

LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA ANTE EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y FISCALISTAS

Leonel Fonseca Cubillo ¹

RESUMEN

El régimen institucional establecido desde la Constitución de 1949 en Costa Rica, desarrolló el suministro de los principales servicios públicos de índole económica y comercial (electricidad, acueductos y alcantarillados, telecomunicaciones, transporte público, etc) en condiciones adecuadas de calidad y precio justo para toda la población, sin que para que tal disfrute dependiera de la capacidad económica de los habitantes.

Esta esencial prestación ha sido afectada seriamente a partir de finales de los años ochenta por la puesta en práctica de políticas macroeconómicas y fiscalistas, que le han impedido la financiación, desarrollo y operación de las obras de infraestructura y de los servicios públicos.

Una característica esencial de este tipo de suministros es que sus precios y tarifas deben obligatoriamente ajustarse al principio de servicio al costo. Sin embargo, este principio fundamental se incumple frecuentemente, como es el caso de los precios de los combustibles derivados del petróleo que están generando utilidades extraordinarias para la empresa estatal encargada de este servicio público.

PALABRAS CLAVES: SERVICIO PÚBLICO, PRECIOS Y TARIFAS, DERECHO PÚBLICO, DESARROLLO SOCIAL, COSTA RICA

SUMMARY

Costa Rica was able to develop the main public utilities's supply in accordance with good quality standards and fair price conditions to all consumers regardless of their financial capacity, thanks to the institutional structure originally established in the 1949 Constitution.

Since the final eighthies this essential supply has been seriously affected by macroeconomic and fiscal policies. For that important reason the country could

1 Ex Regulador General, Consultor en Regulación y Tarifas de los Servicios Públicos, Ex Miembro del Consejo Directivo del ICE, Ex Miembro del

Consejo de Administración de la CNFL, Licenciado en Ciencias Económicas, Contador Público Autorizado. E mail: lfonseca@racsa.co.cr

not adequately obtain or develop the infrastructure and public utilities since their financing, building and operation was so restricted.

One of the main characteristics of public utilities is that their prices and rates must compulsorily comply with the principle of down-to-cost services. But in the case of fuel prices this principle was not enforced so we witness excessive profits by the publicly owned enterprise in charge of this utility.

KEY WORDS: PUBLIC SERVICE, PRICES AND TARIFFS, PUBLIC LAW, SOCIAL DEVELOPMENT, COSTA RICA

INDICE DE CONTENIDO

Introducción	132
El servicio público	133
¿Qué es o cómo se define un servicio público?	133
Las tarifas de los servicios publicos deben ser al costo	135
Los subsidios no son malos	136
La inversión no es un gasto o la consecuencia de los malos consejos económicos	137
Titularización de deuda pública: una solución para poder hacer obra pública.	138
Importancia social de los acueductos y alcantarillado sanitario	140
El caso del precio de los combustibles: una clara violacion al obligado principio de servicio al costo	141
Conclusion general.	143
Bibliografía citada:	143

INTRODUCCIÓN

Contando nuestro país con recursos energéticos renovables y amistosos con el ambiente y que son explotados en una baja proporción, y siendo el turismo la primera fuente de divisas, resulta irónico y abiertamente perjudicial que, producto de la aplicación de políticas macroeconómicas y fiscales se le haya impedido la inversión en obras de infraestructura y de servicio público. Las que además de tener una alta rentabilidad social y económica son factores esenciales para mantener y desarrollar el turismo en particular y para toda la actividad productiva y comercial del país en general. La carencia, deterioro o insuficiencia de las instalaciones de infra-

estructura y de servicios públicos, provocan situaciones tan inexplicables y costosas como las que como claro ejemplo venimos padeciendo en los dos últimos años por la falta de inversión en las indispensables plantas de generación con base en recursos renovables, como son las hidroeléctricas, geotérmicas, eólicas o biomásicas para satisfacer la siempre creciente demanda energética.

Situación que se unió a la crisis de los precios del petróleo, cuando éstos pasaron de \$ 30 a un máximo histórico de \$ 147 por barril de crudo el 11 de julio del 2008. Debiendo tenerse muy en cuenta que estos precios tan exagerados del petróleo en gran parte fueron producto de la especulación – según se informó que hasta en un 70%- en las grandes bolsas mercantiles y constituyó uno de los principales factores de la crisis financiera, alimentaria y económica que sufre y sufrirá todo el mundo.

En abril del 2007 experimentamos racionamientos eléctricos, que aunque de pocas horas al día, no se producían desde hacía 23 años, y se estimó que durante el 2008 se tendrían que gastar ¢ 152.500 millones (Herrera, 2007: 14a) para poder satisfacer el faltante de capacidad instalada con energía térmica producida por equipos alquilados a dos empresas extranjeras; en lugar de utilizar nuestras plantas en su gran mayoría basadas en recursos renovables. En el 2009 se está produciendo una importante baja en la utilización y costo de combustibles para la generación térmica debido a que la demanda eléctrica está creciendo en menos de la mitad de lo estimado como consecuencia directa de la crisis económica que ya empieza a afectar al país y a la reducción de los precios del petróleo..

EL SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos no son mercancías objeto del libre mercado de bienes y servicios -como lamentablemente fueron definidas las telecomunicaciones en la legislación complementaria al TLC recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa- y que sólo las podrán adquirir y utilizar quienes tengan la suficiente capacidad económica para ello. Por el contrario, son actividades esenciales para la vida y desarrollo de los habitantes y de la sociedad.

¿Qué es o cómo se define un servicio público?

En sentido muy amplio y semántico, servicio público es toda actividad que desarrolla el Estado como son los de índole social a saber: salud pública, educación, seguridad nacional, justicia y vivienda que se ha incluido en los últimos años. Pero nosotros no nos referiremos a ellos, sino a los de tipo económico, industrial o comercial, según las siguientes definiciones de libros de texto sobre economía y regulación de empresas de servicio público donde se establece que:

“...Si una actividad económica está (1) afectada por el interés público,(2) tiene una íntima conexión con los procesos de transporte y distribución,(3) está bajo la obligación de brindar sus instalaciones al público, generalmente a su solicitud, mediante el pago de tarifas justas y no discriminatorias, y (4) disfruta de una gran medida de independencia y libertad de la competencia comercial motivadas por (a) disfrutar d un status monopolístico, o (b) por la concesión de una franquicia o certificado de operación del Estado que la coloca en esta posición, ella es...un servicio público.” (Garfield y Lovejoy, 1964: 11).

“En el sentido más amplio el término empresa de servicio público está dedicado a cubrir ciertas industrias que a través del tiempo han sido clasificadas aparte de la industria en general y que

han sido igualmente distinguidas de los servicios gubernamentales con los cuales, sin embargo, han sido relacionadas íntimamente. La base para la clasificación es esencialmente económica y tecnológica, a pesar de que el significado del término es derivado de la ley...” (Phillips, 1988: 4).

Acorde con lo anterior en Costa Rica y después de un largo debate de los diputados en la Asamblea Legislativa, se aprobó la siguiente definición y clasificación en la Ley 7593 de la Aresep (que empezó a regir el 6 de octubre de 1996):

“Artículo 3° inciso a) Servicio Público. El que por su importancia para el desarrollo sostenible del país sea calificado como tal por la Asamblea Legislativa, con el fin de sujetarlo a las regulaciones de esta ley...”

Y en el Artículo 5° de la ley citada se enumera que los servicios públicos acordes con la anterior definición legal son:

Electricidad en sus etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización Telecomunicaciones² (*)

Acueducto y alcantarillado: agua potable, recolección, tratamiento y evacuación de aguas negras, aguas residuales y pluviales.

Combustibles derivados de hidrocarburos, incluyendo su transporte y comercialización, hasta el consumidor final

Riego y avenamiento

Transporte remunerado de personas

2 Mediante la Ley de Telecomunicaciones N° 8642 del 4 de junio del 2008 -complementaria al TLC-se eliminó la importante calificación de los servicios de telecomunicaciones como servicio público. Lo cual sin lugar a dudas, no sólo es un retroceso sino un atentado contra el derecho y garantía a los habitantes y a la sociedad en general de tener acceso a tan importantes servicios que son vitales en la sociedad moderna, como la denominada de información.

Servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales.

Transporte de carga por ferrocarril

Recolección y tratamiento de los desechos sólidos.

Igualmente en ese artículo se establecen cuáles son los ministerios o autoridades locales encargadas de otorgar la autorización para su funcionamiento.

Históricamente lo que ha sido definido como servicio público ha variado mucho, pues ya desde el Imperio Romano se dictaron edictos del Emperador donde se fijaron los precios máximos para unos 800 artículos según sus costos de producción. Alrededor de 1670 en Inglaterra se resumió la legislación de los negocios “afectados con el interés público” tales como transbordadores, muelles y grúas de los puertos. La misma legislación inglesa clasificó como ocupaciones públicas a los panaderos, taxistas, pilotos de los transbordadores, herreros, cirujanos, sastres y muelleros. En los Estados Unidos la Corte Suprema de Justicia en el célebre caso MUNN vs ILLINOIS-1877, se establecieron las bases para la definición, regulación y fijación de precios justos de las actividades de servicio público.

El acceso y disfrute de los servicios públicos deben garantizarse a los todos habitantes independientemente de su capacidad económica. No obstante, y como lo ampliaremos más adelante, los precios y tarifas de su suministro deben ser al costo y ellos deben garantizar el equilibrio financiero y el desarrollo de las empresas prestatarias, también en acatamiento de los principios y garantías constitucionales de la salud, distribución de la riqueza y promoción de la producción, y expresamente de lo establecido en la Ley 7593 de la Autoridad Reguladora, deben ser accesibles a todos los habitantes, independientemente de su nivel de ingresos.

Para ilustrar la importancia social que tiene este tipo de prestaciones para los habitantes de una comunidad y como un claro ejemplo del compromiso social de las instituciones públicas que las brindan, citamos de la obra reciente de Carlos Sandoval García (2007).

“... a mi me han ofrecido comprar mi rancho... y yo digo que mi rancho no tiene precio. No tiene precio por el motivo de que no es bonito, pero para mí es un palacio, por todo lo que yo pasé, por todos los sinsabores que pasé... las penurias, el zancudero... Me ha costado mucho esfuerzo, sobre todo que era una mujer sola. Sin apoyo de nadie. Muy difícil, muy difícil ...una vecina se asustaba al verme a mí a las dos de la mañana sentada afuera... porque no había luz, no había tanto rancho ... y toda la iluminación de Pavas iluminaba y se veía tan bonito, para mí en lo personal ,verdad, se veía tan lindo... y yo sentía que mi rancho se veía lindo...” (Sandoval, 2007: xi).

... “en La Carpio cuando yo vine aquí no había luz ni agua. Las personas para tener agua tenían que ir a traerla al Canal 13 y también para lavar sus ropas, tenían que lavar en un pozo. La vida en Carpio era muy dura...” (Sandoval, 2007: 34).

... “Entonces Ana Gabriela Ross nos oyó y nos llevó a sus oficinas y nos sentamos ahí con ella y dijo que nos iba a regalar eso porque era el día de la madres. Como un regalo del día de las madres así fue como el agua llegó aquí. Nos comprometimos a zanjear nosotros para que las tuberías llegaran a cada hogar. Se zanjearon y así fue que tuvimos el agua...” (Sandoval, 2007: 38).

... “Varias casas se habían quemado principalmente por las candelillas, por las candelas, Jessica una señora de aquí... se le quemó la casa y tenía dos chiquitos, muy chiquitos, bueno fue una tristeza...” “Si, ahí compramos un primer transformador y lo pegamos en alta tensión, bueno después de varios intentos, porque en esos intentos una vez se nos derritió el cable, así como un chicle”... “... hasta que gracias a Dios ya vino Fuerza y Luz, y vió el asunto y el peligro que había,

de cómo habíamos jalado ese cable tan grueso...” con el servicio de alta tensión jalada por nosotros duró menos de un año, porque una gente de aquí me acusó. Me llamó Pablo Cob, en ese tiempo presidente ejecutivo de Fuerza y Luz y más bien me felicitó por la hazaña al haber pegado la corriente viva. Entonces ellos nos facilitaron, ahí fue donde se empezó el proyecto de la corriente aquí, entonces ellos metieron la primera línea central con primarias...hasta digamos que como un año más que ya ellos empezaron a meter todos los ramales y gracias a Dios todo comenzó”... (Sandoval, 2007: 46).

“Si recuerdo que los buses cuando empezaron a entrar eran unos gajos... hasta que daba miedo montarse... ese montón de lata hasta que sonaba,... y lo importante era que entraban...” Carpio tiene ahorita uno de los mejores servicios de buses a nivel nacional...Carpio tiene un servicio de buses excelente”...” lo que es el sistema empresarial, Carpio se ve como, económicamente, un lugar muy bueno para hacer cualquier tipo de negocios...”

Ahora esa comunidad tan marginada, y hasta satanizada en los medios de comunicación y opinión pública en general, cuenta según se describe en el testimonio de sus habitantes en el libro antes referido, con todos los servicios públicos de agua potable, electricidad, alumbrado, teléfonos además de los servicios estatales básicos de salud, escuela diurna y nocturna y de seguridad pública, y debemos destacar el papel que jugaron la jerarca del Aya- la por siempre recordada- Dra Ana Gabriela Ross y don Pablo Cob como Gerente General de la CNFL, quienes atendieron personalmente y en sus despachos a los dirigentes de la comunidad y les resolvieron prontamente sus urgentes necesidades.

¿En qué otro país y sociedad puede suceder esto? ¿Sería esto posible si fueran grandes empresas privadas y multinacionales las encargadas de los servicios? Por supuesto que la respuesta, según nuestro enfoque y experiencia, es negativa.

LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DEBEN SER AL COSTO

Gran parte del éxito que han tenido las empresas de servicio público de Costa Rica, sean éstas estatales como el ICE, AyA, RECOPE, CNFL; municipales como la JASEC y ESPH; las cooperativas: de electrificación rural de Guanacaste, Los Santos, San Carlos y Alfaro Ruiz; o privadas como las encargadas del transporte público, estaciones de servicio y transporte de combustibles, se debe a que siempre han cobrado los precios y tarifas por los servicios que prestan de acuerdo con el sano y sabio “Principio de servicio al costo”. Es decir, que a los usuarios únicamente se les puede cobrar el costo de operación más una rentabilidad justa limitada y calculada sobre la inversión y dedicada a su desarrollo. Norma fundamental que ha sido aplicada por el Organismo Regulador -SNE desde 1928 hasta 1996 y luego por el organismo lo sustituyó, la ARESEP- en forma totalmente apegada a la ley y la técnica, y sobre todo con criterio social, al menos hasta hace pocos años.

“Artículo 3 (b) ... Servicio al costo. Principio que determina la forma de fijar la tarifas y precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, de acuerdo con lo que establece el artículo 31” (Ley 7593)

Artículo 31 “Los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, deberán ser elementos centrales para fijar precios, tarifas y tasas de los servicios públicos. No se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestatarias del servicio público...”

La aplicación de este principio le ha permitido a las empresas contar con los recursos financieros indispensables para operar y desarrollar sus

negocios, y lo que es más importante poder atender muy satisfactoriamente -como es reconocido internacionalmente- las necesidades de todos los habitantes de nuestro país sin distinciones o limitaciones por su capacidad económica.

Las políticas tarifarias durante décadas -aunque se han empezado a dismantelar recientemente según la política de corte neoliberal de cuestionar y eliminar los subsidios y cobrar a todos por igual independientemente de su capacidad de pago- propiciaron el desarrollo rural y el de las clases sociales menos poderosas y evitaron que se cobraran sumas excesivas o que los empresarios lucraran indebidamente por la prestación de estos servicios.

LOS SUBSIDIOS NO SON MALOS

Costa Rica ha logrado que la casi totalidad de sus habitantes, independientemente de su nivel económico (pobre o rico) o de donde vivan (en el campo o en la ciudad), tengan acceso y disfruten de los principales servicios públicos: agua, electricidad, teléfonos, transportes, etc., de buena o excelente calidad y a precios justos³.

Esto ha sido posible porque el Estado desde hace décadas y fundamentalmente a partir de la Constitución de 1949, adoptó políticas sociales y económicas que propiciaron la creación y desarrollo de instituciones públicas encargadas de tales servicios, o de que por medio de concesiones la empresa privada los desarrollara. Pero independientemente de su característica de estatal o privada, las empresas concesionarias de los servicios públicos han tenido que prestar sus servicios bajo normas de calidad satisfactorias y hasta de clase mundial, como ha sido el suministro de energía, telecomunicaciones y acueductos, y sobre todo a precios regulados por un Ente Estatal, el que a su vez debe ajustar sus decisiones tarifarias y obligar a los regulados, como ya se expresó antes, a

someterse al sabio principio de servicio al costo. Es decir, que sólo se pueden recuperar, mediante los precios y tarifas a cobrar al consumidor, el costo del servicio más una rentabilidad justa para propiciar su desarrollo o en el caso de empresas privadas, una razonable y competitiva retribución al capital invertido.

Esta política de tarifas sociales para los servicios públicos dió excelentes resultados y reconocimiento para nuestro país a nivel internacional, pero desde la adopción de las ya referidas políticas neoliberales, se ha considerado como **pecado mortal** que existan tarifas preferentes a favor de quienes tienen mucho menor poder adquisitivo o que residan en zonas rurales, donde por supuesto es menos lucrativo y más costoso prestar el servicio. Por ello en los últimos años -a partir de 1983- las autoridades económicas y regulatorias del país han propiciado la eliminación de estas tarifas preferenciales-también denominadas sociales- y que tenían rangos por debajo del costo. Es decir, eran subsidiadas por el resto de consumidores que tienen mucha mayor capacidad de pago o hacen uso económico y lucrativo del bien o servicio público. Posibilitando así que los consumidores menos privilegiados tuvieran acceso al agua potable, a la energía, al teléfono y al transporte.

Es conveniente reiterar que en la misma Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en el artículo 31 establece que los criterios de equidad social son elementos centrales para fijar precios, tarifas y tasas de los servicios públicos. Y que los mismos organismos internacionales que han dictado las políticas fiscales y económicas, y hasta sociales, que inexplicablemente hemos venido acatando desde hace más de 25 años han dicho que los subsidios pueden existir, siempre y cuando sean claros o explícitos. Subsidios y tarifas preferenciales que existen hasta en los países más liberales como son los EEUU y los de Europa, donde existen las tarifas denominadas "lifeline rates", pues en casos extremos de frío o calor, los usuarios pobres tienen el derecho a tener los servicios mínimos de calefacción, electricidad y comunicación, pues son vitales para garantizar hasta su supervivencia.

3 Subsidios y Tarifas de Servicios Públicos: algunas reflexiones. Leonel Fonseca C. Revista de Ciencias Económicas. Vol. III. No. 1. Págs. 70/75. 1983

Y finalmente, la Constitución Política en el Capítulo de Derechos y Garantías Sociales, en su artículo 50 establece que:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”

Por ello la Sala Constitucional en diferentes fallos ha sentenciado que no debe haber discriminación en el acceso a los servicios públicos, y concretamente en el caso del agua potable, no se puede cortar el suministro por falta de pago si no se garantiza el acceso público a tan indispensable y vital servicio.

LA INVERSIÓN NO ES UN GASTO O LA CONSECUENCIA DE LOS MALOS CONSEJOS ECONÓMICOS

La equivocada interpretación y aplicación que dieron las autoridades económicas y fiscales de estos sencillos términos contables, financieros y económicos ha ocasionado serios perjuicios, tanto al país y sus habitantes (Villasuso, 2005).

En los primeros y elementales cursos de contabilidad aprendemos el significado y diferencia que existe entre GASTO e INVERSIÓN, por lo que resulta inexplicable y sorprendente que los destacados funcionarios y asesores gubernamentales que han tenido la responsabilidad en el manejo de las finanzas y presupuestos públicos durante los últimos 5 gobiernos hayan confundido estos sencillos conceptos, y aplicado sin cuestionamiento alguno el denominado Manual del FMI 1986: que define la inversión pública como un gasto para el cálculo del déficit y resultados fiscales anuales. E igualmente grave es que en la parte de ingresos fiscales NO se consideran o suman los ingresos de préstamos que financian tales inversiones, aplicando el ya referido obsoleto manual.

Por supuesto que al aplicar tan arbitraria definición resultan cifras muy negativas, es decir grandes “déficits” en las instituciones públicas y en el Estado en general y la manera más cómoda, aunque perniciosa de eliminarlo

es impidiéndole realizar inversiones en infraestructura y servicios públicos. Es muy importante tener en cuenta que Costa Rica NO tiene ningún convenio⁴ con el FMI desde hace muchos años y por lo tanto TAMPOCO está obligada a aceptar sus directrices⁵. Esta arbitraria definición surgió cuando en Latinoamérica y otros países del mundo, las empresas de servicios públicos eran estatales y dependían totalmente del Gobierno Central al no cobrar las tarifas adecuadas y por lo tanto no obtener la necesaria financiación para sus proyectos de inversión, lo cual por supuesto NUNCA ha sido la experiencia de Costa Rica como ya se mencionó antes.

Y para mayor sorpresa tenemos que el mismo FMI ya no usa su Manual de 1986 sino que aplica el denominado Manual FMI del 2001, que da un tratamiento muy diferente a la situación antes comentada pues las cifras a invertir en obra y servicios públicos por el Estado deben ser balanceadas con el respectivo ingreso por préstamos, excedentes tarifarios, tasas o impuestos, y el faltante antes de tal origen de fondos se define correctamente como “partidas o sumas por financiar”.

Lo anterior no es invención o subjetividad nuestra, pues se fundamenta en un reporte titulado “FMI critica estadísticas del país” (Leitón, 2006) por aplicar el obsoleto manual, a lo que las autoridades hacendarias respondieron que “... Se creó un comité en el Ministerio de Hacienda para aplicar el manual del Fondo del 2001...” “Introducir el nuevo manual es un proceso a mediano plazo, que llevará al país unos cinco años a partir del año pasado...” (Leitón, 2006)

Asimismo, la Contraloría reitera errores contables en el registro de impuestos (Leitón, 2006a), según varios informes de la CGR donde se critican los registros fiscales y a la no

4 Recientemente se ha divulgado la posibilidad de establecer un convenio con el FMI a cambio de su financiamiento si la crisis económica llega a límites catastróficos en nuestro país.

5 Muy recientemente, mediados de abril del 2009, se informó que el Gobierno firmó un convenio con el FMI para obtener fondos de ayuda cuando se den situaciones extremas que afectan la situación económica del país por la crisis actual.

aplicación de la nueva metodología establecida en el Manual FMI del 2001. El Ente Contralor dio un plazo de 6 meses para que Hacienda corrigiera estas deficiencias y se pusiera en práctica el nuevo sistema. Instrucción y plazo que por supuesto no se ha cumplido.

La equivocada definición y su acatamiento por los últimos cinco gobiernos ha sido cortoplacista y motivada sólo para equilibrar las finanzas del Gobierno, emitiendo y acatando para ello inconstitucionales e ilegales directrices y políticas impartidas a los entes centralizados y descentralizados para que no invirtieran los recursos captados mediante el cobro de tarifas, tasas o impuestos a los usuarios; por ello no se construyeron carreteras, puentes, plantas eléctricas, telefónicas, de acueductos y alcantarillados etc. acumulando enormes e inconstitucionales superávits para reforzar la Caja del Estado.

Ello ha sido un pésimo negocio, pues toda inversión en infraestructura y servicios públicos es sumamente rentable, tanto desde el punto de vista económico como social. Un claro y costoso ejemplo es el caso del ICE y del país cuando tuvimos el racionamiento eléctrico el año pasado y donde para evitar un desabastecimiento más grave este año se tuvo que alquilar y poner en operación plantas térmicas con un costo de operación estimado en unos \$154,000 millones, que es uno de los principales factores para el aumento tarifario mayor a un 20% que el ICE ha pedido para este año y que todos deberemos pagar vía tarifas. También está el caso del INA que incumpliendo con sus fines legales, acumuló más de \$40.000 millones de superávit durante el 2007. Juan Manuel Villasuso (2005) con fundamento en un informe del Banco Mundial advirtió y alertó sobre el pésimo negocio que estaba haciendo el país al no invertir en obras de infraestructura y en servicios públicos.

La Sala Constitucional reiteradamente se ha pronunciado contra la inconstitucionalidad e ilegalidad de ese tipo de directrices y decretos del Poder Ejecutivo "... les ha obligado a subyugar sus presupuestos de inversión y a sustraer parte de sus ingresos de su aplicación al fin público para el que fueron autorizados legamente, lo cual conduce, asimismo, a nada menos que a una malversación oficial de los

fondos públicos..." Voto del Magistrado Rodolfo Piza Escalante de la sentencia No. 3220-100 del 18-04-200 (sobre el Combo del ICE).

En sentido similar se pronunció en el voto N° 2002-12019 del 18 de febrero del 2002, y en el N° 17600-06 ya no sólo para el ICE sino para todas las instituciones autónomas y concretamente para el INA en el Voto N° 13333-06 del 28 de noviembre del 2006.

De lo anterior corresponde preguntarnos por qué la Contraloría General de la República -constitucionalmente responsable de la fiscalización de los fondos públicos-, la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio Público, los empresarios y sobre todo nosotros los habitantes consumidores de servicios públicos y pagadores de tarifas e impuestos, hemos tolerado tan vituperable y vergonzosa desviación de fondos públicos.

TITULARIZACIÓN DE DEUDA PÚBLICA: UNA SOLUCIÓN PARA PODER HACER OBRA PÚBLICA

Por la incapacidad política, legal e institucional y la imposibilidad fiscal, financiera y técnica del Estado costarricense durante los últimos 25 años no se han podido efectuar las indispensables inversiones en obras de infraestructura y de servicios públicos, por lo que se han ocasionado serios y evidentes perjuicios a la sociedad y economía, como ya lo hemos descrito anteriormente. Ello en claro contraste con el desarrollo que en ese aspecto tuvimos a partir de la Constitución de 1949 y de las políticas gubernamentales e instituciones públicas descentralizadas que en ella se crearon- o las que luego se crearon con los mismos propósitos- y hasta finales de la década de los ochenta.

El debilitamiento y desmantelamiento del Estado propiciado por las políticas de los organismos internacionales a partir del denominado Consenso de Washington⁶ propició que

6 Este término se ha utilizado para identificar y resumir las políticas y directrices emanadas de los organismos multinacionales de crédito que esencialmente propician la reducción y hasta eliminación del gasto e inversión pública, la liberalización económica y financiera, el libre mercado, la privatización y la desregulación.

sus principales instituciones no contaran con los recursos humanos ni financieros para poder llevar a cabo las inversiones en equipos y obras que les permitieran satisfacer la demanda siempre creciente de los habitantes, y lo irónico es que aún contando con suficientes recursos generados por los ingresos de tarifas, tasas o impuestos pagados por los usuarios y contribuyentes, tampoco se les permitió utilizarlos para cumplir con los fines legalmente asignados a ellas obedeciendo a las políticas y lineamientos económicos y fiscalistas aunque con ello se incumplieran los fallos reiterados que al respecto ha emitido la Sala Constitucional. Claro ejemplo de ello son el ICE en sus servicios de electricidad y telecomunicaciones y el INA, como se afirmó anteriormente.

Irónicamente ahora y con los EEUU a la cabeza, se está promoviendo tanto la participación del Estado en la inversión pública, la estatización de empresas privadas y el reforzamiento de la regulación estatal para combatir la crisis económica. Ello, ante los negativos resultados obtenidos y por la creencia y la utilización de los eufemismos de la privatización, la apertura mercantil, el incremento de la inversión extranjera directa, etc., así como, se creía erradamente, que era suficiente para el progreso y el crecimiento, la emulación de leyes y esquemas de otros países en la inversión y la operación de la concesión de obra y servicios públicos.

Por ello, en los últimos años se ha diseñado y puesto en práctica el mecanismo de financiación y construcción de obra y servicios públicos por medio de la denominada titulación de deuda. El procedimiento ha sido utilizado exitosamente para la construcción de los Proyectos Hidroeléctricos de Peñas Blancas y de Cariblanco mediante un fideicomiso entre el BNCR y el ICE por un monto de \$225 millones. Fue aceptado por las autoridades gubernamentales y económicas por no constituir deuda o inversión pública y por lo tanto no afectar el déficit fiscal, ya que los fondos se recaudan mediante la colocación de bonos en el sector privado con la garantía de los ingresos generados por las tarifas recaudadas por la generación de electricidad.

Ante la experiencia positiva actualmente se encuentran en proceso un número importante de proyectos a financiar y desarrollar mediante este mecanismo, a saber:

- Proyecto Geotérmico Garabito del ICE por \$280 millones
- Construcción de obras de infraestructura en Puntarenas con respaldo de los ingresos generados por el Puerto de Caldera.
- Construcción de 50 EBASIS de la CCSS por \$15 millones
- Construcción de edificios para facultades, clínicas, bibliotecas, residencias estudiantiles y remodelaciones de edificios de la UCR por \$70 millones
- Proyecto para el Alcantarillado Sanitario de Heredia para ESPH por \$130 millones (estimados muy preliminarmente)⁷.

Este mecanismo de financiación tiene la ventaja adicional para las instituciones públicas que la inversión no se carga al gasto o erogación presupuestaria de un solo año presupuesto sino que se diluye en el período de construcción y de servicio de la deuda.

Por supuesto que este instrumento en el caso de los servicios públicos es más costoso desde el punto de vista tarifario por tener un impacto mayor sobre los precios a pagar por los consumidores. Pues no es lo mismo amortizar los costos tarifarios de una planta eléctrica durante su vida útil que puede ser de 50 años que hacerlo en el período de vida de la financiación que puede ser de 20 años, aunque tal como lo establecimos y aplicamos cuando estuvimos en el Organismo Regulador :

“No hay servicio público más caro para el consumidor y para la sociedad en general, que aquel que no existe o se presta en condiciones deficientes”

Lo cual es evidente ante las carencias de suministro eléctrico -en abril del 2007 y alto costo de la generación térmica de estos dos

7 Datos de fideicomisos del BNCR de La República del 4 de feb.2008.págs 7 y 8.

últimos años y de los que siguen, ello sin eliminar el riesgo de racionamientos o apagones eléctricos que afortunadamente se ha disminuido porque el crecimiento de la demanda eléctrica se ha reducido a la mitad este año 2009 producto de la crisis económica- el mal estado e inexistencia de carreteras, puertos, puentes, aeropuertos, etc. Mientras existen fondos ociosos en los bancos por montos muy altos ante lo que se denomina “ausencia de papel”, lo que irónicamente los ha llevado hasta a invertir en valores de otros países.

IMPORTANCIA SOCIAL DE LOS ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO SANITARIO

Es muy conocida la cita de que las guerras del siglo XXI ya no serán por los metales preciosos como fue en la antigüedad ni por el petróleo como lo ha sido en los últimos años, sino que lo serán por el agua.

La abundancia del recurso hídrico con que cuenta nuestro país gracias a la Naturaleza, nos hace difícil de entender o aceptar que las causas de los futuros conflictos mundiales sean causadas por la falta del agua. Por ello tan vital recurso para la vida humana, sociedad y economía en general no es apreciado y por el contrario, no lo aprovechamos, lo desperdiciamos, lo destruimos y lo contaminamos.

Dentro de un panorama tan negativo tenemos una situación positiva en cuanto al suministro de agua a los habitantes a cargo de los acueductos de AyA, unas 32 municipalidades y cerca de 1400 acueductos rurales. Pero también es cierto que ese suministro NO es de agua potable en su totalidad ya que hasta hace poco se estimaba que cerca del 50% no reunía las condiciones fitosanitarias para considerarlo en tal condición. Y el panorama es igualmente negativo con respecto a las aguas servidas y altamente contaminadas, salvo excepciones muy calificadas, que son lanzadas a los ríos del Valle Central o de las áreas rurales y costeras. La situación de las acequias de la ciudad de San José se refleja en las presas de la CNFL y del ICE donde periódicamente se extraen miles de toneladas de todo tipo de desechos y lo mismo

en el sector turístico donde se ha comentado el caos existente en lugares donde el desarrollo inmobiliario en viviendas y hoteles de gran lujo contrastan con el desastre sanitario y ecológico que esos mismos hoteles y habitantes de la zona han ocasionado al echar a los ríos y al mar los efluentes.

Un ejemplo interesante lo constituyeron los denominados “acueductos rurales” que en una cantidad superior a los 1.400, existen y se han desarrollado y operan en el país bajo la organización y administración actualmente denominadas como ASADAS. Fue admirable el esfuerzo comunal que con sus propias manos construyeron esos acueductos contando con un aporte del Estado proveniente de Asignaciones Familiares en un programa iniciado hace varias décadas en el gobierno de don Daniel Oduber; pero nos correspondió dar la lucha infructuosa e inútil, para que tal esfuerzo y logro se mantuviera, desarrollara y cuando llegara el momento, pudiera ser sustituido al parecer las inversiones realizadas. Ya que es indispensable para ello que en primer lugar sus administradores hicieran un inventario de sus bienes y obras, los contabilizaran adecuadamente junto con sus pasivos y gastos de operación, para así cobrar las tarifas adecuadas que les diera una sostenibilidad financiera presente y futura. Ello hasta donde conocimos no fue posible por la negligencia de las autoridades institucionales correspondientes, a pesar de las directrices y órdenes expresas que hasta el Presidente de la República giró en reiteradas ocasiones.

El problema lo definió muy bien un ilustre jerarca de AyA al decir que cuando se inauguraban las obras hasta la banda municipal se llevaba para que el Presidente o altos funcionarios se lucieran, pero luego por estar enterradas y olvidadas por todo el mundo.

Esto ha sucedido en igual o mayor magnitud como lo mencionábamos antes con las obras y sistemas de alcantarillado para la recolección, tratamiento y disposición de las aguas servidas. Hace décadas existen los estudios para estas obras en al Area Metropolitana y el avance, no obstante que hasta la financiación está definida por medio de un préstamo del Gobierno japonés, no lo vemos por ningún lado. En

las ricas zonas turísticas donde sorprenden las majestuosas y lujosas obras que se realizan en edificios para hoteles, condominios y casas de gran lujo, tampoco existen indispensables obras de alcantarillado. Los turistas, incluyendo los nacionales, de mantenerse tan insalubres condiciones, desearán visitar tales instalaciones.

El agua es vida y es muy costoso no contar con ella. Todo puede faltar- la electricidad, el teléfono, el transporte público- pero el no contar con un suministro adecuado de agua potable afecta la vida humana.

EL CASO DEL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES: UNA CLARA VIOLACION AL OBLIGADO PRINCIPIO DE SERVICIO AL COSTO

En el año 2008 se produjo la crisis más grave de los precios del crudo y derivados del petróleo, llegándose al máximo histórico de \$147 el 11 de julio después tener precios de unos \$30 dólares. Este hecho fue uno de los principales factores para el inicio, primero de la crisis alimentaria, luego financiera y por último económica que ha afectado al mundo.

Al ser Costa Rica importador total de este importante energético y dados los mecanismos legales y técnicos para la fijación de precios de los combustibles obligatoriamente cualquier incremento de precio de su importación, refinación, almacenamiento, transporte y comercialización deberá trasladarse casi inmediatamente a los consumidores y a la economía en general, constituyendo por su importancia un elemento acelerador de la inflación por su importancia y utilización en todos los factores de producción.

Cuando se trata de variación de los factores totalmente exógenos a la empresa estatal encargada de este suministro como es RECOPE, se aplica el mecanismo o fórmula extraordinaria de ajuste de precios y se aplica el procedimiento ordinario en el caso de la nivelación de un desequilibrio financiero general de la empresa, que implica la revisión total de inversiones en plantas y equipos, financiación, ingresos, costos, gastos y rentabilidad sobre la inversión fija, todo ello indispensable para atender la demanda nacional.

Hasta hace poco tiempo, la metodología extraordinaria consideraba como factor principal de ajuste la variación y peso dentro de ella tanto del precio del crudo importado para refinar por parte de la Refinadora como los productos terminados que obligatoriamente se deben comprar para poder satisfacer la demanda total del país, ante la insuficiencia de la refinera pues su capacidad hasta donde conocimos no llega más allá de un 40% del total requerido. Pero ello fue reformado para considerar únicamente los “precios internacionales de los combustibles” en aras de la competitividad y la globalización, y por lo tanto la fórmula se activa al variar éstos en un sentido o en otro. Por la crisis experimentada, lógica y obligadamente hubo un efecto explosivo y continuado sobre los precios de los combustibles llegándose hasta producir un faltante financiero de €32.000 millones a mediados del 2008. RECOPE pretendió que la Aresep le compensara tal faltante mediante un ajuste extraordinario de precios, pero el Regulador General emitió una acertada resolución indicando que para ello era indispensable la aplicación de la metodología ordinaria que obliga a una revisión total de las finanzas y operación de Recope.

Al 6 de noviembre del 2008 el precio del crudo se cotizó a \$60,77 es decir una rebaja del 59% con respecto a julio del mismo año.

Al acceder la página electrónica se encuentra que RECOPE a pesar de la crítica y desventajosa situación antes descrita en resumen, obtuvo UTILIDADES en su Estado de Ingresos y Gastos por €33.000 millones a setiembre del 2008, es decir no sólo superó la deficiencia de -€32.000 millones, sino que obtuvo considerables utilidades (no se utiliza el término ganancias, pues las empresas del Estado no pueden usarlo). Y accedendo los resultados contables a diciembre del 2007 tenemos que las utilidades fueron de €59.000 millones. Históricamente ya se conocía, por haberse publicado en un medio escrito, que precisamente la sede central actual de la Refinadora en Barrio Tournón antiguo edificio de Bicsa fue comprado al contado con las utilidades cercanas a los €25.000 millones que esa empresa obtuvo en el año 2004. Reconociéndose en la misma

publicación que estos excedentes se produjeron como resultado de la aplicación de la fórmula extraordinaria.

Como se ha anotado y reiterado en estos comentarios, las tarifas y precios de los servicios públicos que fija la ARESEP a las instituciones y empresas reguladas obligatoriamente deben ajustarse al principio de servicio al costo.

Por lo tanto es evidente que la metodología extraordinaria para la fijación de los precios de los combustibles que definió la Aresep violaba claramente la definición legal y técnica de su ley constitutiva, al no contemplar "... únicamente los costos necesarios para prestar el servicio" ya que:

- 1) No se toma en cuenta una parte importante, cercana al 40% de la totalidad de la demanda de combustibles, que se produce a partir del crudo petrolero, que por supuesto tiene un precio menor que: (a) los productos terminados y (b) por ser un crudo de menor calidad -más pesado- que los crudos de referencia en este caso el West Texas- es mucho más barato.
- 2) La utilización como referencia y elemento fundamental de la fórmula los productos terminados, según cotización en el mercado internacional, tampoco corresponde al costo total y real en que incurre RECOPE para su producción y venta a los consumidores
- 3) Por la aplicación de estos mecanismos extraordinarios, y por la lamentable y a nuestro criterio totalmente equivocada decisión de la Sala IV, de obligar a someter estas aplicaciones extraordinarias de la fórmula de ajuste al prolongado trámite de consulta popular cuando se dieron situaciones como las experimentadas en el 2008 de una cuantiosa y continuada reducción de los precios del insumo importado, se cobraron precios indebidos a los consumidores lo que a su vez generó indebidas y abultadas utilidades a Recope.
- 4) Adicionalmente y tal como ya lo había resuelto la Aresep desde 1999, el Regulador General resolvió en el 2008 que Recope NO debía pagar Impuesto sobre la Renta pues al trabajar bajo el principio de servicio al costo,

dentro de él ya se encuentra la rentabilidad o rédito de desarrollo, por lo cual no debe quedar ningún remanente como renta grabable. Recope pagó impuesto sobre la renta por ¢20.000 en el 2008, ¢14.844 en el 2007 y en el período 2000-2007 acumuló la importante suma de ¢26.815 millones pagados por un concepto que regulatoria ni tarifariamente proceden que sean cargados a las finanzas de Recope y por lo tanto afecten directa o indirectamente a los consumidores.

La objeción a la metodología y a los excesivos resultados contables obtenidos por Recope fue presentada formalmente ante la Aresep en uno de los procedimientos de consulta, sin obtener ninguna respuesta positiva.

Ante ello, y la sorpresa de que habiendo presentado el caso ante medios de comunicación, diputados y políticos, cámaras empresariales, sindicatos y opinión pública en general, todos ellos no mostraron interés alguno o mantuvieron silencio al respecto, el 11 de noviembre del 2008 se presentamos un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional y conociendo que esta instancia judicial no entra a conocer asuntos de mera legalidad o de índole tarifaria, fundamentamos la petición en el severo impacto que los exagerados e indebidos precios de los combustibles tienen sobre todos los consumidores y sobre la sociedad en general lo cual atenta contra los derechos fundamentales de los ciudadanos al afectar la producción nacional y el debido reparto de la riqueza (según reza el Artículo 50 de la Constitución Política).

Es de conocimiento general que aduciendo la considerable y continuada elevación de los precios de los combustibles, fuera por su efecto real o como un mero pretexto, se aumentaron los granos básicos, la leche, el pan, todos los bienes y servicios, y sobre todo el transporte público en sus modalidades de buses y taxis (afectando derechos fundamentales a la vida, alimentación, trabajo, salud y educación de los ciudadanos). Como después de presentado el Recurso ante la Sala IV se continuaron obteniendo cifras cada vez más elevadas de las utilidades que obtenía Recope, a saber ¢53.658

millones al 31 de octubre, €63.045 millones al 30 de noviembre, y €79.564 millones al 31 de diciembre del 2008 mientras el petróleo llegó a cotizarse a \$37,36 el 24 de diciembre del 2008 (versus los \$147 a julio), y en vista de que autoridades tanto de Recope como de la ARESEP informaron a la prensa que esas utilidades eran para “tener capital de trabajo o recursos para hacerle frente a los inventarios o futuros embarques de combustibles”, se accedió el Balance de Situación de la Refinadora a diciembre del 2008 donde comprobamos que a esa fecha esa empresa tuvo un Capital de Trabajo (Activos Circulantes–Pasivos de Corto Plazo) por €127.430 millones, por lo que fueron presentados varios escritos adicionales de ampliación ante la Sala.

Lo anterior demuestra que dentro de los costos de RECOPE que pagan los consumidores en los precios ya se cargaron los egresos por compra de crudo y producto terminado, y que dentro del capital de trabajo ya tienen que haberse incluido las obligaciones de corto plazo por tales compras.

Como se temió, la Sala IV no le dio la importancia, a pesar de ser un asunto de tanta trascendencia, fue rechazado el 4 de febrero del 2009 razonando que no entraban a conocer ni resolver asuntos técnicos o de índole tarifaria -sin que a la fecha se cuente con el fallo completo ni tener la notificación respectiva-, ni tomó en cuenta la razonada y amplia coadyuvancia que la Defensoría de los Habitantes les presentó con fecha 14 de enero del 2008, donde se fundamenta principalmente la violación al principio de servicio al costo, la acumulación indebida de utilidades de parte de RECOPE y las graves consecuencias del elevado precio de los combustibles sobre todos los consumidores y la sociedad en general.

Es importante tener muy en cuenta , pues creemos que con ello se no vino a otorgar la razón desde el punto de vista constitucional y de política tarifaria en beneficio de los consumidores de combustibles y de la sociedad en general, que el Presidente de la República en su Plan Escudo contra la crisis cuestionó la metodología para la fijación de los precios de los combustibles que utiliza la ARESEP y,

según nuestro criterio, ordenó con fundamento en lo establecido en el Artículo 140 de la Constitución Política, que se revise de manera que las rebajas de los combustibles se reflejen prontamente sobre las tarifas del transporte público. Y aunque en respuesta a otro escrito y gestión presentados ante la ARESEP sobre este mismo asunto, se resolvió que acorde con lo establecido en su ley constitutiva no se atendería tal directriz o política del Presidente de la República, a los pocos días en la prensa escrita se anuncia que se revisará la situación general de Recope incluyendo la metodología para la fijación de precios de los combustibles.

CONCLUSION GENERAL

La ausencia de políticas gubernamentales claras sobre la inversión, prestación y tarifas de los servicios públicos tanto en el corto, mediano y largo plazo, así como el atender los malos consejos económicos, y las equivocadas decisiones tomadas por autoridades políticas o administrativas según la experiencia de los últimos 5 gobiernos han tenido efectos y consecuencias negativas tanto para el desarrollo del país como para el adecuado nivel de vida de sus habitantes

Igualmente el incumplimiento y violación a claros preceptos constitucionales que protegen sus derechos fundamentales y a principios legales y técnicos que fueron establecidos en nuestro Estado social de derecho y la implementación de políticas tarifarias contrarias a ellos, han afectado el adecuado acceso y disfrute a todos los consumidores de servicios públicos de calidad y a un precio razonable y justo de acuerdo con sus posibilidades económicas.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Garfield, Paul y Lovejoy, Wallace (1964). *Public Utilities Economics*. Estados Unidos. Prentice Hall.
- Herrera, Mauricio (2007). “ICE descarta racionamientos eléctricos para el 2008” *La Nación*. San José, 10-X-2007.

- Leitón, Patricia (2006). "FMI critica estadísticas del país." *La Nación*. 28-I-2006.
- Leitón, Patricia (2006a) "Contraloría reitera errores contables en registro de impuestos" *La Nación*. San José, 1º-VIII-2006.
- Phillips, Charles Jr. (1988). *The Regulation of Public Utilities*. Estados Unidos. Public Utilities Reports Inc.
- Sandoval, Carlos (2007). *Nuestras vidas en Carpio. Aportes para una historia popular y otros*. Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Villasuso, Juan (2005). "Malos consejos económicos". *La República*. 10 Junio.