Centro Nacional de Control de energía. Proceso comercialización de Energía.*
- Ice. (2012). *Centro de servicios recurso geotérmico. Presentación a diputados. Agosto 2012.*
- Jiménez, R. (2012). *La generación eléctrica basada en fuentes renovables. Elaborado con datos oficiales del CENPE-ICE, 2012.*
- Segura, R. (2003). Nueve meses después. La generación eléctrica privada, los apagones y la doble moral del Gobierno y de la Aresep.