Análisis
Julio 2014
Serie 5

SITUACIÓN DEL SECTOR Y DE LAS TARIFAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PERSONAS EN COSTA RICA

Hermann Hess A.

Resumen

La convergencia de factores políticos, económicos, técnicos y financieros hace de la regulación de las tarifas de servicios públicos una tarea sumamente compleja, a la vez que interesante por sí sola como objeto o tema de estudio.

En el caso del sector transporte público de personas la necesidad del suministro oportuno del servicio para el transporte diario de cientos de miles de personas, su dependencia de los combustibles fósiles y su interdependencia con la geografía económica implican que la regulación de las tarifas debe atender consideraciones de corto, mediano y largo plazo.

En este contexto el presente documento aborda someramente el marco energético internacional, así como los determinantes institucionales y legales, con el objetivo de enmarcar una descripción de la evolución de las principales variables energéticas, institucionales y económicas del sector. Luego se describen algunos principios y lineamientos regulatorios generales que derivan de ese contexto y de los principales objetivos de la Autoridad Reguladora, para luego describir la práctica de las fijaciones tarifarias en Costa Rica en relación con el transporte remunerado de personas por autobús, terminando con una reflexión final sobre los retos y tareas pendientes.

Patrocinan:
Banco Centroamericano de Integración Económica
BCIE
Konrad Adenauer Stiftung
academia DE CENTROAMERICA
San José, Costa Rica
academia@academiaca.or.cr / Teléfono: 2283-1847

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
BCCR	Banco Central de Costa Rica
Btu	*British thermal units*
CANABUS	Cámara Nacional de Autobuseros
CANATRANS	Cámara Nacional de Transportes de Costa Rica
CONCORI	Consumidores de Costa Rica
CTP	Consejo de Transporte Público
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DSE	Dirección Sectorial de Energía del MINAE
EIA	*Energy Information Administration*
FBC	Formación Bruta de Capital
GAM	Gran Área Metropolitana
GLP	Gas Licuado de Petróleo
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IEA	*International Energy Agency*
IPC	Índice de Precios al Consumidor (antes Índice de Precios al por Menor IPPm)
IPPm	Índice de Precios al por Menor
IRI	Índice de Regularidad Internacional
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MTEP	Millones de Toneladas de barriles Equivalentes de Petróleo
OECD	*Organization for Economic Cooperation and Development*
OFIPLAN	Oficina de Planificación
PC	Precio de los Combustibles
PNE	Plan Nacional de Energía
PNIP	Plan Nacional de Inversión Pública
RITEVE	Revisión Técnica Vehicular

SFN	Sistema Financiero Nacional
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
TJ	Terajulios
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
VA	Valor Agregado
VBP	Valor Bruto de la Producción

Contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 2
Agradecimientos 6
INTRODUCCIÓN 7
1. CONTEXTO ENERGÉTICO MUNDIAL 9
2. BREVE PANORAMA ENERGÉTICO DE COSTA RICA 15
2.1. El consumo de energía del sector transportes 18
3. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN, LA PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y LAS TARIFAS 23
3.1. Inversión 23
3.2. Producción y suministro del servicio de transporte público de personas 29
3.3. Demanda y consumo del servicio de transporte público de personas 31
3.4. Indicadores de costos: una primera aproximación 32
4. CONTEXTO INSTITUCIONAL, LEGAL Y ESTRUCTURA DE MERCADO 35
4.1. Marco legal e institucional 35
4.1.1. Instituciones 36
4.1.2. Legislación 48
4.1.3. La planificación energética 61
4.2. Estructura de mercado y economía política del sector 67
5. REGULACIÓN DE LAS TARIFAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO 69
5.1. Metodologías en teoría - principios regulatorios 71
5.2. Metodologías en la práctica 74
5.2.1. Ajustes extraordinarios 74
5.2.2. Ajustes ordinarios 78
6. ALGUNOS RETOS REGULATORIOS 85
REFERENCIAS 90
ANEXOS 92

Índice de anexos, cuadros y gráficos

Anexo I	Costa Rica - composición de la flota vehicular	92
Anexo II	Pasos ponderados de los rubros de costos por categoría de rutas de autobuses	93
Cuadro 1	Crecimiento anual promedio de la inversión en carreteras, 1994-2012	24
Cuadro 2.	Composición de la flota de autobuses, 2003-2007	27
Cuadro 3	Población, valor agregado y número de buses, 2003-2012	30
Cuadro 4	Algunos indicadores de costos para autobuses, 2006-2013	34
Cuadro 5.	Segmentación de las rutas	67
Cuadro 6.	Dispersión en los segmentos de las rutas	83
Gráfico 1	Estructura del consumo de diésel para transportes, 1994-2012	19
Gráfico 2	Intensidad del uso de diésel para buses, 1994-2013	21
Gráfico 3	Densidad demográfica de automóviles y autobuses por cada mil habitantes, 2003-2007	27
Gráfico 4	Gasto en diésel, 1994-2013	33
Gráfico 5.	Dispersión entre tarifas-distancia para autobuses	84

Agradecimientos

El autor desea dejar constancia de su agradecimiento a Edna Camacho, presidenta de la Academia de Centroamérica, así como a Eduardo Lizano, presidente honorario de esa Academia, por la oportunidad de realizar este trabajo y por los múltiples comentarios y sugerencias que sin duda alguna lo mejoraron. También a Dennis Meléndez y Grettel López, regulador general y reguladora adjunta, así como al personal y a los miembros de la Junta Directiva de la de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Adriana Garrido, Sylvia Saborío, Edgar Gutiérrez y Pablo Sauma, por su apoyo y valiosas sugerencias. Finalmente, a los intendentes de Energía y de Transporte de esa misma Autoridad Reguladora, Juan Manuel Quesada y Enrique Muñoz, por su atenta colaboración.

INTRODUCCIÓN

El suministro de servicios de transporte público de personas es un imperativo para el buen funcionamiento de una economía. Si se añaden los requisitos de que el sistema sea eficiente y de alta calidad, la actividad de transporte remunerado mediante autobuses puede generar economías considerables; así como permitir una mejor calidad de vida para muchas personas.

El siguiente estudio tiene al menos dos premisas metodológicas o de procedimiento que es importante hacer explícitas desde el comienzo. Por una parte, se ha considerado pertinente enmarcar el análisis de las metodologías tarifarias dentro del contexto energético, institucional y legal en que se mueve el quehacer regulatorio; en la convicción de que es casi imposible entender esta actividad en un vacío, pretendiendo que se trata de un ejercicio puramente técnico exento de una variedad de aristas, propósitos y condicionantes externos que ayudan a darle determinada forma y dirección. Además, la descripción del contexto ayuda a introducir conceptos y consideraciones que luego se utilizarán en los análisis más técnicos y específicos de las tarifas.

Por otra parte, un poco en la misma línea, se ha considerado importante recurrir con frecuencia a estimaciones de magnitudes que sirven para ubicar o acotar parámetros más específicos de las metodologías tarifarias; con el objetivo de proveer puntos de referencia sobre la relativa razonabilidad de los números, enfoque y conceptos que se utilizan concretamente en la aplicación de dichas metodologías. Para estas estimaciones se ha procurado utilizar información fácilmente accesible y públicamente disponible; tanto por consideraciones de tiempo como por facilitar la verificación y obtención de esa información por parte de interesados en estos temas.

En este sentido es importante señalar desde un principio que –como se ilustrará en las secciones correspondientes– la información estadística disponible para esta actividad a nivel de sector o industria es más bien escasa, difícil de obtener y muchas veces inconsistente. Ello obliga con frecuencia a intentar estimaciones con diversos grados de inexactitud; o bien a utilizar datos cuya relevancia y calidad puede ser, en el mejor de los casos, cuestionable.

La descripción de estos métodos indirectos de estimación es desde luego obligatoria, pero a veces bastante tediosa. La única justificación consiste en que, en ausencia de datos oportunos y confiables, algo pueden ayudar esos procedimientos a orientar sobre la naturaleza y magnitud general de algunos temas importantes en el ámbito de la industria o sector; en contraposición a lo que eventualmente se presentará como la aplicación de metodologías a unidades micro bastante desagregadas.

Una vez presentados estos lineamientos y advertencias generales, no parece conveniente empezar a describir los mercados para estos servicios de transporte de personas sin discutir brevemente las principales características del contexto energético internacional y nacional[1]. Por un lado, la dependencia de las actividades de transportes de los hidrocarburos importados requiere de un mínimo de ambientación respecto de la situación y perspectivas de los mercados energéticos; en vista precisamente de esa dependencia y del impacto que tiene sobre las tarifas.

Por otra parte también es importante analizar las posibles interacciones entre los costos de estos servicios y la interdependencia –principalmente vía costos– que se establecen entre las tarifas de servicios públicos. A manera de ejemplo, las propuestas para el desarrollo de sistemas de transporte público que no dependan de derivados del petróleo tienen que dar cuenta de las fuentes primarias que se utilizarán para abastecerlos. Es posible que en términos energéticos (e incluso ambientales) las ganancias netas de operar, por ejemplo, un tranvía eléctrico sean poco significativas o posiblemente negativas si la generación de electricidad que utiliza se hace con cantidades considerables de diésel o *fuel oil* (búnker).

Adicionalmente, se pretende ilustrar que el panorama energético y su impacto sobre las tarifas de servicios públicos como el transporte público de personas es incierto y dinámico. Puesto que la regulación tarifaria debe considerar aspectos de inversión y de desarrollo en el largo plazo, las implicaciones de ese panorama son relevantes tanto para las entidades reguladas como para la entidad reguladora.

En lo que sigue se describirá en forma muy puntual la evolución de los recursos energéticos, la producción, el consumo y algunos desarrollos tecnológicos interesantes. Por las limitaciones de espacio, las consideraciones serán muy someras; remitiendo al lector interesado a las referencias al final del artículo.

Por último, se debe señalar que el presente estudio es similar en su estructura a otra investigación paralela sobre las tarifas eléctricas. Los primeros dos capítulos, relativos al contexto energético global y nacional son iguales; con excepción de la subsección de este estudio intitulada *El consumo de energía del sector transportes,* a partir de la página 12 del segundo capítulo. También hay algún grado de intersección en las secciones relativas al contexto institucional y legal en vista de la comunidad de algunas leyes e instancias institucionales.

1 Casi la totalidad de estas secciones de contexto se han tomado de las principales conclusiones resumidas en Hess (2011).

1. CONTEXTO ENERGÉTICO MUNDIAL

Antes de empezar con esta sección descriptiva, es importante señalar una limitación de las estadísticas usuales sobre la producción y consumo de energía. Las series de tiempo que generan las agencias especializadas usualmente se presentan en unidades físicas, tales como Btu *(British thermal units)*, Terajulios (TJ) o millones de toneladas de barriles equivalentes de petróleo (MTEP). En este sentido es importante llamar la atención brevemente sobre la conveniencia de este uso desde una óptica del análisis económico[2].

Para ponerlo en términos de un ejemplo muy simplificado, la preocupación sobre el uso de las unidades físicas se puede resumir imaginando una economía con un PIB de 2.000 unidades monetarias que consume 1.000 MTEP de la fuente A y otros 1.000 MTEP de la fuente B. Normalmente se dirá que tal economía consume un total de 2.000 MTEP y que su intensidad energética es de 1 MTEP por unidad de PIB. Sin embargo, si los precios son tales que 1 MTEP de la fuente A cuesta 0,05 unidades monetaria mientras que 1 MTEP de la fuente B cuesta 0,01 unidades monetarias, tendríamos que la valoración de los flujos permite ver las cosas desde un ángulo muy distinto: el valor del consumo es de 60 unidades monetarias y la intensidad energética es de 3 por ciento del PIB. Por otra parte la intensidad energética relativa, que en unidades físicas es de 50 por ciento cada una, ahora cambia a participaciones de 83,3 por ciento y 16,7 por ciento; respectivamente. Obviamente, el análisis y las correspondientes acciones de política van a ser muy diferentes.

La literatura económica ya ha hecho referencia a estos problemas, sobre todo en el contexto de modelos insumo–producto (por ejemplo los modelos energéticos de la Comunidad Europea), pero no así la mayor parte de los análisis sobre los mercados energéticos. Pero en vista de las limitaciones de tiempo e información, aquí se recurrirá

2 Las principales fuentes son los digestos anuales de BP, la Agencia Internacional de Energía, la OECD y el *Department of Energy* de los EEUU; mientras que a nivel local la fuente es la Dirección Sectorial de Energía del MINAET. Se ha intentado contar con al menos los últimos veinte años de observaciones (1993-2012 o 2013, dependiendo del último año disponible para todas las fuentes) con el fin de describir las tendencias.

a las estadísticas en unidades físicas; las cuales dan una idea general de las magnitudes relativas y una indicación bastante clara de las tendencias[3].

Con esa advertencia, para entrar directamente en materia, la característica fundamental de los patrones actuales de consumo energético a nivel mundial es sin duda que están claramente dominados por los combustibles fósiles y por el consumo masivo de China, India y las economías desarrolladas de Occidente. En particular, el petróleo y sus derivados, el carbón mineral y el gas natural son las principales fuentes energéticas a nivel mundial, con el petróleo llevándose por sí solo una tercera parte del consumo global de energía.

En los casos de Norteamérica y Europa destaca la importancia del carbón, una fuente asociada directamente con la emisión de gases tipo invernadero, pero ello es especialmente notable en el caso de China, que ya alcanzó un volumen equivalente al de Norteamérica o el de Europa. Los aportes de la energía nuclear y de la hidroeléctrica son proporcionalmente pequeñas en el ámbito global, con la excepción quizá de la generación hidráulica en el caso de América Latina.

Observando la dinámica a través del tiempo, destaca de nuevo en primer lugar el aumento acelerado en el consumo de energía de China e India; especialmente desde fines de los años noventa[4]. Excluyendo a las economías desarrolladas y a esos dos países el 'resto', que incluye la mayor parte de las economías emergentes, también muestra un crecimiento sostenido (aunque no tan acelerado) y en casi todos los casos se observa el efecto de la recesión global del período 2008-2009, aunque el desarrollo de tecnologías más eficientes explica una parte importante del crecimiento más lento en el uso de la energía.

En este sentido es interesante notar el valor relativamente constante e incluso decreciente del consumo energético de Europa y Norteamérica (en general los países de la OECD) durante los últimos cinco años. La desaceleración se origina en gran parte en los EE.UU., pero al mismo tiempo la Unión Europea ha logrado mucho en materia de eficiencia y sustitución: sus coeficientes (energía/PIB) han venido disminuyendo en forma apreciable. El consumo total de energía primaria de la OECD ha retrocedido al nivel del año 2002, no obstante un crecimiento económico acumulado de casi 30 por ciento durante el mismo período. En contraste, el aumento en el consumo de las economías emergentes las ha llevado, por ejemplo, a generar alrededor de la mitad del consumo global de petróleo; a pesar de lo cual en muchos países también se observa una tendencia a la disminución en los coeficientes de utilización de energía por unidad de PIB (Hess, 2011).

3 Incluso desde el punto de vista de las unidades físicas subsisten problemas importantes, entre ellos el de la conversión a energía útil.

4 De acuerdo con las proyecciones de la *International Energy Agency*, la India sobrepasará a China durante la próxima década como la principal fuente de crecimiento en la demanda de energía (IEA, 2013).

Durante la última década, sobre todo los últimos cinco años, el cambio más significativo en la economía y geopolítica del petróleo ha sido la creciente independencia de Norteamérica (sobre todo la asociación EE.UU.-Canadá) del petróleo importado. De hecho, recientemente esa subregión se ha convertido en uno de los principales productores de petróleo, junto con Arabia Saudita y Rusia; si bien un 80 por ciento de las reservas probadas de petróleo convencional se encuentran aún en el Medio Oriente. Después de un incremento acelerado a fines de los años ochenta, estas reservas han continuado creciendo pero a un ritmo más lento. Esto ha generado todo tipo de especulaciones relacionadas con la perspectiva de haber alcanzado la producción pico de petróleo *(peak oil),* mientras que otros analistas vaticinan la amplia disponibilidad del petróleo al menos para el próximo siglo.

En todo caso es notable el alto grado de incertidumbre asociado con la cuantificación de las reservas de estos recursos energéticos no renovables y con las posibilidades reales de abastecimiento futuro. Por otra parte, añadiendo a la confusión, los mercados petroleros han tendido a exhibir comportamientos novedosos en los últimos años, lo que ha suscitado un debate acerca del rol de los fondos financieros en la determinación de los precios. La implicación más importante es que el reciente aumento en los precios del petróleo no se debe a *peak oil* sino más bien a estos factores financieros. De todos modos, el hecho es que a pesar de una reciente y relativa estabilidad (en términos reales) los precios del petróleo duplican el nivel de hace cinco años; lo que a su vez ayuda a explicar la tendencia a que la participación del petróleo venga disminuyendo en forma paulatina.

Otro desarrollo importante consiste en la exploración intensiva de yacimientos de hidratos de metano que, según estimaciones, pueden suponer reservas de gas natural muy superiores a las actuales –solo en los EE.UU. se han descubierto grandes reservas en la forma de lutita bituminosa *(shale)*. A pesar de las interrogantes ambientales sobre la tecnología del *fracking* esta actividad se ha intensificado en ese país y es difícil exagerar su impacto sobre otros mercados energéticos, en particular la anteriormente comentada disminución en el volumen de petróleo importado.

Desde la óptica de la demanda, hasta muy recientemente parecía haber consenso en el sentido de que durante las próximas dos o tres décadas la mayor parte del empuje de demanda por combustibles líquidos iba a provenir del crecimiento de las economías emergentes y países en vías de desarrollo, más que de las economías industrializadas (OECD), debido en gran parte a la disparidad de ritmos de crecimiento y al mayor desacople de los países ricos de su dependencia de esos recursos. Sin embargo, los recientes acontecimientos ligados en gran parte con eventos como la relativa desaceleración del crecimiento de China y el fin del *'quantitative easing'* en los EE.UU. añaden aún más interrogantes sobre el futuro inmediato y de largo plazo de los mercados petroleros mundiales.

Como se señaló antes, el otro gran combustible fósil es el *carbón*. Las reservas de carbón bituminoso y antracita se encuentran muy repartidas, con unos 70 países en disposición de yacimientos aprovechables. Al ritmo actual de consumo se calcula que existen reservas seguras para unos 130 años, por encima del lapso actualmente estimado para petróleo o gas natural.

El nivel y ritmo de aumento en la producción de carbón por parte de China son impresionantes y cercanos a una cuadruplicación en veinticinco años, con un acelerado incremento de 135 por ciento en tan solo la última década, lo que ubica a ese país como el consumidor de más de la mitad del carbón mundial. El segundo lugar en cuanto a producción corresponde a los EE.UU. con una tendencia también creciente, pero a un ritmo más lento. Este país utiliza el carbón mineral sobre todo (al igual que China) para la generación de casi la mitad de su energía eléctrica, aunque la siderurgia es un uso también muy importante en ambos países. Parece bastante improbable que las formas tradicionales de combustibles requeridos para producir electricidad en estos países –los combustibles fósiles y particularmente el carbón– vayan a desaparecer con mucha facilidad. De hecho, al menos para el caso de EE.UU., todo parece indicar que el futuro de la carga básica para generación de electricidad en ese país seguirá siendo el carbón, seguido por el gas natural y la energía nuclear, lo que deja un papel relativamente secundario para las nuevas formas de energía.

Se ha estimado que hacia el 2030 las nuevas plantas a carbón construidas por los EE.UU. y China (quienes no firmaron el Protocolo de Kyoto) introducirán en la atmósfera tanto CO_2 como todo el que se ha generado desde los inicios de la Revolución Industrial. No obstante, el desarrollo de tecnologías de captura y almacenaje de CO_2 (CAC) podría eventualmente compensar gran parte de este panorama negativo. Al mismo tiempo, algunas simulaciones arrojan como resultado que sin la imposición de algún tipo de restricción sobre las emisiones el carbón llegará a ser la fuente de energía dominante en el largo plazo.

El resto de las fuentes que no son los combustibles fósiles –petróleo, gas natural y carbón– contribuyen mucho menos al consumo mundial de energía. Por ejemplo, si bien en un país como Costa Rica la **energía hidroeléctrica** es una fuente que aporta una fracción importante del consumo total de energía, su aporte en el ámbito mundial es comparativamente pequeño.

En la actualidad la **energía eólica** representa apenas un 2,5 por ciento de la generación de electricidad mundial, pero crece según tasas entre 20 y 25 por ciento anual; con una capacidad instalada total de casi 300 GW concentrada en Europa, Norteamérica y Asia.

Por su parte, la **energía nuclear** es sin duda alguna una de las alternativas energéticas más controversiales, por lo que su desarrollo se ha estancado en términos relativos.

Varias naciones –entre ellas los EE.UU., Francia y Japón– han dedicado grandes recursos al desarrollo de esta fuente; pero su aporte global en el presente es de apenas un 4,5 por ciento del total de generación de potencia, similar al aporte de las energías renovables que en conjunto llegan a un 4,7 por ciento.

En contraste con el estancamiento en nuclear, el uso mundial de **energía geotérmica** para generar electricidad sigue siendo comparativamente marginal pero ha crecido aceleradamente hasta alcanzar cerca de 12 GW. Los EE.UU., Filipinas, Indonesia y México dan cuenta de casi dos terceras partes del total. En Centroamérica, la capacidad instalada conjunta de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua es casi igual a la de Japón y equivalente a cerca de la mitad de la capacidad instalada en México.

Las actuales tecnologías geotérmicas de tipo hidrotérmico proveen potencia base que puede ser más confiable que fuentes intermitentes como la eólica, pero presentan inconvenientes de tipo ambiental. Además se viene sugiriendo que la perforación puede inducir actividad sísmica y comprometer la estabilidad del suelo. Por otra parte, se están desarrollando tecnologías geotérmicas enriquecidas *(enhanced geothermal)* que prometen superar muchas de estas objeciones, además de ensanchar en forma significativa las áreas aprovechables.

Pese a su relativa abundancia, la **energía fotovoltaica** es una de las fuentes energéticas menos explotadas. En la actualidad la potencia acumulada de la totalidad de los sistemas fotovoltaicos del mundo alcanza a cubrir 100 GW, lo que la ubica en tercer lugar de energías renovables; después de hidro y eólica. Los costos han venido disminuyendo drásticamente (hasta cerca de un 60 por ciento) durante los últimos cinco años y los avances en la nanotecnología podrían duplicar la eficiencia, al mismo tiempo que abaratar aún más los costos.

La **energía undimotriz**, producida por el movimiento de las olas, es menos conocida y extendida que la **mareomotriz**, que aprovecha las mareas, pero cada vez se aplica más en la medida en que se van resolviendo problemas técnicos. La tecnología se ha empezado a desarrollar en escalas significativas; Inglaterra y Francia son los países que más han avanzado en este campo.

Finalmente, no se puede terminar este capítulo sin mencionar el reciente desarrollo comercial y en gran escala de la **bioenergía**. En la actualidad esta fuente presenta dilemas desde la perspectiva de la asignación de recursos, particularmente el recurso tierra, así como ángulos controversiales como el verdadero aporte energético neto o las posibles consecuencias ecológicas.

El acelerado desarrollo tecnológico en esta área hace que casi cualquier cosa que se diga tenga un alto riesgo de ser incompleta u obsoleta. No obstante, uno de los problemas más importantes que se plantea en forma reiterada es precisamente la competencia

potencial que establece con la producción de alimentos. Ya desde los años 2005-2008 (y de nuevo en la actualidad) se ha visto lo grave que puede resultar una coyuntura en que los altos precios del petróleo indujeron incrementos en los costos agrícolas al mismo tiempo que una rápida expansión de las áreas dedicadas a biocombustibles. En este sentido, por ejemplo, *Oxfam* ha estimado que el reemplazo de sembradíos tradicionales con biocombustibles ha arrastrado a la pobreza a unos 30 millones de personas en el mundo, además del impacto ambiental negativo.

Asimismo, un panel de las Naciones Unidad ha afirmado con preocupación que los efectos de los biocombustibles sobre la tierra, el aire y el agua no han sido suficientemente explorados; siendo que los biocombustibles podrían traer presiones ambientales mayores que los combustibles fósiles. Además, en un estudio del Banco Mundial se determinó que los costos de los biocombustibles de segunda generación aún son demasiado altos para que sean económicamente viables. No obstante, siempre subsiste una corriente favorable al desarrollo de la bioenergía que confía en las soluciones tecnológicas; en particular la biotecnología.

En resumen, los mercados mundiales de energía están dominados muy claramente por los combustibles fósiles (petróleo, gas natural y carbón) y todo parece indicar que eso seguirá siendo así en el futuro previsible. Peor aún, una diversidad de simulaciones por parte de importantes organismos y corporaciones (por ejemplo EIA, BP, Exxon, OECD, AIE) concluyen que de no modificarse el comportamiento inercial durante los próximos veinticinco años la composición del consumo de energía mostrará un continuado predominio de los combustibles fósiles (80 por ciento del total en el 2040) y una penetración aún mayor del carbón a expensas del gas natural. Esto se debe a que parece poco probable que los patrones de producción y consumo de energía de Norteamérica, Europa, India y China se vayan a modificar significativamente en el mediano o aún en el largo plazo.

La implicación práctica más importante es que existe una alta probabilidad de que no se atenúen o incluso de que se exacerben los procesos de cambio climático, con una multitud de efectos –algunos poco previsibles– sobre las economías de todo el mundo. Obviamente, eso incluye las condiciones en que se llevará a cabo el suministro de las fuentes energéticas más susceptibles a los efectos negativos de estos procesos; así como la disponibilidad y costo de los servicios públicos necesarios para las actividades productivas y para el bienestar de amplios sectores de la población.

Por otra parte, como se ha comentado antes, algunas alternativas tecnológicas y energéticas muestran desarrollos prometedores tanto en términos técnicos como desde la perspectiva de su factibilidad económico-financiera. Además es importante insistir en la naturaleza inercial de las mencionadas proyecciones y la posibilidad real de que en un futuro no muy lejano se diseñen e implementen políticas públicas que induzcan interacciones ecología-economía más armoniosas y sustentables.

Por el momento, si bien muchas de las implicaciones que derivan de ese escenario inercial son intrínsecamente condicionales e inciertas, es muy probable que éstas dibujen algunos de los trazos más gruesos de la realidad en que se desenvolverá el panorama económico, energético y regulatorio de Costa Rica en los próximos años. Más concretamente, en secciones subsiguientes se planteará la posibilidad de implementar metodologías tarifarias con previsión o responsabilidad ambiental; o en lenguaje técnico, tarifas que intenten internalizar las importantes externalidades ambientales actuales o potenciales que se derivan de esa realidad.

2. BREVE PANORAMA ENERGÉTICO DE COSTA RICA

En el ámbito mundial, la biodiversidad de Costa Rica destaca como una de sus más prominentes características naturales asociada a una generosa disponibilidad de recursos hídricos, eólicos y solares. Adicionalmente, debido a su historia geológica, importantes recursos geotérmicos completan un potencial energético muy considerable para un país tan pequeño.

De acuerdo con estimaciones del ICE, el país está aprovechando un 63 por ciento del potencial geotérmico, un 45 por ciento del eólico, un 46 por ciento de la biomasa y apenas un 23 por ciento del potencial hidroeléctrico (MINAET, 2011).

Debido a lo anterior, al menos en términos de unidades físicas, el consumo energético de Costa Rica es bastante diferente al patrón dominante de consumo descrito en el primer capítulo. Observando la composición según fuentes, la primera diferencia que salta a la vista de inmediato es la ausencia de carbón mineral en proporciones significativas; mineral que hasta donde se sabe el país no posee en cantidades importantes. Sin embargo, salvo por una relativamente mayor proporción de electricidad (especialmente hidroelectricidad) y de biomasa (especialmente leña, cascarilla de café y bagazo de caña) el consumo aparece de nuevo dominado –aunque en menor intensidad– por los combustibles fósiles en la forma de derivados del petróleo; básicamente búnker *(fuel oil)*, diésel y gasolina.

De hecho, los hidrocarburos han mostrado un leve aumento en su participación desde alrededor de 60 por ciento hasta casi 62 por ciento a lo largo de los últimos veinte años. También se observa un incremento en el peso relativo de electricidad (de 18,8 por ciento hasta 21,5 por ciento) a costas de la participación de la biomasa desde 19,2 hasta 16,7 por ciento; proceso relacionado sobre todo con una disminución paulatina en el consumo de leña debido a la penetración de energías comerciales como la electricidad, el búnker y el gas licuado.

Sin embargo, la producción y consumo de los residuos vegetales (el bagazo de caña y la cascarilla de café) se ha triplicado a lo largo de las últimas dos décadas, lo que se explica principalmente por la implementación de procesos térmicos de generación de electricidad a partir principalmente del bagazo. La venta de excedentes de electricidad generados con biomasa ha implicado el planteamiento de complejos e interesantes temas en el ámbito tarifario y regulatorio, incluyendo la consideración de aspectos ambientales.

A pesar de su participación un poco más alta, el crecimiento en el consumo de los combustibles se ha desacelerado significativamente durante la década más reciente, lo mismo que el de electricidad, aunque menos abruptamente: el crecimiento acumulado por década para los derivados pasó de 61 a 25 por ciento, en contraste con 72 y 34 por ciento para la electricidad. Ambos procesos tienen que ver directamente con la caída correspondiente en las tasas medias de crecimiento de la actividad económica y de la población, pero también con la eficiencia y el comportamiento de los precios; tema en el que la regulación tarifaria (entre otros) es un factor de relevancia.

En el caso de los derivados, el consumo de gasolina –casi totalmente en el área de transportes– registra una expansión de 4,6 por ciento anual para toda la serie; bastante superior al crecimiento de la población. La mayor parte (más del 85 por ciento en forma sostenida) se consume en el transporte privado mediante automóviles y motocicletas. La expansión de la flota automotriz particular, que ha alcanzado un 4,8 por ciento promedio por año durante la última década, ha sido un factor determinante de ese rápido aumento (MOPT, 2012).

A partir de mediados de los años ochenta el mercado local de la gasolina se ha abastecido básicamente mediante la importación directa y su consumo ha llegado a alcanzar un equivalente de casi un 90 por ciento del consumo final de diésel en el transcurso de la última década, comparado con alrededor de 75 por ciento hace unos veinte años.

En cuanto al diésel, la importación directa ha sido también la modalidad de abastecimiento preponderante desde inicios de los años ochenta. Este combustible es utilizado mayoritariamente en el transporte de carga y en el transporte público de personas que absorben entre un 80 y un 85 por ciento del consumo final total a lo largo del período de análisis. Mientras tanto, la industria y las actividades agropecuarias han utilizado alrededor de un 6 por ciento y un 10 por ciento del total cada una, en promedio, con el resto de los sectores (público, servicios y construcción) consumiendo una proporción residual comparativamente pequeña.

La evolución y crecimiento de la flota vehicular constituye un indicador muy valioso sobre los determinantes de la demanda de los principales combustibles en el sector transportes. En total el parque automotor se ha triplicado con creces durante los últimos

veinte años, pero desafortunadamente –como se describirá con detalle más adelante– en las estadísticas oficiales hay un quiebre de clasificación en el año 2002 por lo que resulta difícil observar la serie continua de vehículos de carga, que son los que generan la mayor parte del consumo de diésel. Sin embargo, en los balances energéticos se puede observar que a partir de inicios de los años noventa el consumo estimado para transporte de carga creció según tasas de 2,1 por ciento por año, pero este crecimiento se aceleró a más del doble hasta alcanzar 5,1 por ciento en los años más recientes.

Finalmente, dentro del grupo de los combustibles más importantes, el búnker *(fuel oil)* se aparta del comportamiento de los otros en al menos dos sentidos: por un lado, su producción y consumo son mucho más parecidos que en los casos de la gasolina o el diésel; por otro, el consumo se encuentra concentrado en el sector de industria manufacturera y su consumo tiende a decaer. Históricamente el sector manufacturero combina más fuentes energéticas para su proceso productivo, por lo que se puede pensar en procesos de sustitución en adición a los factores ligados directamente con la desaceleración económica.

Vale la pena también hacer una nota sobre el consumo de estos últimos dos combustibles para la generación térmica. El consumo de búnker y diésel para este fin ha representado, sobre todo a mediados de la década de los noventa y durante el último quinquenio, una proporción bastante considerable del total disponible. A partir del año 2006, cuando se empezó a generar de nuevo en forma significativa con centrales termoeléctricas, el diésel ha promediado un 12 por ciento de la oferta interna de ese combustible mientras que en el caso de búnker esa proporción recientemente ha superado 20 por ciento del total disponible.

Los costos directos e indirectos de esta situación son elevados y tienen impacto considerables en el mediano y largo plazo, por lo que es importante estudiar las razones para que esto haya sucedido; tanto desde la perspectiva del sistema de regulación tarifaria como el correspondiente a la planificación energética nacional e institucional.

Por otra parte, el gas licuado de petróleo (GLP) registra el crecimiento más elevado de todos los hidrocarburos consumidos en el país durante las dos décadas analizadas. La tasa promedio de crecimiento anual del consumo es de casi 8 por ciento, con una desaceleración notable en el período más reciente; pasando de tasas anuales que superaban el 10 por ciento hasta apenas 3 o 4 por ciento por año. El incremento en los precios explica gran parte de esta contracción, en conjunto con la desaceleración económica del sector industrial; uno de los principales usuarios en el período más reciente.

Finalmente, si se observa la estructura del consumo total según sectores de actividad económica es claro que en la actualidad el consumo de energías comerciales está determinado básicamente por el transporte y los derivados del petróleo (58 por ciento del

total), con la industria manufacturera y el consumo residencial en unos distantes segundo y tercer lugar (16 y 12 por ciento, respectivamente)[5].

2.1. El consumo de energía del sector transportes

Es importante enfatizar el peso económico del consumo de estos combustibles; especialmente por parte del sector transportes. Ya desde mediados del siglo pasado la importación de gasolina, diésel, *fuel oil* (búnker) y gas alcanzaban entre una cuarta parte y una tercera parte de la disponibilidad total de energía; aumentando esta proporción a un 80 o hasta un 90 por ciento si sólo se considera la energía comercial disponible en ese entonces. Los combustibles fósiles aportaban en promedio dos terceras partes de la energía comercial consumida por el sector industrial y casi la totalidad de la energía utilizada en el sector transportes; con exclusión únicamente de la energía consumida por el tranvía de San José (que inició operaciones en abril de 1899 y fue clausurado en agosto de 1950) y por el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, también clausurado en 1995. Gran parte del auge de los combustibles se dio después de la Segunda Guerra Mundial; entre 1950 y 1960 la flota de automóviles se triplicó, especialmente en lo que respecta a automóviles particulares, taxis, 'jeeps' y camiones de carga (IICE, 2008).

En la actualidad la importación de crudo y derivados sigue siendo cuantiosa. Entre 1993 y 2013 ese rubro significó en promedio 8,6 por ciento del valor total de las importaciones. A causa de las variaciones en el precio internacional del petróleo, esta carga ha variado entre 3,8 por ciento (mínimo) en 1998 y máximos de 13,6 por ciento en 2008 o 13,3 por ciento en 2011, años en que se combinaron los precios altos con condiciones recesivas a nivel local y mundial. Para el 2013 esta relación se encuentra en un nivel aún bastante alto de 12,1 por ciento. Como se ha señalado antes en forma reiterada, el principal consumidor de estos combustibles es el sector transportes, incluido desde luego el transporte remunerado de personas.

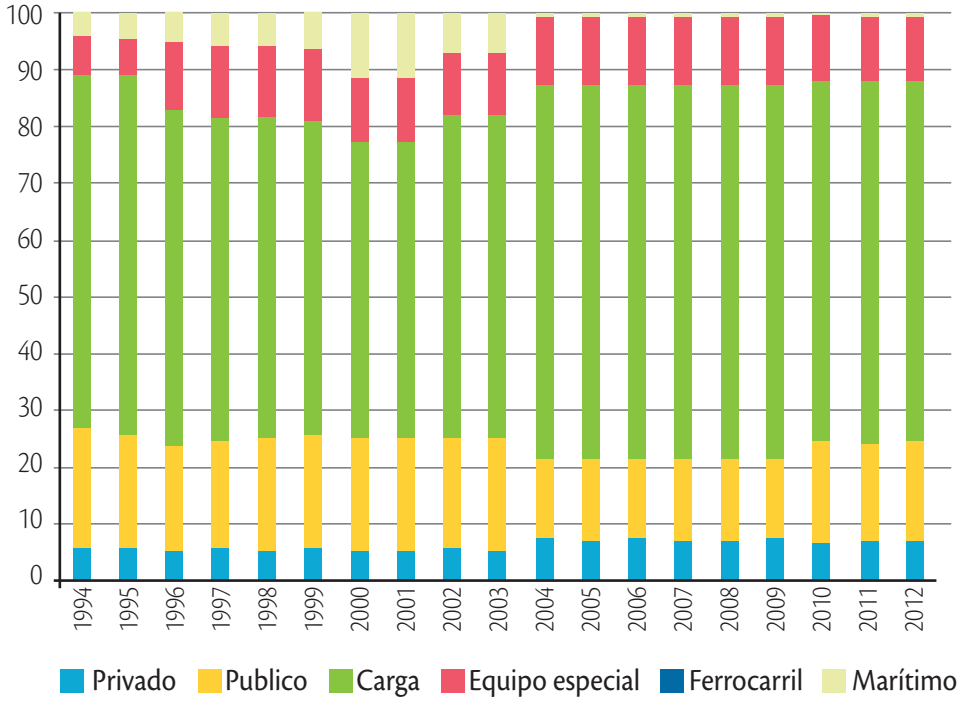
Para terminar este breve panorama energético de Costa Rica corresponde ahora enfocar algunas características de este contexto general en el caso particular del transporte público de personas. Para ello, en lo que sigue se hará una serie de comentarios más puntuales sobre el consumo de energía en este sector de actividad con el objetivo de empezar a ubicar los temas de costos, en particular uno de los más sensibles en esta área como lo es el costo de los combustibles.

5 Las energías primarias como leña y residuos vegetales siguen siendo importantes y representan un 17 por ciento del consumo energético final total. La leña pondera 32 por ciento del consumo residencial final en unidades físicas. En la industria, el bagazo de caña junto con la leña y los residuos vegetales llegan a un 46 por ciento del total de energías primarias y secundarias.

Para empezar recuérdese que alrededor del 86 por ciento del consumo de gasolina se destina al transporte privado. Otro 10 por ciento de ese combustible se utiliza en la movilización de la carga liviana y taxis; y apenas un 4 por ciento para transporte público. En el caso de LPG se registra un aumento considerable en el consumo para taxis durante la última década, pero alcanza tan sólo 6 por ciento del total de GLP consumido en el país en el presente y apenas una cuarta parte del consumo de gasolina para transporte público, que como se acaba de ver es poco significativo. De lo anterior se infiere que la atención debe concentrarse particularmente en el diésel y las características de su consumo.

En ese sentido se puede observar que el diésel para transportes representa una proporción creciente del total del consumo de ese combustible, ha pasado desde alrededor de 70 por ciento hace unos diez años hasta casi 85 por ciento en el presente. El resto del consumo final se distribuye entre los sectores de servicios, industria y agropecuario; además del gasto intermedio en generación térmica.

Gráfico 1
ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE DIÉSEL PARA TRANSPORTES, 1994-2012
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los Balances Energéticos de la DSE.

Como muestra el gráfico 1, el consumo de diésel para transportes se encuentra dominado especialmente por su utilización en el transporte de carga, además del consumo significativo realizado por el equipo especial. Juntas, esas dos categorías representan un aporte que históricamente se ha ubicado entre 70 y 78 por ciento del total. El consumo marítimo fue importante hasta inicios de la década anterior y el uso del diésel por parte del ferrocarril es comparativamente muy pequeño; asimismo el consumo para transporte privado, que no obstante aumenta de 5 por ciento a 7 por ciento del total.

El consumo de diésel para el transporte público de personas (microbuses, taxis y especialmente autobuses) es el más significativo después de carga y equipo especial, pero aun así su aporte histórico al total del consumo se encuentra en un rango entre 14 por ciento como mínimo y 20 por ciento como máximo; para ubicarse en 18 por ciento en el presente.

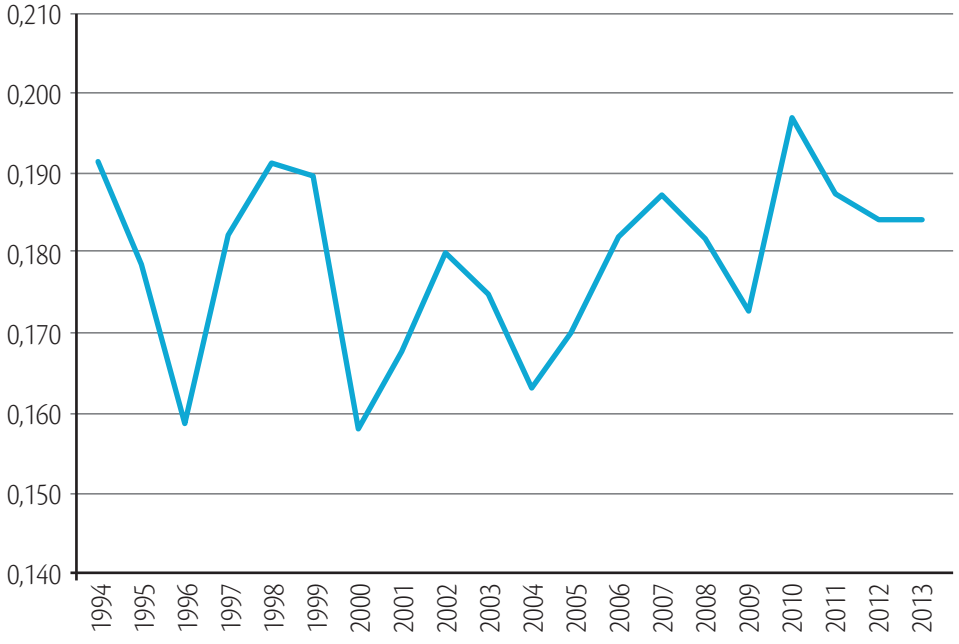
Sin embargo, aunque el consumo de diésel para el transporte público de personas no es una proporción muy significativa del total, es vital para estos servicios y tiene un impacto importante dentro de sus costos. Una forma inicial de observar la cambiante dinámica del uso del diésel en estas actividades consiste en referir el consumo de energía en este sector al nivel de actividad económica que lo genera. Para este ejercicio, el consumo de energía de los autobuses (en unidades físicas - (TJ), de los Balances Energéticos) se utiliza para calcular un coeficiente en relación con el Valor Bruto de Producción del subsector, a precios constantes de 1991.

El problema que surge ahora es que el VBP de las cifras de Cuentas Nacionales incluye el valor de los servicios de todos los buses, públicos y privados; se hace difícil realizar los cálculos por separado. Una posibilidad consiste en suponer que las diferencias técnicas entre ambos subsectores no son muy grandes por lo que el resultado sería indicativo en un sentido general. En términos de composición no se observan diferencias grandes ya que la parte pública ha representado entre 56 y 70 por ciento del total. Por otra parte el crecimiento del consumo de la parte privada ha sido más dinámico, sobre todo durante la última década, cuando ha aumentado según tasas de 7 por ciento anual comparado con 2,7 por ciento para el transporte público; que ha sugerido una hipótesis de 'privatizacion' del transporte terrestre de personas.

El resultado se puede interpretar como la cantidad de la respectiva fuente energética por cada colón de producción en esa actividad –en efecto, un indicador de eficiencia energética. Un coeficiente de 0,025, por ejemplo, implica que en ese año se hizo necesario gastar 0,025 TJ por cada Colón de VBP generado en esa actividad. Estos indicadores nos dan una idea de la evolución de los factores técnicos o físicos de utilización: las variaciones y tendencias en estos deberían dar pistas sobre los costos sin que

todavía se entre a considerar el movimiento de los precios. Seguidamente se ilustra la evolución de este indicador[6].

Gráfico 2
INTENSIDAD DEL USO DE DIÉSEL PARA BUSES, 1994-2013
(TJ/VBP a precios de 1991)



Fuente: Elaboración propia con base en los Balances Energéticos de la DSE y las Cuentas Nacionales del BCCR.

No se observa una tendencia clara o pronunciada en cuanto a la dinámica de estos coeficientes técnicos –no es posible distinguir una dirección en cuanto a la utilización de la cantidad de energía por unidad de producción. Más bien, hacia el final el cociente parece indicar una regresión a niveles de eficiencia característicos de la primera mitad de la serie.

En esta misma línea también es posible simplemente estimar la razón entre el total de diésel consumido (Tj) y el número de autobuses en la flota, de acuerdo con los datos de los anuarios del MOPT (MOPT, 2012). Sin embargo, es necesario insistir en las limitaciones de esta relación por los quiebres y problemas en la estimación de la flota, tema sobre el cual se volverá más abajo, además de otras variables omitidas como el ajuste por factores de utilización.

6 Técnicamente, si se utilizara un determinado tipo de valoración del consumo de la fuente (en vez de los TJ) se estarían estimando coeficientes de insumo-producto. Sin embargo este no es el propósito ya que eso implicaría requerimientos de información más allá de los alcances de este estudio.

En cualquier caso el resultado ahora es una tendencia bastante clara a disminuir durante la primera década pero luego al aumento desde 0,18 en 2003 hasta 0,27 en 2012. Esto es curioso, por decir algo, a la luz de la tendencia general antes comentada hacia coeficientes energéticos decrecientes en todos los sectores y en una variedad de países, incluyendo el consumo de gasolina por vehículo y la totalidad del consumo de diésel en el sector transportes costarricense. Al respecto, véase Hess (2011).

En conclusión, en este caso los coeficientes técnicos constituyen un indicador ambiguo respecto de la dinámica de los costos y más bien sugieren que en este campo la evolución no ha ido claramente en la dirección de una mayor eficiencia en el uso del principal combustible; eso si no ha sido más bien en un sentido negativo. Una amplia diversidad de factores puede tener efecto sobre la eficiencia y es posible postular a priori una serie de condicionantes internos y externos al sector que pueden incidir en los resultados. Entre los posibles factores internos se pueden citar las características técnicas, la intensidad de utilización y el régimen de mantenimiento de los autobuses. Entre los externos se puede listar por ejemplo el estado y grado de congestionamiento de la red vial.

De hecho, en relación con los factores internos, la ARESEP ha señalado que el sector reclama la falta de definición de las autoridades en cuanto al tipo de inversión que deben realizar, especialmente por la disponibilidad de nuevas tecnologías más eficientes y amigables con el ambiente. En el 2013, previo a la renovación de las concesiones para los próximos 7 años, el sector hizo inversiones en la renovación de casi el 10 por ciento de la flota bajo estándares y especificaciones que serían interesante analizar si se dispone de la información necesaria. Asimismo, con relación a los factores externos, se pueden mencionar algunas acciones específicas que ha tomado el MOPT, como por ejemplo los carriles exclusivos para autobuses[7].

De todas formas, independientemente cómo se cuantifique y de cuáles son los factores que la determinan, el tema de la eficiencia –no sólo energética si no la asociada a una diversidad de insumos primarios y secundarios– constituye uno de los temas más importantes y álgidos en la interpretación de cuáles costos se van a reconocer como válidos en las tarifas de prestación del servicio.

En las siguientes subsecciones se describe, en la medida de la información disponible, la evolución de la inversión, la producción, el consumo y las tarifas de transporte público. El período de análisis de nuevo coincide casi siempre con las cifras disponibles para el período 1993-2013.

Más específicamente, en la siguiente sección relativa a la inversión se abordarán algunos de los temas regulatorios y tarifarios que surgen al considerar la evolución de la flota y

7 La Intendencia de Transportes de la ARESEP ha documentado estas observaciones en relación con el tema de la eficiencia del transporte público de personas.

de la red vial. Adelantando conclusiones, ese ejercicio servirá para reiterar lo que ya se ha expresado en el sentido de que algunas dimensiones importantes del análisis de las tarifas y costos (en tanto que sector o industria de transporte remunerado de personas por autobús) dependen de información proveniente de instancias propias y ajenas a la ARESEP y que en Costa Rica algunos componentes cruciales de esta información son inconsistentes o simplemente no existen.

3. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN, LA PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y LAS TARIFAS

3.1. Inversión

De primera intención se puede pensar que la inversión en este sector consiste únicamente en los gastos de capital realizados por las respectivas empresas en el equipo de transporte de personas; así como en algunas otras inversiones asociadas con la operación del servicio como terminales, oficinas y talleres.

Pero en relación con el transporte público de personas hay al menos dos vertientes complementarias del proceso de inversión que tienen incidencia directa sobre las tarifas y los costos de estos servicios en un sentido amplio. Por una parte, la *inversión privada* en efecto involucra directa y principalmente la adquisición, mantenimiento y reposición de las unidades –principalmente los autobuses– con que se lleva a cabo el suministro del servicio; además de los mencionados edificios para oficinas, talleres y terminales. Por otra parte, a manera tanto de condicionante como de condición necesaria, la *inversión pública* en carreteras y en servicios complementarios (como paradas, terminales y seguridad) determina tanto la cantidad como la calidad de la infraestructura disponible para brindar el servicio, con implicaciones directas sobre los costos de operación y mantenimiento; pero también con implicaciones indirectas sobre los costos y beneficios comparativos de este medio de transporte.

Como se verá más adelante, algunas metodologías tarifarias pueden tomar en consideración el impacto de las condiciones de la infraestructura pública sobre la eficiencia y los costos de mantenimiento (otra modalidad de internalización de externalidades negativas); por lo que vale la pena empezar con una breve descripción de la información disponible en Costa Rica para estos propósitos. Evidentemente, para efectos tarifarios lo mejor sería poder contar con una medida directa de la calidad de la red vial existente y el efecto de la inversión (construcción y mantenimiento) sobre el estado promedio de las carreteras nacionales y cantonales.

Desafortunadamente, la información disponible es muy inconsistente ya que los criterios de calificación se modifican en forma reiterada: en los respectivos anuarios del MOPT aparecen notas aclarando que entre 1993 y 1996 el criterio cambia de 'servicio' a 'deterioro'; para el año 2001 –'Basado en el Sistema de Administración de Pavimento y (HDM/EDM)'; a partir de 2006– 'Mediante metodología Vizir' y para 2012 –'Índice de Regularidad Internacional (IRI')'. Debido a estos cambios, por ejemplo, el estado de la red nacional pavimentada en buena condición aumenta gradualmente de 10 a 25 por ciento entre 1994 y el año 2000; luego brinca a 53 por ciento entre 2001 y 2003; disminuye de nuevo hasta 24 por ciento en 2008; aumenta abruptamente a 40 por ciento entre 2009 y 2011 y finalmente cae drásticamente a 2,8 por ciento en el 2012.

Una alternativa que puede ser razonable consiste en utilizar los datos de la inversión pública en carreteras (también publicados por el MOPT) a manera de indicador sobre el estado de la red vial. Los datos disponibles permiten ver que durante las últimas dos décadas (1993-2012) la inversión bruta pública en carreteras ha tendido a crecer como proporción del gasto en inversión del MOPT; aumentando desde alrededor de 60 por ciento a inicios del período hasta aproximadamente 80 por ciento en el presente, llegando a un nivel de unos ¢ 225.000 millones de Colones por año ($450 millones anuales).

A precios constantes de 1991, utilizando el deflator implícito de la Formación Bruta de Capital (FBC), la tasa de crecimiento ha sido muy alta alcanzando un impresionante 10 por ciento anual; el doble de la tasa para el total de la FBC a nivel nacional. Sin embargo, este promedio esconde diferencias inter-período importantes, ya que se notan varios subperíodos con comportamientos muy diferentes. Hasta el año 2000 el crecimiento fue muy alto de 19 por ciento anual, pasando a un período contractivo de -12 por ciento por año hasta 2005. Luego se retoma el crecimiento acelerado llegando a 52 por ciento anual hasta 2009, para luego decaer a tasas de -11 por ciento hasta 2012 (MOPT, 2012).

Además, la utilización del monto de la inversión en carreteras como indicador de calidad muestra paradojas importantes que se ilustran con la ayuda del siguiente cuadro.

Cuadro 1
CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE LA INVERSIÓN EN CARRETERAS, 1994-2012
(en porcentajes)

Período	Km nacional	Km cantonal	Km total	Inv. C 1991	Inv./Km
1994-2012	0,4	1,2	1,0	13,7	12,6
2003-2012	0,7	3,1	2,6	9,9	7,0

Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas del Sector Transportes del MOPT.

La extensión total de la red vial nacional muestra un crecimiento anual muy lento durante cualquiera de los períodos mostrados, al mismo tiempo que el crecimiento un poco más dinámico de la red cantonal apenas alcanza para que el total crezca 1 o 2,6 por ciento por año; dependiendo del período. La mayor parte del crecimiento se concentra en el período 2003-2012 con una participación mayoritaria de la mencionada red cantonal, cuyo componente de caminos de lastre y tierra excede un 83 por ciento a través de toda la serie. Por otra parte, con datos del MOPT publicados a partir de 2002, el porcentaje de la misma red cantonal en buen estado aumenta paulatinamente desde 18 por ciento hasta 46 por ciento en la actualidad; o sea, ni la mitad de esa red alcanza el estatus de 'buena condición'.

Pero al mismo tiempo el total invertido en términos reales (Colones de 1991) crece según tasas promedio muy altas de 10 por ciento para todo el período, como se señaló antes, o bien de 13,7 y 9,9 por ciento por año para esos subperíodos, respectivamente, mientras que el aumento promedio en la inversión por kilómetro llega a tasas también muy altas de 12,6 y 7,0 por ciento por año para esos subperíodos. Dicho de otra forma, durante todo ese lapso de casi dos décadas la extensión total de la red creció 20 por ciento –sobre todo por la extensión y mejoramiento de una red cantonal cuya condición no llega a ser mayoritariamente buena– pero la inversión por kilómetro creció un astronómico total de 741 por ciento durante ese período; con el valor total de la inversión (en términos reales) aumentando 913 por ciento por ciento, o sea un poco más de diez veces.

Además, en los cuadros desagregados sobre la composición y extensión de la red también se observan saltos cuantitativos importantes –sobre todo en relación con la red cantonal– cuyo origen no es del todo claro[8]. Sobra decir que la incoherencia con el anteriormente descrito indicador directo de calidad es rotunda, pues con esos niveles elevados de inversión se esperaría una mejora continua en la calidad de la red casi que bajo cualquier criterio.

De todo esto se puede inferir con una muy alta probabilidad que no se cuenta con indicadores suficientemente consistentes en este ámbito, por lo que más adelante se comentará sobre limitaciones muy básicas para implementar metodologías tarifarias que incluyan factores de costo o eficiencia inducidos por el estado de la red vial[9].

Por otra parte, resulta que tampoco es fácil describir la otra vertiente del proceso de inversión –el componente directo del valor anual de la inversión en autobuses– ya que

8 Por ejemplo duplicaciones en la extensión de la red de un año para otro o sistemas de clasificación cambiantes entre carreteras de lastre, tierra y no inventariados.

9 Es importante subrayar en que se trata del valor de la inversión bruta, sin que haya sido posible determinar el componente neto de este rubro con la información disponible; pero parece muy poco probable que cualquier ajuste en ese sentido pueda compensar esos órdenes de magnitud.

no existen datos disponibles de carácter público; ni directamente de la ARESEP ni como desagregación de las cuentas de la Formación Bruta de Capital de las Cuentas Nacionales.

A falta de esos datos una posible aproximación indirecta consiste en observar la evolución de la flota de autobuses publicada en los anuarios del MOPT (ver el Apéndice), magnitud que tiene interés por sí sola a manera de indicador de la capacidad instalada; así como en relación con otras variables que pueden servir como punto de referencia para calcular indicadores de inversión. Una de esas magnitudes podría ser por ejemplo la evolución del tamaño de la población o de algún subconjunto de ella; en el tanto en que el aumento de un período a otro en la flota por cada mil habitantes indica un incremento neto en la capacidad instalada promedio.

Sin embargo, al examinar con mayor detenimiento los datos sobre la evolución de la flota y las notas metodológicas que los acompañan, de nuevo surgen muchas dudas sobre la consistencia y utilidad de estas estadísticas. En 1993 y 1994 la nota que se hace en relación con los autobuses dice que 'Incluye autobuses de servicio público', lo cual parece indicar que el total incluye ese rubro además de buses y microbuses de uso privado, tales como los utilizados en el turismo y el transporte de estudiantes, ya que ese tipo de vehículo no aparece en otras columnas.

Esta nota cambia en 1995 a 'Incluye microbuses de servicio público' y permanece así hasta 2004, cuando se advierte que 'La serie inicia en el 2003, porque a partir de este año la distribución según el estilo se cambió, para que fuera compatible con RITEVE.' El cambio de criterio implica un viraje muy significativo en las series ya que por ejemplo el número de automóviles aumenta 31 por ciento entre 2002 y 2003; la cantidad de camiones de carga y equipo especial disminuye en una cantidad cercana a 33.000 unidades y 20.000 unidades, respectivamente; al igual que una súbita contracción de casi 20.000 motocicletas de un año para otro.

Pero más sorpresivo es el desglose de buses, microbuses y busetas en aquellos de uso privado o público; según el cual en 2003 circularon 18.516 públicos y 10.555 privados; que en conjunto suman una cantidad muy por encima del total por 11.613 que se había publicado antes. Igualmente, para 2004 se registran 20.950 públicos y 14.761 privados; también muy en exceso de los 11.268 anteriores.

En el anuario de 2005 se hace referencia a datos preliminares, mientras que en lo de 2006 y 2007 se presenta un cuadro de nuevo separando los autobuses, microbuses y busetas de ruta (para transporte público) de aquellos para servicio privado. Aunque en total discordancia con los números recién mencionados en los anuarios de los años 2003 y 2004, en este caso las cantidades parecen más razonables y por separado suman el total original.

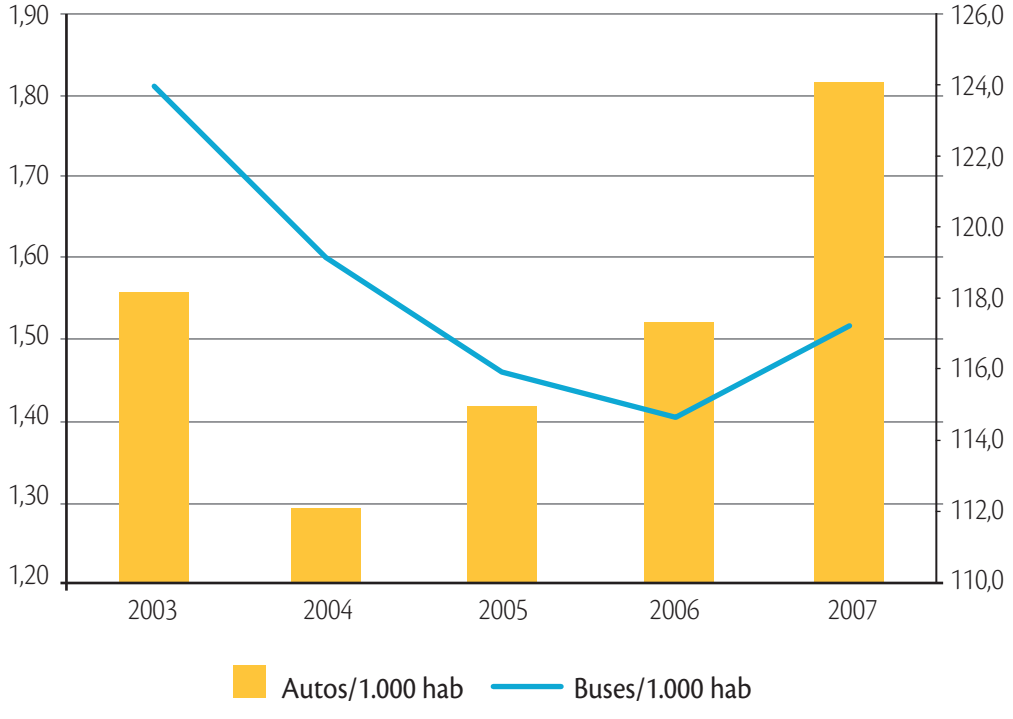
Cuadro 2
COMPOSICIÓN DE LA FLOTA DE AUTOBUSES, 2003-2007

Año	Ruta	Privado	Total
2003	7.397	4.216	11.613
2004	6.648	4.620	11.268
2005	6.151	5.747	11.898
2006	6.005	5.262	11.267
2007	6.580	5.765	12.345

Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas del Sector Transportes del MOPT.

A partir de esos datos, aunque sean escasos, en el gráfico 3 se ilustra la evolución de la flota de autobuses por cada mil habitantes; a la par de la misma relación para automóviles, con fines de comparación.

Gráfico 3
DENSIDAD DEMOGRÁFICA DE AUTOMÓVILES Y AUTOBUSES POR CADA MIL HABITANTES, 2003-2007



Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas del Sector Transportes del MOPT y cifras del INEC.

Si bien se trata de un indicador bastante grueso, pues no considera ajustes tales como la evolución de las modalidades sustitutivas o de los factores de utilización, la densidad demográfica de automóviles y autobuses (por cada 1.000 habitantes) muestra una cierta tendencia al crecimiento en automóviles y a la disminución en autobuses; al menos para este período restringido. Además, en términos simplemente de escala, el número de automóviles ha llegado a ser 45 veces mayor que el de buses; comparado con 30 veces durante la década de los noventa. En este sentido, aunado al aumento de 150 por ciento en el número de motocicletas durante el mismo lapso, se puede de nuevo conjeturar que se está observando una relativa 'privatización' del transporte de personas –la inversión en el transporte público de personas parece crecer a un ritmo más lento.

Desafortunadamente, en el siguiente anuario para los años 2009 y 2010 en conjunto, aparece una nota que aclara que 'Los vehículos en circulación corresponden a los que cumplieron con las obligaciones de pago con INS' (en contraste con lo anterior relativo a RITEVE) y desaparece el muy útil desglose: 'Incluye buses, microbuses y busetas de ruta y privado (estudiantes, personal de empresas y turistas), que tengan placas de autobuses.' De ahí en adelante, hasta el más reciente anuario, 'Incluye automóviles de servicio público y microbuses particulares.'

Recordando que se están buscando indicadores indirectos de la magnitud de la inversión anual en autobuses, parece razonable explorar también los datos de importación de autobuses y microbuses que aparecen en los anuarios del MOPT, ya que en el país no se produce este tipo de vehículos. En este caso se hace referencia a la cantidad y al valor CIF de los 'Vehículos automotores para el transporte de diez personas o más, incluido el conductor'; abarcando tanto lo público como lo privado. Los datos desagregados por partida disponibles en el INEC (código 87 02) tampoco especifican el sector institucional de importación, por lo que estos datos no son de utilidad en el sentido requerido.

Finalmente ni la ARESEP ni el MOPT parecen disponer de series de tiempo consolidadas midiendo la inversión anual en el transporte remunerado de personas en la modalidad autobuses, a pesar de hacer las fijaciones tarifarias por ruta y de otorgar las concesiones, para lo cual cuentan con la correspondiente información desagregada[10].

En conclusión –en este contexto de aproximaciones forzadas e indirectas a la inversión en esta actividad– con la información disponible no es mucho lo que se puede decir en cuanto a este proceso, lo cual de por sí ya es una observación interesante en relación con el proceso tarifario y regulatorio, tema sobre el cual se volverá más adelante.

10 Afortunadamente, la Intendencia de Transportes de la ARESEP ha indicado que a partir del 2013 implementó un nuevo procedimiento para la valoración y reconocimiento de esta inversión, con base en datos oficiales del Ministerio de Hacienda, lo cual permite sentar las bases para medir de forma sistemática la inversión a partir de fuentes oficiales de información.

3.2. Producción y suministro del servicio de transporte público de personas

De acuerdo con las cifras de Cuentas Nacionales para el período 2003-2012 tanto el Valor Bruto de la Producción (VBP)[11] como el Valor Agregado (VA) de la actividad Transportes por Autobús (a precios constantes de 1991, recordando que incluye público y privado) muestran un incremento anual promedio de 5 por ciento, que en todo caso es un crecimiento muy parecido al de todo la serie desde 1993. Es importante recordar que el quiebre en 2003 obedece a los cambios anteriormente descritos en una variable muy importante como lo es la medición de la flota, por lo que con frecuencia será necesario hacer referencia a los respectivos subperíodos o bien únicamente al más reciente (2003-2012) dependiendo de la disponibilidad de los datos.

El aporte de este subsector al PIB es un poco errático, pero en general tiende a aumentar desde 0,9 por ciento hace dos décadas hasta 1 por ciento en el presente. La principal razón para este comportamiento consiste en que la curva del VA sigue una tendencia exponencial bastante suave que no remeda en su totalidad las oscilaciones del PIB real, lo que tiene cierta lógica por su inelasticidad tanto precio como ingreso (se trata de un servicio necesario para una parte considerable de la población) y por una dinámica de demanda correlacionada con el crecimiento demográfico, que en el caso de Costa Rica también sigue una curva exponencial suave con tasa media de 1,9 por ciento para 1993-2012 o bien de 1,5 por ciento para 2003-2012.

De hecho, el coeficiente de correlación entre población y el VBP de autobuses es de 0,977 para las series 1993-2013 y de 0,998 para el lapso 1993-2013; pero para explicar ese cambio haría falta contar con más datos relativos a la dinámica de las subpoblaciones que demandan servicios de transporte por autobús tanto público como privado.

Por otra parte, a partir del quiebre antes comentado en 2003 y de acuerdo con las estadísticas oficiales sobre la flota, el número total de autobuses aumenta según tasas de 3,9 por ciento por año, bastante superior a la tasa de 1,5 por ciento de la población. Ello desde luego implica un aumento apreciable en el número de buses por cada 1.000 habitantes, que pasa de un promedio de 2,8 en 2003-2005 a un mínimo de 2,6 en 2006; para luego aumentar más de 33 por ciento en el quinquenio más reciente hasta alcanzar 3,5 en el año 2012. Dicho a la inversa, el número promedio de habitantes por bus cambia

11 El VBP es básicamente el valor total de los bienes o servicios típicamente producidos por una determinada actividad económica en un determinado período de tiempo, con frecuencia un trimestre o un año. También se utiliza el Valor Agregado (VA), que equivale al VBP neto de compras o insumos intermedios, pero para la descripción de actividades específicas el VBP es en general más fácil y naturalmente separable en sus componentes de precio y cantidad. En cualquier caso, siempre que no se den grandes cambios tecnológicos, la evolución de ambas magnitudes es prácticamente equivalente.

desde un máximo de 380 en 2006 hasta un valor de 284 por persona en el 2012; un 75 por ciento de lo que era apenas seis años antes.

Cuadro 3
POBLACIÓN, VALOR AGREGADO Y NÚMERO DE BUSES, 2003-2012

Año	Población	N.º buses	Bus/hab	hab/Bus	VBPautob/Bus
2003	4.086.405	11.613	2,8	352	2.407.166
2004	4.151.823	11.268	2,7	368	2.619.809
2005	4.215.248	11.898	2,8	354	2.641.559
2006	4.278.656	11.267	2,6	380	2.875.165
2007	4.340.390	12.345	2,8	352	2.795.819
2008	4.404.090	13.765	3,1	320	2.630.935
2009	4.469.337	13.999	3,1	319	2.698.688
2010	4.533.894	15.545	3,4	292	2.531.196
2011	4.592.149	15.621	3,4	294	2.637.621
2012	4.652.459	16.354	3,5	284	2.647.030

Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas del Sector Transportes del MOPT, cifras del INEC y las Cuentas Nacionales del BCCR.

Complementando lo anterior, puesto que a partir de 2006 el VBP tendió a crecer más lentamente que su cantidad, el VBP promedio por autobús también disminuye casi en forma sostenida hasta un nivel 8 por ciento inferior al de aquel año de referencia. Aunque sólo para los años que coinciden (2003 a 2007), el desglose público-privado de los anuarios del 2006 y 2007 antes mencionados arroja la misma tendencia para el subsector público: aumento en el VBP por unidad de los buses de ruta hasta el 2006 y luego empieza un descenso significativo.

Sin considerar otros factores, este indicador de productividad decreciente, aunado al anterior de aumentos en el número promedio de buses por persona, podría estar indicando potenciales problemas con el tamaño de la flota en general; posiblemente un aumento en la capacidad ociosa. Otra posibilidad es que el aumento de la flota de autobuses en el período 2003-2012 se haya dirigido sobre todo a las rutas cantonales que, según se señaló en la sección anterior sobre inversión, han sido las que más han crecido; pero además se tendría que suponer que tales rutas se ubican en aquellos cantones de menor densidad de población. También se podría dar el caso de que la expansión más acelerada de autobuses de servicio privado con productividades medias decrecientes sea la causa de este fenómeno, o por último problemas graves en la medición del VBP.

En cualquier caso el tema común o *leitmotiv* de esas posibilidades en apariencia totalmente dispares, con excepción de problemas en la medición del VBP, es que todas apuntan a la relación entre el la utilización y el tamaño de la flota en relación con la magnitud de la demanda. Con todas su limitaciones, el ejercicio precedente brinda algunas pistas iniciales y sirve como un primer acercamiento a uno de los problemas cruciales de las metodologías tarifarias para autobuses de servicio público, que es precisamente el problema de la determinación de la demanda, tema de la siguiente sección.

3.3. Demanda y consumo del servicio de transporte público de personas

El indicador ideal de la demanda por este servicio –en tanto que industria– sería la cantidad total de pasajeros-kilómetro movilizados por período, pero estas estadísticas no se encuentran disponibles con facilidad. Sin embargo, de nuevo se puede recurrir a métodos indirectos con el fin de ubicar al menos órdenes de magnitud en este sentido.

Para empezar, como se trata de sectores de servicios con su particular característica de correlación continua entre los niveles de producción y consumo, de la sección precedente se puede rescatar –con las limitaciones que tengan esas estimaciones– el crecimiento casi constante del VBP del total de autobuses (públicos y privados) del orden de 5 por ciento anual en el período 1993-2012. La tasa de crecimiento de la población disminuyó de 2,3 por ciento a 1,5 por ciento por año de una década a otra, al mismo tiempo que se observó que la flota de autobuses privados, automóviles y motocicletas particulares creció más rápidamente que la flota de buses de ruta, por lo que un 5 por ciento de crecimiento anual del consumo parece más bien una cota superior.

Si se recurre a las estimaciones de consumo privado a precios constantes de 1991, los servicios de transportes incluyen autobuses (incluido transporte de estudiantes y turismo), pero además taxis, camiones de carga, autos de alquiler, aviación y cabotaje, por lo que este rubro no es un buen indicador para este propósito.

Por otra parte, el consumo de diésel por parte de los autobuses de ruta sí puede resumir algunos aspectos del tamaño y utilización de la flota, mostrando incrementos anuales promedio de 3,4 por ciento para la primera década y 4,8 por ciento para la segunda; de todo lo cual se puede inferir que una estimación razonable de tasas de crecimiento de la demanda puede estar en el rango de 2 a 5 por ciento por año como máximo; probablemente más cerca del límite inferior con una desaceleración en la segunda parte de la serie.

Otro parámetro que quizá ilustre algunos aspectos de la demanda de estos servicios puede ser el peso de este componente de gasto en el total de gastos familiares. El transporte por autobús (urbano e interurbano) muestra una ponderación de 2,7 por ciento en el

IPC con base julio de 2006 = 100, posiblemente ya bastante desactualizada. Además, es muy probable que en esta misma línea las encuestas de ingresos y gastos familiares brinden información útil como punto de partida para estimaciones de la demanda agregada o sectorial; aunque por otro lado se trata de información discontinua.

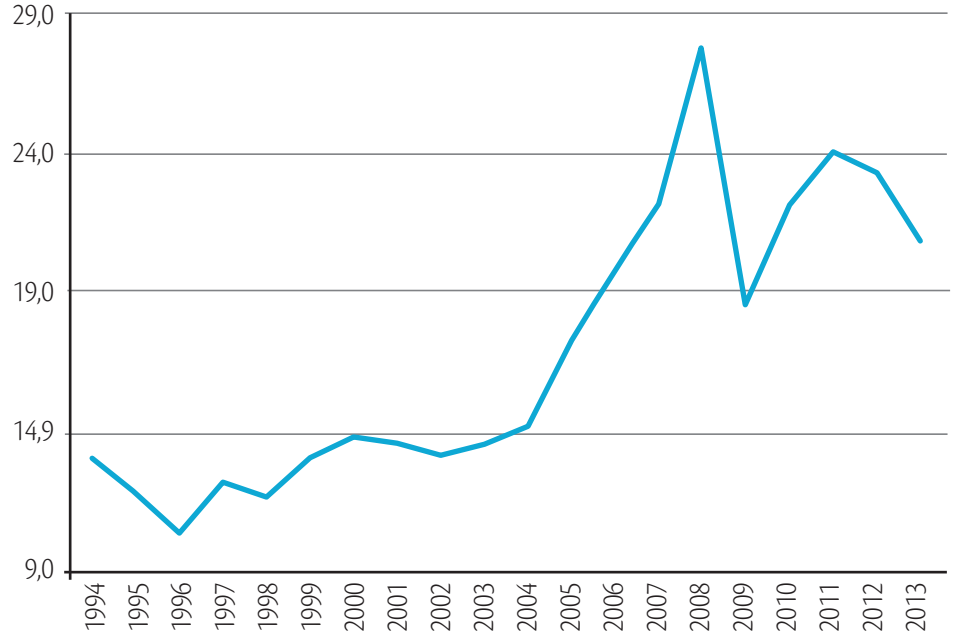
Finalmente, las estimaciones de demanda específicas para ciertas regiones o incluso rutas es un problema mucho más difícil, pero al mismo tiempo mucho más útil ya que, como se ha señalado y se verá posteriormente, este parámetro constituye un ingrediente central en las metodologías tarifarias relacionadas con el transporte remunerado de personas. Estas estimaciones requieren de diseños muestrales especializados cuya implementación es bastante cara, razón por la cual suelen desactualizarse con facilidad en la medida en que cambian la demografía y la geografía económica, tema sobre el cual también habrá que volver posteriormente.

3.4. Indicadores de costos: una primera aproximación

En el panorama energético de Costa Rica se comentó sobre algunos indicadores de eficiencia en el uso del diésel en el transporte público de personas, y se concluyó que o bien no se ve una tendencia clara o más bien se insinúan algunos visos de una desmejora en ese ámbito. Para ello se recurrió al cálculo de razones técnicas en el sentido de relaciones entre unidades puramente físicas y valores a precios constantes, en tanto indicadores de cantidades.

En contraste con lo anterior, si se calcula el coeficiente en términos de colones corrientes, o sea, la razón del valor del gasto en diésel como proporción del VBP del sector también en colones corrientes, la 'factura' anual promedio del diésel creció aceleradamente desde alrededor de 12 por ciento a mediados de la década de los noventa hasta alcanzar 28 por ciento en el año 2008. Disminuyó a 18 por ciento en 2009 por la caída coyuntural en los precios del petróleo a inicios de la gran recesión, para luego estabilizarse de nuevo en un valor relativamente alto de alrededor de un 22 por ciento del valor de la producción en los años más recientes. Evidentemente, se trata de un componente de costos muy importante en esta industria.

Gráfico 4
GASTO EN DIÉSEL, 1994-2013
(como porcentaje del VBP)



Fuente: Elaboración propia con base en los Balances Energéticos de la DSE y las Cuentas Nacionales del BCCR.

Sin embargo, para efectos de análisis tarifario este no es desde luego el único costo –también hay costos de mano de obra, de mantenimiento, financieros y otros. Por ello vale la pena examinar los determinantes de los costos desde una perspectiva general, antes de entraren los detalles. En esta línea, un experimento interesante consiste en cotejar la evolución de las tarifas de los autobuses con al menos algunos de los principales rubros de costos, incluyendo indicadores para algunos de los rubros antes mencionados. Sin contar de antemano con ponderadores para estos diferentes componentes de costos, el ejercicio tiene interés por sí solo, aunque sea como una primera aproximación, ya que ayuda a ubicar el tema de los motivos de los ajustes tarifarios. En el siguiente cuadro se muestra la evolución de algunos de estos indicadores de costos, cuya definición se lista a continuación.

Pr DO - Precio del diésel por litro.

IPC - Índice de Precios al Consumidor, base junio de 2006 = 100.

TDC - Tipo de cambio promedio anual usado en la Cuentas Nacionales.

ISM - Índice de Salarios Mínimos en Transportes, Comunicaciones y Almacenaje; base 1984 = 100.

Tasa SFN - Tasa activa promedio del SFN; porcentaje.

IIM - Índice Implícito de las Importaciones en Colones; Cuentas Nacionales.

Pasaje bus - Pasaje promedio de bus urbano e interurbano, tomado del IPC.

Los rubros arriba descritos fueron indizados al año 2006 ya que el índice más reciente de los pasajes está disponible en el IPC desde ese año. Obviamente, varios de ellos están correlacionados y reiteran la dinámica de los otros: por ejemplo, el efecto del tipo de cambio está implícito en el IPC o bien en el nivel de las tasas de interés. Pero precisamente por eso es que los resultados son muy sugerentes:

Cuadro 4
ALGUNOS INDICADORES DE COSTOS PARA AUTOBUSES, 2006-2013

Año	Pr DO	IPC	TDC	ISM	Tasa SFN	IIM	Pasaje bus
2006	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2007	117,70	109,36	101,05	110,76	76,24	110,29	112,16
2008	175,33	124,04	102,93	123,84	73,68	123,09	128,84
2009	130,14	133,77	112,13	138,72	95,20	122,88	138,28
2010	146,22	141,34	102,85	150,09	87,15	117,71	147,41
2011	173,85	148,24	98,91	159,62	79,74	121,75	152,83
2012	182,58	154,90	98,37	169,77	86,83	120,99	162,76
2013	184,13	163,00	97,75	180,71	76,48	117,33	184,67
Crecimiento (%)	9,1	7,2	-0,3	8,8	-3,8	2,3	9,2

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales del BCCR, la DSE, Indicadores Económicos del BCCR y el IPC del INEC.

Este cuadro sugiere que el pasaje de bus promedio se encuentra 'superindizado', en el sentido de que su nivel ha aumentado más rápidamente cualquiera de sus posibles componentes o factores de influencia; con excepción del diésel, que crece a un ritmo similar o ligeramente superior. Esto sigue siendo cierto para el período más largo de 1994-2013.

A manera de cifras de control en relación con los datos de los pasajes de bus provenientes del IPC, el índice implícito de precios del VBP de autobuses también crece en promedio en un 8,6 por ciento por año, crecimiento parecido únicamente al aumento en aquellos costos que crecen con mayor celeridad. No obstante, para poder analizar con mayor detenimiento una hipótesis de esta naturaleza será necesario en capítulos posteriores examinar la estructura de las tarifas, así como los mecanismos y metodologías de fijación de tarifas tanto individuales como generales.

4. CONTEXTO INSTITUCIONAL, LEGAL Y ESTRUCTURA DE MERCADO

El ecosistema político e institucional de la regulación es determinante para su efectividad. Este establece las reglas y parámetros que permiten o impiden una regulación oportuna y de calidad en el ámbito de esos servicios.

En las siguientes secciones se describen los elementos de ese contexto, haciendo mención únicamente de las leyes e instituciones que tiene relación directa con el quehacer regulatorio. Puesto que se trata de un capítulo descriptivo, en aras de no 'reinventar la bicicleta' se ha recurrido extensamente a las citas textuales y a la transcripción directa de una variedad de fuentes de información, haciendo desde luego la referencia para uso del lector interesado.

4.1. Marco legal e institucional

En relación con la legislación vigente se exponen los principales objetivos y aquellos artículos de las leyes que tienen relación muy cercana con las tarifas del transporte público por autobús. En el caso de la ley de la ARESEP, dada su importancia para todos los temas aquí tratados, se hace una citación más extensa de los artículos relevantes. La principal implicación de este repaso de la normativa consiste en que el marco legal (y como se verá luego, también el andamiaje institucional que lo acompaña) se presta para la existencia de ciertas *áreas grises* cuya ambigüedad puede comprometer la efectividad de la acción regulatoria.

En forma similar, en lo tocante a las instituciones también se ha hecho un esfuerzo por circunscribirse a las que tienen una relación específica, así como a describir únicamente los objetivos generales y aspectos organizacionales que más pueden afectar el ambiente de la regulación tarifaria. Por su importancia tanto para la electricidad como para el transporte por autobús el tema de la planificación energética se ha expuesto en una subsección aparte, lo cual además permite ir amarrando los capítulos introductorios con los temas más específicos de las metodologías tarifarias.

Con el objetivo de optimizar el espacio, en la subsección relativa a las leyes partes enteras de citas o artículos extensos se han omitido, por lo que el lector interesado en conocer las leyes en su totalidad puede buscar en las citas correspondientes. También se ha recurrido a *enfatizar ciertas partes del texto* que se han considerado especialmente importantes para la temática de este estudio, advirtiendo que dicho énfasis no pertenece al texto original.

4.1.1. Instituciones

Las instituciones públicas más directamente ligadas con el acontecer del transporte remunerado de personas, modalidad autobús, son desde luego la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), así como el Ministerio de Obras Públicas Y Transportes (MOPT), el Consejo de Transporte Público (CTP) y la Defensoría de los Habitantes (Defensoría). El sector de los autobuseros se encuentra organizado en la Cámara de Transportes (Cámara) y los usuarios cuentan con al menos dos organizaciones formales.

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) es la institución pública costarricense encargada de regular la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento ambiental, energía eléctrica y combustibles y transporte terrestre, marítimo y aéreo. Sus funciones principales son la fijación de precios y tarifas, y velar por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima (ARESEP, 2014).

MISIÓN: "Que los servicios públicos regulados se presten en condiciones óptimas de acceso, costo, calidad y variedad para los usuarios".

VISIÓN: "Ser una Autoridad Reguladora

- Comprometida con los usuarios de los servicios.
- Independiente en la toma de sus decisiones.
- Innovadora y especializada en las materias de su competencia.
- Con un equipo de trabajo competente, motivado y comprometido con los objetivos institucionales.
- De alta credibilidad en la sociedad costarricense y ante la comunidad internacional".

Los objetivos fundamentales son:

- Procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios públicos.
- Asegurar que los servicios públicos se brinden bajo el *principio de servicio al costo* (incluye los costos necesarios para prestar el servicio, permitan una retribución competitiva y garanticen el desarrollo adecuado de la actividad).
- Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar, en forma óptima, los servicios públicos.
- Coadyuvar en la *protección del ambiente.*

Su historia comprende tres períodos fundamentales o fases de crecimiento. Durante los años 1991-1996 se desarrolló un nuevo concepto de regulación que logró concretarse en la ley 7593 que transformó al SNE en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica (ARESEP). Entre 1997 y 2000, la ARESEP enfrentó el desafío de consolidar el sistema regulatorio en el país, mejorar su estructura organizativa para reglar los servicios de energía, concesión de obra pública, telecomunicaciones, agua, saneamiento ambiental, combustibles y transportes.

> Durante la etapa más reciente, desde el 2000, la Autoridad Reguladora obtuvo una amplia experiencia en la regulación de los servicios públicos. *Dirigió sus esfuerzos en la mejora de aspectos metodológicos, evaluación de la calidad y la protección del ambiente,* en aras de fomentar la sostenibilidad de los recursos naturales. En su etapa de madurez, la ARESEP enfrenta la necesidad de fomentar la participación ciudadana y de perfilarse como una institución que promueva la participación comunitaria en la resolución de situaciones locales y del ámbito nacional (ARESEP, 2014).

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Se trata de una institución de vieja data en Costa Rica. Mediante Decreto LI del 20 de octubre de 1860 se creó la Dirección General de Obras Públicas. Inicialmente estuvo adscrita a Secretarías de Estado tales como las de Hacienda, Guerra, entre otros, y luego pasó a formar parte de la Cartera de Obras Públicas, cuando esta se estableció el 4 de agosto de 1870 y posteriormente de la de Fomento, cuando se creó el 17 de junio de 1881; se mantuvo vigente hasta 1948, salvo en el lapso comprendido entre el 8 de junio de 1917 y el 9 de agosto de 1919, durante el cual rigió la fugaz Constitución Política de 1917, que sustituyó las Secretarías de Estado por Ministerios (MOPT, 2012).

Según decreto de Ley n.º 1 del 8 de mayo de 1948, el Ministerio de Fomento se transforma en Ministerio de Obras Públicas. Mediante, Ley n.º 3155 del 5 de agosto de 1963, se crea el Ministerio de Transportes en sustitución del Ministerio de Obras Públicas, asumiendo las obligaciones del anterior que fueran compatibles con los objetivos principales del nuevo: construir, mantener y mejorar la red de carreteras nacionales, carreteras regionales y caminos de todo el país, planes cooperativos, regular y controlar el tránsito, construir, mantener y mejorar los aeropuertos nacionales controlando el transporte aéreo, controlar y regular el transporte ferroviario, regular y mejorar el transporte marítimo.

Posteriormente, por medio de la Ley n.º 4786 del 5 de julio de 1971 se reforma la ley anterior, constituyéndose en Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Entre noviembre de 1995 y julio de 1998 se publican varios decretos ejecutivos que reestructuran el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para adecuarlo al trabajo por procesos.

Con la publicación de la Ley n.º 7762 'Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos', en el Alcance n.º 17 a *La Gaceta* n.º 98 del 22 de mayo de 1998; se

crea el Consejo Nacional de Concesiones, el cual regula los contratos de concesión de obras públicas y de obras con servicios públicos. Mediante, la Ley n.º 7798, publicado en el Alcance n.º 20 a *La Gaceta* No. 103 del 29 de mayo de 1998; se crea el Consejo Nacional de Vialidad que se encarga de regular la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesías y puentes de la red vial nacional.

En marzo de 1999 se reestructura nuevamente el Ministerio de Obras Públicas, según el Decreto Ejecutivo n.º 27917-MOPT, publicado en *La Gaceta* No.112 del 10 de junio de 1999. Se crea el Consejo de Transporte Público mediante la Ley n.º 7969, 'Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi', publicado en *La Gaceta* n.º20 del 28 de enero del 2000; el cual se encarga de definir las políticas y ejecutar los planes y programas nacionales relacionados con las materias de su competencia.

Mediante el oficio DMOPT-3673-10 del 12 de agosto de 2010 se solicita al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) el registro y aprobación de los tres Viceministerios, a saber: Viceministerio de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, el cual tendrá bajo su responsabilidad la División de Transportes, el Consejo de Seguridad Vial y el Consejo de Transporte Público; el Viceministerio de Transporte Aéreo y Marítimo, con la responsabilidad de la División Marítimo Portuaria, el Consejo Técnico de Aviación Civil y el Consejo Portuario Nacional; así como el Viceministerio de Infraestructura y Concesiones cuyo ámbito de acción será la División de Obras Públicas, el Consejo nacional de Vialidad y el Consejo Nacional de Concesiones.

Mediante el oficio DMOPT-7879-11 del 23 de noviembre del 2011 y en apego a lo establecido en la Ley n.º 8992, publicado en *La Gaceta* n.º 191 del 05 de octubre del 2011, se solicita a MIDEPLAN, el ajuste y registro de la Unidad Ejecutora y de Coordinación del Primer Programa para la Red Vial Cantonal, lo que con el oficio DM-671-11 del 24 de noviembre de 2011, se crea dependiendo de la División de Obras Públicas.

MISIÓN: "Somos la Institución que apoya al Ministro en el ejercicio de la rectoría del Sector Transporte; responsable de regular y controlar el transporte, así como de ejecutar obras de infraestructura del transporte, seguras y eficientes, con el objetivo de contribuir al crecimiento económico-social en armonía con el ambiente. Nuestra propuesta de valor a los administrados se fundamenta en decisiones oportunas, productividad y transparencia en la gestión, con el propósito de mejorar la competitividad del país y con ello la calidad de vida de sus habitantes".

VISIÓN: "Ser la Autoridad que lidera la implementación del Plan Nacional de Transporte 2011-2035, que constituye el punto de encuentro de todas las Instituciones públicas, así como de los agentes económicos y sociales involucrados en su ejecución; reconocidos por los administrados como la Institución que contribuye al desarrollo del país; todo en

congruencia con la visión que persigue el Gobierno de la República a través del Plan Nacional de Desarrollo".

Objetivo General: Dotar al país de la infraestructura del transporte requerida y velar por la adecuada operativización del Sistema del Transporte.

Algunos objetivos más específicos en relación con el transporte de personas son:

- Determinar, con base en estudios y planes elaborados al efecto y conjuntamente con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el orden de prioridades en materia de construcciones viales, portuarias y aeroportuarias.
- Planificar, construir y *mejorar las carreteras y caminos*. Mantener las carreteras y *colaborar con las municipalidades* en la conservación de los caminos vecinales. Regular y controlar los derechos de vía de las carreteras y caminos existentes o en proyecto. Regular, controlar y vigilar el tránsito, sus consecuencias ambientales y el transporte por los caminos públicos.
- Construir, mejorar y mantener las edificaciones y demás obras públicas no sujetas a disposiciones legales especiales y vigilar porque se les dé el uso adecuado. La planificación de estas obras se hará conjuntamente con los organismos a los cuales incumbe su funcionamiento, operación y administración.

El Consejo de Transporte Público

El Consejo de Transporte Público, fue creado mediante la Ley 7969 'Ley Reguladora del Servicio Público del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad Taxi', como órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con personería jurídica, especializado en materia de transporte público y se encarga de definir las políticas y ejecutar los planes y programas nacionales relacionados con las materias de su competencia, por ende es el responsable de dotar al país de un *sistema de transporte público eficiente y moderno*, capaz de adaptarse a los constantes cambios de la sociedad, en armonía con el entorno urbano (CTP, 2014).

El Consejo de Transporte Público es una institución que se creó para asumir funciones que tradicionalmente había desarrollado el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a través de la Dirección de Transporte Público. Su ámbito de acción se circunscribe a lograr la modernización del Sector Transportes, con eficiencia y agilidad en los servicios que brinda y armonía con el medio ambiente.

MISIÓN: "Somos la institución que diseña y optimiza los sistemas de transporte público terrestre en sus distintas modalidades, regulando y fiscalizando los mismos, garantizando la satisfacción de las necesidades de los usuarios y de los prestatarios del servicio, mediante *un sistema ágil y eficiente de transporte público terrestre amigable con la naturaleza*".

VISIÓN: "Nos vemos como la institución que debe dotar al país de un sistema de transporte terrestre eficiente, moderno, continuo, seguro y equitativo, con capacidad de satisfacer las necesidades de los usuarios y los prestatarios del servicio, adaptándose a los cambios constantes de la sociedad y de su desarrollo urbano y regional, en armonía con el medio ambiente".

Muy recientemente, se ha hecho público un conflicto con la Defensoría de los Habitantes, en el sentido de que esta última reclama que '… en los últimos siete años el CTP no evaluó ni fiscalizó en forma adecuada y constante la prestación de los servicios concesionados, a pesar de que la institución contaba con los mecanismos de consulta adecuada.' (*La Nación*, 4 de abril de 2014).

Esto ha sido refutado por la Cámara de Transportes, que como se verá más adelante es otro agente importante en este sector; agrupando y organizando la parte empresarial de la actividad.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio

En relación tanto con los servicios de suministro de electricidad como con el transporte de personas por autobús, el MEIC tiene dos papeles fundamentales; uno como defensor de los derechos del consumidor y otro como promotor de la competencia. Las instancias especializadas en estos temas son la Dirección de Apoyo al Consumidor y la Comisión para Promover la Competencia.

Dirección de Apoyo al Consumidor

Su objetivo es promover y tutelar los principios, criterios, obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores para fomentar una mayor justicia, libertad, transparencia y trato equitativo para con los consumidores en equilibrio con los derechos del comerciante (MEIC, 2014).

MISIÓN: "Promover y tutelar los principios, criterios, obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores para fomentar una mayor justicia, libertad, transparencia y trato equitativo para con los consumidores en equilibrio con los derechos del comerciante".

VISIÓN: "La Dirección de Apoyo al Consumidor se visualiza como un área del Ministerio de Economía, Industria y Comercio impulsada por los principios de transparencia, eficiencia y eficacia, capaz de brindar servicios oportunos, prácticos y actualizados en información, educación, organización y tutela de los derechos y obligaciones de los consumidor, promoviendo un cambio cultural tanto del consumidor como del comerciante, con el fin de lograr un equilibrio entre ambos sectores y su entorno social".

Áreas de Trabajo:

1. Transparencias de mercados: monitoreo de precios y verificación de mercados
2. Educación al consumidor
3. Organizaciones de consumidores
4. Información y orientación
5. Atención de quejas y denuncias

Comisión para Promover la Competencia

La Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) es una órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, cuyo propósito fundamental es cumplir los preceptos de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor n.º 7472, mediante la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, investigando y sancionando las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado (COPROCOM, 2014).

MISIÓN: "Propiciar y apoyar el desarrollo económico y social del país, a través de una sana *política de competencia* que facilite un adecuado y eficiente funcionamiento del mercado, la remoción de obstáculos innecesarios a la actividad productiva y el impulso de la actividad empresarial, dentro de un marco jurídico que permita el accionar y respeto de los intereses legítimos de los diversos agentes económicos".

VISIÓN: "Ser un órgano que tutele y promueva el *proceso de competencia y libre concurrencia* de una manera efectiva, así como una instancia de consulta en la materia para los demás entes de la Administración".

Una de las tareas más importantes de COPROCOM es la de difundir los alcances de la legislación de competencia. Si bien, ya existe una ley sobre la materia, no existe todavía una cultura de competencia en el país, pero sobre todo una clara conciencia de los beneficios que esta puede generar a los diversos agentes económicos. La labor educativa que ha desarrollado COPROCOM, no solo se ha centrado en el sector privado, sino que también ha incluido al sector público, ya que en algunos casos, es el mismo Estado quien más limita la libre concurrencia y competencia en el mercado.

Por otra parte, con el propósito de prevenir la realización de prácticas o concentraciones anticompetitivas, COPROCOM tiene la facultad de emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos administrativos. También está facultada para atender las consultas que formulan los agentes económicos, y establecer los mecanismos de coordinación con otras instancias del Estado para sancionar y prevenir prácticas monopolísticas, monopolios, carteles, concentraciones u otras prácticas ilícitas.

Ministerio de Planificación y Política Económica

MIDEPLAN se constituye en órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República y es la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las *estrategias y prioridades del Gobierno*; es decir, define la visión y metas de mediano y largo plazo que inspiran el accionar del Poder Ejecutivo (MIDEPLAN, 2014).

El país da sus primeros pasos hacia el proceso de planificación nacional en el año 1963, cuando a través de la Ley n.º 3087 se crea la Oficina de Planificación (OFIPLAN) como una dependencia directa de la Presidencia de la República, encargada de coordinar la acción planificadora del Estado, la preparación e impulso de políticas y la definición de acciones en procura de una mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública, con el objetivo de orientar el desarrollo nacional.

Conforme OFIPLAN se posicionó en la estructura institucional del país y se fortalecieron sus capacidades de coordinación y *definición de políticas estratégicas*, también se vio la necesidad de ampliar sus competencias y ámbitos de acción, por lo que diez años más tarde se emite, en 1974, la ley n.º 5525 Ley de Planificación Nacional, ley que se encuentra vigente y cobija las principales funciones y competencias de la institución. Ocho años después se convierte a OFIPLAN en Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), mediante art. 2 de la Ley n.º 6812 de Reestructuración del Poder Ejecutivo del 14 de setiembre de 1982.

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131 de 18 de setiembre de 2001, establece un tratamiento legal sobre la sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, en el tanto el Plan constituye el marco global que orienta los planes operativos institucionales y a su vez, estos determinan los presupuestos públicos.

MIDEPLAN es miembro de importantes órganos colegiados, que definen políticas públicas sobre presupuestos públicos (Autoridad Presupuestaria, Ley n.º 8131 de 18 de setiembre de 2001) y sobre *inversiones públicas* (Consejo Nacional de Financiamiento Interno, Externo y de Inversión –CONAFIN–, Decreto Ejecutivo n.º 31675-H-MIDEPLAN de 1° de marzo de 2004), entre otros.

El Área de Inversiones es la instancia de MIDEPLAN encargada de facilitar la coordinación y promoción de los procesos relacionados con la *planificación, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión pública en Costa Rica,* que las instituciones y entidades del sector público requieren impulsar para promover el desarrollo integral del país. Sus funciones son:

– Generar las capacidades y esfuerzos necesarios para orientar, a través del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), las actividades que permitan contar, en el futuro, con la infraestructura pública adecuada.

– Establecer las políticas, normas, instrucciones, procedimientos, metodologías en materia de proyectos de preinversión e inversiones públicas que requieren las instituciones.

– Elaborar el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP), instrumento que permite operacionalizar a través de proyectos de inversión las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo.

Es importante destacar que, como se señalará en la respectiva sección sobre normativa, en el artículo 45 de la ley de la Autoridad Reguladora se establece que 'La Junta Directiva, el regulador general, el regulador general adjunto y los miembros de la SUTEL, ejercerán sus funciones y cumplirán sus deberes en forma tal, que sean concordantes con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en los planes de desarrollo de cada sector, así como con las políticas sectoriales correspondientes.'

Ministerio del Ambiente y Energía

Con la fundación del Servicio Meteorológico Nacional, hoy denominado Instituto, en el año 1888 se inicia históricamente la génesis de las dependencias que conforman el actual Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) (MINAE, 2014).

A mediados del siglo XX se crea la Dirección de Geología, Minas y Petróleo. En 1980 se crea el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y dos años después, por reestructuración del Poder Ejecutivo, se crea el Ministerio de Industrias, Energía y Minas (MIEM). En 1988, vía norma presupuestaria el MIEM se transforma en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), incorporándose competencias en materia de bosques, flora y fauna silvestre, áreas silvestres protegidas y meteorología. El área de Industrias se traslada al Ministerio de Economía y Comercio.

En 1995 se reestructura el MIRENEM, con el aval correspondiente de MIDEPLAN y del Tribunal del Servicio Civil. Ese mismo año, mediante la Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554, se le asignan nuevas competencias en materia ambiental denominándose en adelante, Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Aparecen así el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Contralor Ambiental, el Tribunal Ambiental Administrativo, y los Consejos Regionales Ambientales. Además, paulatinamente se le han sumado otros ámbitos de competencia en materia de recursos hídricos, hidrocarburos, género, educación ambiental, participación ciudadana, biodiversidad, humedales, cambio climático, implementación conjunta, conservación y uso racional de la energía, y calidad ambiental, en acatamiento de mandatos establecidos en diversas normativas jurídicas vigentes.

El MINAE, es un ente organizativamente complejo al estar conformado por distintos órganos desconcentrados y otros adscritos. La Administración 2006-2010 propuso la

transformación del MINAE en el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, cuya creación se concretó con la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones en junio del 2010. Dos años después, en junio del 2012, la Administración 2010–2014 anunció que el sector telecomunicaciones sería reubicado y traspasado al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

A partir del 1° de febrero del 2013 el ministerio pasa a llamarse Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Entre las instituciones adscritas relacionadas con energía eléctrica y transportes se encuentran la Dirección Sectorial de Energía, la Dirección de Cambio Climático y la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental. La Dirección Sectorial de Energía está a cargo de la planificación energética, la cual se describirá con mayor detalle en la subsección 4.1.3.

La Defensoría de los Habitantes

La Defensoría de los Habitantes es una Institución Pública que protege los derechos e intereses de todas las personas que habitan en Costa Rica. Vela también por el buen funcionamiento de los *servicios del sector público* (DHR, 2014).

En el mes de noviembre de 1992 la Ley n.º 7319 del Defensor de los Habitantes de la República fue aprobada por la Asamblea Legislativa y publicada en *La Gaceta* n.º 287 del 10 de diciembre de 1992, con vigencia a partir del 10 de marzo de 1993. Reformada mediante la Ley n.º 7423 del 18 de julio de 1994, se sustituyó la palabra 'Defensor' por 'Defensoría', tanto en el título como en algunos de los artículos. La Defensoría de los Habitantes abrió sus puertas el 1 de octubre de 1993.

La Defensoría de los Habitantes es un órgano contralor que forma parte del Poder Legislativo. El fin de esta institución es el de velar porque la actividad del sector público se ajuste al ordenamiento jurídico y la moral, de forma tal que los d*erechos e intereses de los habitantes* siempre estén protegidos.

MISIÓN: "Proteger a las habitantes y los habitantes frente a las acciones y omisiones del Sector Público, mediante un control de legalidad, justicia y ética por medio de la prevención, defensa, promoción y divulgación de sus derechos e intereses".

VISIÓN: "Seremos una institución dinámica y fortalecida; accesible y regionalizada, con legitimidad e incidencia en todo el país; eficiente en la utilización de las herramientas del ordenamiento jurídico; innovadora de sus estrategias de intervención para que sean acordes a la realidad nacional; contribuyendo así al mejoramiento de la gestión del sector público y a la calidad de vida de las habitantes y los habitantes".

Las organizaciones empresariales

Cámara Nacional de Transportes de Costa Rica (CANATRANS)

Esta organización agrupa la mayoría de empresas de buses de la Gran Área Metropolitana (GAM) y es una de las más antiguas, fundada en 1949 (CANATRANS, 2014).

> *Somos la Cámara Nacional de Transportes de Costa Rica, organización sin fines de lucro que promueve desde 1949 el bienestar del sector transporte público remunerado de personas, mediante la capacitación, asesoría, simplificación de trámites, competitividad sana, servicios y eventos que engrandecen al empresario del transporte público nacional para satisfacción del usuario.*
>
> *Nos impulsa el compromiso constante de vigilar manera continua las leyes y políticas del Transporte Público, políticas económicas y tarifarias, y mantenerlas actualizadas, a la vez comunicarlo a nuestros agremiados agremiados.*
>
> *Este órgano colegiado vigila de manera continua las leyes y políticas del Transporte Público, políticas económicas, tarifarias y emprende las luchas en defensa de sus agremiados, en beneficio de empresarios y usuarios del servicio.*
>
> *Mediante la capacitación, asesoría, simplificación de trámites, competitividad sana, servicios y eventos, CANATRANS engrandece al empresario del transporte público a nivel nacional, buscando siempre la satisfacción del usuario.*
>
> *CANATRANS impulsa además el respeto las necesidades culturales y sociales de las comunidades a las que nuestros asociados sirven con gusto y honor, atendiendo las inversiones que exige la Ley de Igualdad de Oportunidades para atender de manera inclusiva a nuestra sociedad y aportando entre los empresarios la conciencia ambiental, porque impulsa el uso de tecnologías limpias y combustibles como biodiésel.*

VISIÓN: "Ser reconocida nacional e internacionalmente como una organización líder en la representación, lucha y defensa de los intereses de sus afiliados en Transporte Público Remunerado de Personas, modalidad autobuses para mejorar la calidad, confiabilidad, seguridad, rapidez y poder impactar positivamente de nuestros servicios a la sociedad costarricense".

MISIÓN: "Dar un auténtico servicio permanente a nuestros afiliados con servicios de calidad. Para ello es preciso contar con empleados y asesores muy calificados y con un alto grado de motivación, para que el beneficio a largo plazo esté garantizado".

La Cámara Nacional de Autobuseros (CANABUS)

La asociación agrupa a unas treinta empresas, sobre todo en rutas fuera del GAM como San Ramón, Upala, Turrialba, Puntarenas, Paraíso, Atenas, Naranjo y rutas internacionales a Centroamérica.

La Cámara Nacional de Autobuseros es un ente que representa a concesionarios y permisionarios de transporte público regulado modalidad autobús de todo el país y defiende los intereses de sus afiliados. La organización nació en junio de 1990 en la provincia de Alajuela, producto de la necesidad de los empresarios de esa zona, originariamente denominada Asociación Cámara Provincial de Autobuseros Alajuelenses (CANABUS, 2014).

Dado su crecimiento y a la incorporación de empresas de las zonas de Guanacaste, Ciudad Quesada, Turrialba, Palmares, Grecia, Atenas, San Ramón, Quepos, San José, en el año 2012 luego de una asamblea general de socios se decidió cambiar el nombre a Asociación Cámara Nacional de Autobuseros.

Entre las principales funciones se encuentran:

- Coordinar los intereses de las empresas asociadas en una entidad independiente, con personería propia, que tenga la necesaria autoridad a efecto de tomar acuerdos generales, en lo referente al mejoramiento y adecuación de los permisos que prestan, como en lo concerniente a la vigilancia y protección de las concesiones, permisos y derechos de sus asociados ante las autoridades de Gobierno.
- Promover ante los Supremos Poderes de la República toda gestión, ley, beneficio bancario, beneficio impositivo y similar que se refieran al transporte público de personas.
- Servir como árbitro conciliador en la resolución de conflictos que se susciten entre sus asociados.
- Luchar por la reducción de costos de los insumos vinculados con la actividad empresarial autobusera.

Además de estas organizaciones, que tienen proyección a nivel nacional, existen otras en el ámbito regional: Asociación Cámara de Trasportistas de San José, Asociación Cámara de Autobuseros de Heredia o la Cámara de Autobuseros del Atlántico. La gran mayoría son miembros de la supra-organización de autobuseros a nivel nacional denominada el Foro Nacional de Transporte Público Modalidad Autobús.

Consumidores de Costa Rica

Las organizaciones de consumidores son de reciente nacimiento en nuestro país. Si bien es cierto el nacimiento del movimiento de consumidores data de la década de los 40 del siglo XX, en los Estados Unidos, también lo es el hecho que no es si no hasta la década del 90, cuando en Costa Rica, inicia con mayor organización y fuerza, lo que genera organizaciones de diferentes tipos principalmente para velar por el correcto desarrollo y desempeño de los mercados locales. Pocas han sido las experiencias de organizaciones que se proyectan a la escala nacional, entre ellas Consumidores de Costa Rica, pues anteriormente a nuestra conformación, la profesionalización en temas del consumidor era deficiente o no existía.

Consumidores de Costa Rica (CONCORI), nace en setiembre de 2003 con el afán de profesionalizar el trabajo de las organizaciones de consumidores en el país, de manera que se una a otros esfuerzos realizados en esta materia por precursores institucionales y privados, con el principal eje diferenciador de anteponer un modelo de solidaridad entre consumidores, sector privado y el Estado, de manera que los intereses de todos, encuentren el equilibrio necesario para que el comercio y la prestación de los servicios públicos se dé bajo los principios de la información, solidaridad y justicia para los consumidores (CONCORI, 2014).

Esta organización pone denuncias ante la Comisión Nacional del Consumidor y ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, relacionadas con problemas de calidad en la prestación de los servicios o bien por infringir las resoluciones que en materia tarifaria emite el Órgano Regulador.

En el caso de la ARESEP Consumidores de Costa Rica también plantea temas relacionados con la verificación de la calidad y el cobro adecuado de las tarifas de los servicios públicos. Ha adoptado como política de la organización presentarse a la mayor cantidad posible de audiencias públicas con el fin de cuestionar las solicitudes de aumento tarifario. Esta política, seguida desde el año 2005 ha arrojado en total la interposición de oposiciones a aumentos tarifarios (electricidad y autobuses) de los cuales el 60 por ciento tuvo como resultado o bien el rechazo de la solicitud tarifaria o bien un aumento menor del solicitado por la empresa concesionaria del servicio público.

También se encarga de defender los derechos de los consumidores con denuncias ante el Consejo de Transporte Público (ver subsección precedente sobre este organismo). El Consejo de Transporte Público es el órgano del Ministerio de Obras Públicas y Transportes encargado de velar por la calidad del servicio de transporte remunerado de personas en sus diferentes modalidades.

En la actualidad tiene en proceso un estudio de los modelos tarifarios de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos desde la perspectiva de los usuarios. El proyecto pretende acercar al usuario al ámbito técnico de los servicios públicos que regula la ARESEP, de manera que el usuario pueda conocer los modelos de fijación tarifaria para ser utilizados con una mayor eficiencia en la presentación de posiciones a diferentes procesos de aumento tarifario.

Asociación de Consumidores Libres

La Asociación de Consumidores Libres de Costa Rica es una entidad sin fines de lucro creada para defender el derecho de los consumidores a la libre elección. 'Nuestro objetivo es defender a ultranza los derechos de los consumidores frente al Estado y los productores e industriales. Defendemos el derecho a comerciar, el cual incluye el derecho a adquirir bienes y servicios de cualquier oferente sin importar su raza, religión, nacionalidad, o cualquier otra característica (Asociación de Consumidores Libres, 2014).

Tiene como fines lograr la apertura unilateral y absoluta de los mercados de bienes, servicios, capitales y factores; la eliminación y prevención de todo monopolio u oligopolio creado por ley; así como luchar por la igualdad de derechos entre productores y consumidores, tanto en el área del comercio internacional como el de los subsidios y otros incentivos.

4.1.2. Legislación

Las leyes más importantes en este campo tienen que ver directamente con la actividad reguladora, como las leyes de la ARESEP, MOPT, MINAE y CTP, e indirectamente como en el caso de la legislación sobre la promoción de la competencia y los derechos de los consumidores o bien la Defensoría de los Habitantes, que en repetidas veces ha tomado posiciones sobre asuntos tarifarios.

ARESEP

La principal es la ley de creación, Ley 7593 (9 agosto de 1996) y las reformas de la ley 8660 (8 agosto 2008). Algunos de los artículos (o partes de los artículos) más importantes son los siguientes; que subsumen las modificaciones de agosto de 2008.

Artículo 1.- Transformación

La Autoridad Reguladora no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en esta Ley; no obstante, *estará sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, a lo planes sectoriales correspondientes y a las políticas sectoriales que dicte el Poder Ejecutivo.*

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de esta ley, se definen los siguientes conceptos:

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.

b) *Servicio al costo.* Principio que determina la forma de fijar las tarifas y los 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.

c) Prestador de servicio público. Sujeto público o privado que presta servicios públicos por concesión, permiso o ley.

d) *Evaluación de impacto ambiental.* Estudio científico-técnico, realizado por profesionales en la materia, que permite identificar y predecir los efectos que producirá un proyecto específico sobre el ambiente, cuantificándolo y ponderándolo, para plantear una recomendación.

Artículo 4.- Objetivos

Son *objetivos fundamentales* de la Autoridad Reguladora:

a) *Armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores* de los servicios públicos definidos en esta ley y los que se definan en el futuro.

b) Procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios públicos.

c) Asegurar que los servicios públicos se brinden de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 3 de esta ley.

d) Formular y velar porque se cumplan los requisitos de *calidad*, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos sujetos a su autoridad.

e) Coadyuvar con los entes del Estado, competentes en la *protección del ambiente,* cuando se trate de la prestación de los servicios regulados o del otorgamiento de concesiones.

f) Ejercer, conforme lo dispuesto en esta ley, la regulación de los servicios públicos definidos en ella.

Artículo 5.- Funciones

La *autorización para prestar el servicio público* será otorgada por los entes citados a continuación:

(N. del a.) La ley cita los siguientes:

Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Las municipalidades

Artículo 12.- Prohibición de discriminación

Los prestadores no podrán establecer ningún tipo de discriminación contra un determinado grupo, sector, clase o consumidor individual. *No constituirán discriminación las diferencias tarifarias que se establezcan por razones de orden social.*

Artículo 13.- Prohibición de monopolios

Los prestadores no tendrán ningún derecho monopólico sobre el servicio que exploten y estarán sujetos a las limitaciones y los cambios que les sean impuestos por ley. Podrán otorgarse nuevas concesiones, permisos, autorizaciones *siempre que la demanda de servicios lo justifique*, o que estos puedan ofrecerse en mejores condiciones para el usuario. En todo caso, se dará prioridad a los concesionarios que se encuentren prestando el servicio. *Se exceptúan de esta norma los monopolios estatales, creados por ley u otorgados en administración.*

Artículo 14.- Obligaciones de los prestadores

Son obligaciones de los prestadores:

a) Cumplir con las disposiciones que dicte la Autoridad Reguladora en materia de prestación del servicio, de acuerdo con lo establecido en las leyes y los reglamentos respectivos.

b) *Mantener instalaciones y equipos en buen estado*, de manera que no constituyan peligro para personas ni propiedades, y no causen interrupción del servicio.

c) Suministrar oportunamente, a la Autoridad Reguladora, la *información* que les solicite, relativa a la prestación del servicio.

d) Presentar, cuando la Autoridad Reguladora lo requiera, los *registros contables de sus operaciones*, conforme lo disponen esta ley y sus reglamentos.

e) Proteger, conservar, recuperar y utilizar racionalmente los *recursos naturales* relacionados con la explotación del servicio público, según la legislación vigente.

f) Permitir a la Autoridad Reguladora el acceso a sus instalaciones y equipos, así como la comunicación con el personal, para cumplir con esta ley y su reglamento.

g) Realizar actividades o inversiones no rentables por sí mismas, en los ámbitos territorial y material de su competencia. Sin embargo, *aun cuando la actividad o inversión no sea rentable por sí misma, su costo debe estar cubierto por los ingresos globales del servicio público que presta.* La empresa puede ser obligada a suministrarlo, respetando el límite de su capacidad.

h) Admitir, sin discriminación, el acceso al servicio a quienes lo soliciten dentro de su campo.

i) *Estar preparados para asegurar, en el corto plazo, la prestación del servicio ante el incremento de la demanda.*

j) Brindar el servicio en condiciones adecuadas y con la regularidad y seguridad que su naturaleza, la concesión o el permiso indiquen.

k) Prestar el servicio a sus clientes en condiciones de igualdad y cobrarles *un precio justo y razonable por el servicio prestado.*

Artículo 24.- Suministro de información

A solicitud de la Autoridad Reguladora, las entidades reguladas suministrarán informes, reportes, datos, copias de archivo y cualquier otro medio electrónico o escrito donde se almacene información financiera, contable, económica, estadística y técnica relacionada con la prestación del servicio público que brindan. *Para el cumplimiento exclusivo de sus funciones, la Autoridad Reguladora tendrá la potestad de inspeccionar y registrar los libros legales y contables, comprobantes, informes, equipos y las instalaciones de los prestadores.*

Artículo 30.- Solicitud de fijación o cambios de tarifas y precios

Los prestadores de servicios públicos, las organizaciones de consumidores legalmente constituidas y los entes y órganos públicos con atribución legal para ello, *podrán presentar solicitudes de fijación o cambio de tarifas.* La Autoridad Reguladora estará obligada a recibir y tramitar esas peticiones, únicamente cuando, al presentarlas, cumplan con los requisitos formales que el Reglamento establezca. Esta autoridad podrá modificar, aprobar o rechazar esas peticiones. De acuerdo con las circunstancias, las fijaciones de tarifas serán de carácter ordinario o extraordinario.

Serán de *carácter ordinario* aquellas que contemplen factores de costo e inversión, de conformidad con lo estipulado en el inciso b) del artículo 3, de esta ley. *Los prestadores deberán presentar, por lo menos una vez al año, un estudio ordinario.* La Autoridad Reguladora podrá realizar de oficio, modificaciones ordinarias y deberá otorgarles la respectiva audiencia según lo manda la ley.

Serán *fijaciones extraordinarias* aquellas que consideren *variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste. La Autoridad Reguladora realizará, de oficio, esas fijaciones.*

Artículo 31.- Fijación de tarifas y precios

Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las *estructuras productivas modelo* para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestadoras. En este último caso, se procurará fomentar la pequeña y la mediana empresa. Si existe imposibilidad comprobada para aplicar este procedimiento, se considerará la situación particular de cada empresa.

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 las tarifas y los precios de los servicios públicos. No se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público.

La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente.

De igual manera, al fijar las tarifas de los servicios públicos, se deberán contemplar los siguientes aspectos y criterios, cuando resulten aplicables:

a) Garantizar el equilibrio financiero.

b) El reconocimiento de los *esquemas de costos de los distintos mecanismos de contratación de financiamiento de proyectos,* sus formas especiales de pago y sus costos efectivos; entre ellos, pero no limitados a esquemas tipo BO: (construya y opere, o construya, opere y transfiera, BOT), así como arrendamientos operativos y/o arrendamientos financieros y cualesquiera otros que sean reglamentados.

c) La protección de los *recursos hídricos, costos y servicios ambientales.*

Artículo 32.- Costos sin considerar

No se aceptarán costos de las empresas reguladas:

d) Los *gastos de operación desproporcionados* en relación con los gastos normales de actividades equivalentes.

e) Las *inversiones* rechazadas por la Autoridad Reguladora por considerarlas *excesivas* para la prestación del servicio público.

Artículo 35.- Acceso a estudios técnicos

La Autoridad Reguladora deberá permitir el acceso de los *consumidores y usuarios* de los servicios públicos regulados por esta ley, de la Defensoría de los Habitantes y los ministros rectores de tales servicios, a los estudios técnicos en que fundamentó la fijación realizada.

Artículo 36.- Asuntos que se someterán a audiencia pública

Para los asuntos indicados en este artículo, la Autoridad Reguladora convocará a audiencia, en la que podrán participar las personas que tengan interés legítimo para manifestarse.

Con ese fin, la Autoridad Reguladora ordenará publicar en el diario oficial *La Gaceta* y en dos periódicos de circulación nacional, los asuntos que se enumeran a continuación:

a) Las solicitudes para la fijación *ordinaria* de tarifas y precios de los servicios públicos.

b) Las solicitudes de *autorización de generación de fuerza eléctrica* de acuerdo con la Ley n.º 7200, de 28 de setiembre de 1990, reformada por la Ley n.º 7508, de 9 de mayo de 1995.

Artículo 37.- Plazo para fijar precios y tarifas

La Autoridad Reguladora resolverá en definitiva toda solicitud de fijación o cambio ordinario de tarifas, en un plazo que *no podrá exceder de treinta (30) días naturales* posteriores a la fecha de la celebración de la audiencia. Si, pasado ese término, quien, de conformidad con esta Ley, deba resolver, no ha tomado la decisión correspondiente, será sancionado por el regulador general de la Autoridad Reguladora, con suspensión del cargo hasta por treinta (30) días. La suspensión dos veces o más en un mismo año calendario, se considerará falta grave y constituirá causal de despido sin responsabilidad patronal.

Artículo 45.- Órganos de la Autoridad Reguladora

La Junta Directiva, el regulador general, el regulador general adjunto y los miembros de la SUTEL, ejercerán sus funciones y cumplirán sus deberes *en forma tal, que sean concordantes con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en los planes de desarrollo de cada sector, así como con las políticas sectoriales correspondientes.*

Artículo 53.- Deberes y atribuciones

m) Mantener estrecha comunicación y coordinación con el *Ministerio de Economía, Industria y Comercio,* en cuanto a la *política de precios* que debe seguir el Gobierno.

Artículo 86.- Modificaciones de la Ley No 3503

a) Se reforman los artículos 1, 2, 4, 10, 12, 17, 25, 30 y 31, cuyos textos dirán:

Artículo 1.- El *transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos,* excepto los automóviles de servicio de taxi regulado en otra ley, que se lleva a cabo por calles, carreteras y caminos dentro del territorio nacional, *es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.* La prestación es delegada en particulares a quienes autoriza expresamente, de acuerdo con las normas aquí establecidas.

Para los efectos de esta ley, los términos siguientes se definen así:

Ruta: Trayecto que recorren, entre dos puntos llamados terminales, los vehículos de transporte remunerado de personas.

Línea: Servicio de transporte que se presta en determinada ruta.

Concesión: Derecho que el Estado otorga, previo trámite de licitación pública, para explotar comercialmente una línea por medio de uno o varios vehículos colectivos, tales como autobuses, busetas, microbuses o similares.

Tarifa: Retribución económica *fijada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes*, como contraprestación por el servicio de transporte.

Artículo 2.- *Es competencia del Ministerio de Transportes lo relativo al tránsito y transporte automotor de personas en el país*. Este Ministerio podrá tomar a su cargo la prestación de estos servicios públicos ya sea en forma directa o mediante otras instituciones del Estado, o bien conceder derechos a empresarios particulares para explotarlos.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes ejercerá la vigilancia, el control y la regulación del tránsito y del transporte automotor de personas. El control de los servicios de transporte público concesionados o autorizados, *se ejercerá conjuntamente con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos,* para garantizar la aplicación correcta de los servicios y el pleno cumplimiento de las disposiciones contractuales correspondientes.

A fin de cumplir con esta obligación, el Ministerio podrá:

a) Fijar itinerarios, horarios, condiciones y *tarifas*.

d) Realizar los estudios técnicos indispensables para la mayor *eficiencia*, continuidad y seguridad de los servicios públicos.

Artículo 4.- La concesión para explotar una línea se adquirirá por licitación, a la cual los interesados concurrirán libremente.

Sólo se licitará la explotación de una línea cuando el Ministerio de Obras Públicas y Transportes haya establecido la *necesidad* de prestar el servicio, de acuerdo con los *estudios técnicos aprobados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos;* además, *deberán probar que no se está creando una competencia ruinosa en contra de los concesionarios establecidos*.

Artículo 10.- La explotación de cada línea de servicio se adjudicará de preferencia a una sola persona, física o jurídica; pero, en este último caso, el capital de la sociedad no podrá estar representado por acciones ni certificados al portador.

Cuando lo exija una *demanda extraordinaria* del servicio, el Ministerio de Transportes podrá autorizar el establecimiento de nuevas líneas en rutas en las que haya otras líneas, de acuerdo con los estudios que realizará la Dirección General de Transporte Automotor.

Artículo 12.- La concesión se formalizará mediante contrato que suscriban el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el concesionario. *La Autoridad Reguladora de los*

Servicios Públicos lo refrendará e inscribirá en el Registro de concesiones y permisos que llevará ese Ministerio."

Artículo 25.- Los *permisos* para explotar el transporte automotor de personas en vehículos colectivos, excepto los automóviles de servicio público que se contraten por viaje o por tiempo, serán expedidos por la *Comisión Técnica de Transportes*.

Artículo 30.- *La Comisión Técnica de Transportes fijará las tarifas aplicadas al servicio público de transporte automotor. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos las aprobará, improbará o modificará*.

Las tarifas *deberán cubrir la totalidad de los costos reales, en condiciones normales de productividad y organización*. Permitirán una amortización adecuada y un razonable beneficio empresarial, reconociendo otros elementos complementarios justificados.

Artículo 31.- En cada concesión o permiso que se otorgue, se hará constar la tarifa por el servicio de transporte. Deberá mostrarse en las unidades respectivas, fijarse en terminales y paradas y darle la publicidad permanente para brindar una mayor información a los usuarios.

Las tarifas podrán ser revisadas de las siguientes formas:

a) Por acción directa del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Cada concesión o permiso se revisará en forma obligatoria anualmente, sin perjuicio de que la revisión se repita si la situación económico-financiera de las empresas lo exige.

b) Por gestión del concesionario o permisionario, quien deberá demostrar lo siguiente:

   1) *Que la estructura de costos de la fijación tarifaria vigente ha variado de modo tal que se altere en más de un cinco por ciento (5 por ciento)* el equilibrio económico del servicio, lo que le impide cumplir con sus obligaciones contractuales y recuperar la inversión y su razonable beneficio.

   2) Que los mayores costos de operación, más la retribución correspondiente se justifiquen por medio de un estudio económico-financiero, hecho y firmado por un contador público autorizado.

   3) Que se ha cumplido con las normas que, sobre *eficiencia*, continuidad y seguridad, ha indicado el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la concesión respectiva o, en su caso, el compromiso real de mejorar el servicio con el aporte económico del ajuste tarifario.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes resolverá la solicitud del interesado dentro de treinta días naturales. *Si transcurrido el plazo no se resuelve, el interesado podrá gestionar su caso directamente ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos,* previo depósito de la garantía dispuesta en resolución general de esa entidad. Si en un

término de treinta días naturales la Autoridad no se pronuncia, se aplicará lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Transportes

Las leyes atinentes a este sector con más variadas y cambiantes que las de la ARESEP. El articulado que tiene relación con la ARESEP se modificó en las partes de la ley de la Autoridad Reguladora antes citadas (Artículo 86. - Modificaciones de la Ley n.º 3503), por lo que no es necesario repetir las citas. Históricamente, entre las leyes más importantes relacionadas directamente con el MOPT y que tienen que ver con el transporte remunerado de personas, se encuentran las siguientes:

– Ley n.º 3155 del 5 de agosto de 1963, crea el Ministerio de Transportes.

– Ley n.º 4786 del 5 de julio de 1971, reforma la Ley-3155 y crea el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

– Ley n.º 7762 Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, publicada en el Alcance n.º 17, a *La Gaceta* n.º 98 del 22 de mayo de 1998, crea el Consejo Nacional de Concesiones.

– Decreto Ejecutivo n.º 27917–MOPT, publicado en *La Gaceta* n.º 112 del 10 de junio de 1999, 'Reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Transportes'.

– Ley n.º 7969, 'Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi', publicada en *La Gaceta* n.º 20 del 28 de enero del 2000, crea el *Consejo de Transporte Público*. Algunos artículos relevantes de esta importante ley se citan a continuación:

Artículo 6º- Naturaleza. La naturaleza jurídica del Consejo será de órgano desconcentrado, *especializado en materia de transporte público y adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes*. Se encargará de definir las políticas y ejecutar los planes y programas nacionales relacionados con las materias de su competencia; para tal efecto, deberá coordinar sus actividades con las instituciones y los organismos públicos con atribuciones concurrentes o conexas a las del Consejo.

Artículo 7º- Atribuciones del Consejo. El Consejo, en el ejercicio de sus competencias, tendrá las siguientes atribuciones:

a) Coordinar la aplicación correcta de las *políticas de transporte público,* su planeamiento, la revisión técnica, el otorgamiento y la administración de las concesiones, así como la regulación de los permisos que legalmente procedan.

c) Servir como órgano que efectivamente facilite, en razón de su ejecutividad, la *coordinación interinstitucional entre las dependencias del Poder Ejecutivo, el sector empresarial, los usuarios y los clientes de los servicios de transporte público, los*

organismos internacionales y otras entidades públicas o privadas que en su gestión se relacionen con los servicios regulados en esta ley.

k) *Solicitar los reajustes de tarifas de todos los servicios de transporte remunerado de personas.*

Artículo 8º- Integración del Consejo. El Consejo estará integrado de la siguiente manera:

a) El Ministro de Obras Públicas y Transportes o su delegado, quien lo presidirá.

b) El Director General de la División de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

c) Un *representante del Ministerio de Ambiente y Energía,* designado por el Ministro del ramo.

d) Un *representante del sector empresarial* del transporte remunerado de personas en vehículos automotores, buses, microbuses o busetas.

e) Un r*epresentante del sector empresarial* del transporte remunerado de personas en vehículos automotores en la modalidad de taxi.

f) Un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

g) Un representante de los usuarios.

Artículo 57- Fijación y aprobación. *Corresponderá al Consejo de Transporte Público solicitar la fijación de las tarifas aplicables a la prestación del servicio remunerado de transporte público automotor, en todas sus modalidades*. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos las aprobará, improbará o modificará, respaldando sus actuaciones en los estudios técnicos, jurídicos, administrativos, económicos y financieros que determine y estime conveniente realizar o solicitar.

Promoción de la competencia y defensa del consumidor

La actividad de la regulación económica de ciertas actividades tiene como uno de sus fundamentos las fallas de que se asocian con estructuras de poder monopolístico, tales como restricciones a los niveles de producción o la manipulación de precios.

Por otra parte, las leyes relacionadas con la promoción de la competencia y la defensa del consumidor buscan más bien prevenir aquellas situaciones o atenuar los efectos de las situaciones ya establecidas.

Este tipo de legislación, así como su implementación y tutela, son relativamente nuevos en Costa Rica. La ley existente en este campo es la Ley 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, del 20 de diciembre de 1994.

Artículo 1º- Objetivo y fines.

El objetivo de la presente Ley es proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas.

Derechos de los consumidores en Costa Rica:

Los siguientes derechos corresponden a los contemplados en el artículo 32 de la Ley, que establece que los consumidores tienen derecho a:

> *El acceso a una información, veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio.*
>
> *La educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de escogencia y la igualdad en la contratación.*
>
> *La protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección.*
>
> *Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda.*
>
> *Recibir el apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecten.*

Recientemente se llevó a cabo una interesante reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor n.º 9072 del 20 de setiembre del 2012, que establece algunas definiciones importantes.

Artículo 11- Prácticas monopolísticas absolutas

Las prácticas monopolísticas absolutas son los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones entre agentes económicos competidores actuales o potenciales entre sí, con cualquiera de los siguientes propósitos:

a) Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los bienes o servicios en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.

b) Establecer la obligación de adquirir, producir, procesar, distribuir o comercializar solo una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, un volumen o una frecuencia restringida o limitada de servicios.

c) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado, actual o futuro, en razón de la clientela, los proveedores, los tiempos, las zonas geográficas, o los espacios determinados o determinables.

d) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicos.

e) Rehusarse a comprar o a vender bienes o servicios.

Artículo 12- Prácticas monopolísticas relativas

Sujeto a la comprobación de los supuestos referidos en los artículos 13, 14 y 15 de esta ley, se consideran prácticas monopolísticas relativas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros agentes del mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los siguientes casos:

a) La fijación, la imposición o el establecimiento de la compra, venta o distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón del sujeto, la situación geográfica o por períodos de tiempo determinados, incluyendo la división, la distribución o la asignación de clientes o proveedores, entre agentes económicos que no sean competidores entre sí.

b) La imposición del precio o las demás condiciones que debe observar un distribuidor o proveedor, al vender o distribuir bienes o prestar servicios.

c) La venta o la transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre la reciprocidad.

d) La venta, la transacción o el otorgamiento de descuentos o beneficios comerciales, sujetos a la condición de no usar, adquirir, vender ni proporcionar los bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros.

e) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a ellos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una conducta determinada, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido específico.

f) La producción o la comercialización de bienes y servicios a precios inferiores a su costo medio por períodos prolongados y cuando existan indicadores de que las pérdidas pueden ser recuperadas mediante aumentos futuros de precios, salvo el caso de las promociones o la introducción de productos nuevos a precios especiales.

g) Rehusarse injustificadamente a vender bienes o servicios normalmente ofrecidos a terceros.

h) La imposición de diferentes precios o diferentes condiciones de compra o venta para compradores o vendedores situados en igualdad de condiciones.

i) Las acciones injustificadas para incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo de algún competidor.

j) El condicionamiento, la imposición o cualquier acto tendiente a exigirle a un agente económico el cambio, la modificación o la sustitución de su marca comercial como requisito para comercializar sus bienes o servicios, así como exigirle la producción de bienes o servicios idénticos o similares a los ofrecidos por este con una marca impuesta distinta de la suya.

k) En general, todo acto deliberado que induzca la salida de competidores del mercado o evite su entrada.

Defensoría de los Habitantes

La aprobación de la Ley n.º 7319 del 17 de noviembre de 1992 que creó la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica fue el resultado de un largo proceso de discusión legislativa que se inició el 5 de noviembre de 1985 con la presentación del proyecto por iniciativa del Poder Ejecutivo (DHR, 2014). En relación con el transporte automotor, la Defensoría ha jugado un papel importante y de relevancia sobre todo en lo que se refiere al estudio y con frecuencia oposición a ciertas peticiones tarifarias.

Por su papel genérico en la defensa de los derechos de los ciudadanos en este caso solo se citan los dos primeros artículos que definen su papel y naturaleza.

Artículo 1º- Atribución general

La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el *funcionamiento del sector público* se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes.

Artículo 2º- Independencia

La Defensoría de los Habitantes de la República está *adscrita al Poder Legislativo* y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio. La Asamblea Legislativa evaluará, anualmente, el funcionamiento de la Institución, mediante el informe presentado por el Defensor, el cual se conocerá y discutirá en el capítulo que se establezca en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

Energía y ambiente

Este sector, al igual que transportes, tiene una larga y compleja historia legal. A continuación se enumeran algunas leyes relacionadas con la energía y el ambiente, área que incluye normativa asociada con temas como agua, suelos, bosques y otros; pero también con temas relacionados como los combustibles y la eficiencia. En lo que respecta al transporte remunerado de personas la relevancia no es tan importante y se da principalmente en relación con la política de precios y la estrategia energética de largo plazo, como se verá con mayor detalle en la sección que sigue.

Ley n.º 6812 Creación del Ministerio de Industrias, Energía y Minas, de 14 de setiembre de 1982.

Ley n.º 7152 Conversión del Ministerio de Industria, Energía y Minas en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, de 5 de junio de 1990.

Ley n.º 7399 Ley de Hidrocarburos, de 3 de mayo de 1994.

Ley n.º 7447 Ley Reguladora del Uso Racional de la Energía, de 13 de noviembre de 1994.

4.1.3. La planificación energética

La planificación o planeación energética tomó auge a nivel global sobre todo después de los choques petroleros de mediados y fines de los años setenta, cuando para muchas economías se hizo patente que la naturaleza de estos choques implicaba efectos adversos muy significativos sobre la disponibilidad de divisas, los costos, la inflación, el comportamiento del sistema financiero y los niveles reales de producción y empleo.

Dadas las condiciones de economía pequeña y abierta, Costa Rica sufrió de lleno y en muchos niveles las consecuencias de esos choques y sus implicaciones económico-financieras; las cuales –como se planteó en los primeros capítulos– siguen siendo muy importantes, especialmente en sectores como los transportes y el suministro de energía eléctrica.

Estos impactos sectoriales a su vez se reflejan en la macroeconomía como aceleraciones en el ritmo de aumento del nivel de precios, que en Costa Rica se registra estadísticamente como desfases importantes entre los componentes No Regulados y Regulados del IPC. Este último subgrupo incluye la mayoría de los servicios públicos regulados por la ARESEP, cuyos componentes más importantes (de nuevo transportes y electricidad) tienen la característica dual de ser a la vez industrias con características monopólicas a nivel regional o nacional –con una relativa facilidad de traslado de costos a los consumidores– a la vez que actividades sumamente susceptibles a los avatares del sector externo;

no solo por los comentados choques petroleros sino también por las variaciones del tipo de cambio y de las tasas de interés internacionales.

Desafortunadamente, en varias ocasiones estas fuentes de condiciones simultáneamente recesivas e inflacionarias se han potenciado entre sí con consecuencias negativas sobre los sistemas productivos y el nivel de vida de gran parte de la población.

Para lidiar con los problemas de corto, mediano y largo plazo asociados con el sistema energético y su impacto significativo sobre la economía, la Dirección Sectorial de Energía del MINAE se fundó en 1982 como parte del entonces Ministerio de Industria, Energía y Minas. Tiene a su cargo una diversidad de tareas que tienen, o al menos deberían tener, incidencia sobre los precios de la energía y los costos del transporte. Esta relación deriva de sus potestades legales sobre los precios (arriba descritas) y de su papel como instancia estratégica del desarrollo energético del país.

MISIÓN: "La Dirección Sectorial de Energía es la responsable de formular y promover la planificación energética integral, mediante políticas y acciones estratégicas que garanticen el suministro oportuno y de calidad de la energía, contribuyendo al desarrollo sostenible del país".

VISIÓN: "La Dirección Sectorial de Energía es la organización líder en la planificación energética integral para la toma de decisiones en el Sector Energía".

Las principales funciones de la DSE son las siguientes:

a) Elaborar el Plan Nacional de Energía considerando los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, las directrices emanadas del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y las iniciativas y el aporte de las instituciones del sector público y privado.

b) Realizar y coordinar los estudios y diagnósticos energéticos integrales para la toma de decisiones en relación con la planificación y desarrollo del sector.

c) Elaborar la *política de precios de la energía* para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, a través del Plan Nacional de Energía.

d) Promover la investigación y desarrollo de las diferentes fuentes energéticas y la tecnología asociada.

e) Desarrollar y mantener un sistema de información que apoye la planificación y el desarrollo energético del sector.

f) Evaluar y controlar el cumplimiento de las políticas y metas contenidas en el Plan Nacional de Energía.

g) Promover el uso racional de la energía estableciendo los mecanismos necesarios para la ejecución de acciones en este campo.

h) Desempeñar el rol que le compete en calidad de Secretaría Técnica de Planificación del Subsector Energía.

La política energética nacional más reciente se plantea en el VI Plan Nacional de Energía 2012-2030, que como se verá seguidamente tiene muchas implicaciones sobre las tarifas y la regulación de la electricidad y del transporte colectivo de personas (MINAET, 2011). La Visión del Sector Energía consiste básicamente en que al 2030 Costa Rica dispondrá de un suministro energético confiable y en armonía con la naturaleza, enfatizando en fuentes renovables autóctonas, haciendo un uso eficiente de los recursos en la oferta y como en la demanda, promoviendo el desarrollo de la infraestructura necesaria, la constante investigación e innovación de las instituciones y empresas así como la más alta productividad del capital humano del sector.

La política energética enuncia los siguientes objetivos:

Objetivo general: 'Asegurar el abastecimiento y uso de la energía en la cantidad, calidad y diversidad de fuentes, compatibles con el desarrollo sostenible de la sociedad costarricense'.

Objetivos específicos

1. Desarrollar racionalmente el potencial energético nacional, produciendo energía limpia en forma sostenible y amigable con el ambiente y la salud humana.
2. Aumentar la competitividad del sector energético mediante la mejora en la eficiencia, calidad y seguridad de suministro.
3. Reducir la dependencia del petróleo importado.
4. Sustituir los combustibles fósiles importados por energéticos nacionales: alcohol, biodiesel, energía hidroeléctrica, geotermia, biomasa, eólica y solar.
5. Implantar mecanismos para mejorar la eficiencia energética del transporte, tanto público como privado.
6. Promover el uso de tecnologías eficientes para contribuir en la desaceleración del crecimiento de emisiones de gases efecto invernadero, contribuyendo a la carbono neutralidad.
7. Racionalizar y utilizar eficientemente la energía en sus distintas formas, incluyendo el desarrollo de esquemas de generación distribuida de electricidad.
8. Modernizar y fortalecer el marco legal e institucional del sector energético que permita el establecimiento de reglas claras para los actores del sector y reorientar las instituciones del sector energía para hacerlas más competitivas.

9. Aprovechar los beneficios de la integración energética, apoyando proyectos energéticos de índole regional, forjados a partir de alianzas entre las empresas del sector, acuerdos de carácter internacional y convirtiendo al país en uno de los potenciales líderes de este proceso.

10. Establecer una *política de precios* que refleje los costos reales del bien o servicio energético, otorgando un rédito para el desarrollo adecuado, fomentando las inversiones y definiendo tarifas competitivas.

11. Promover mecanismos financieros para la sostenibilidad de la operación y desarrollo del sector energía según los requerimientos del país.

12. Promover el desarrollo del capital humano vinculado al sector para fomentar una economía basada en el conocimiento con responsabilidad social, ambiental y económica.

Políticas para la oferta energética

La oferta energética deberá ser sostenible y para ello se generarán mercados donde se complementen las organizaciones públicas y privadas para desarrollar proyectos y ampliar y mejorar la infraestructura energética con prevención, mitigación y compensación para minimizar afectaciones ambientales y así satisfacer la demanda nacional, utilizando fuentes limpias de energía, con mayor eficiencia energética y menores costos. Para implementar esta política se define una serie de estrategias.

1. *Inversiones competitivas* para modernizar y desarrollar la infraestructura energética de forma oportuna y segura - El objetivo de esta estrategia es garantizar el financiamiento de las obras de inversión necesarias para desarrollar la infraestructura energética, a fin de suministrar la energía en forma segura, oportuna, competitiva, estable, confiable y económica para el país.

2. Diversificación de las fuentes de energías renovables y alternas - La estrategia procurará que el suministro de energía sea en forma económica y oportuna; para ello, buscará diversificar la oferta energética.

3. Fortalecimiento de la institucionalidad y competitividad del sector energético - La estrategia procura aprovechar el marco regulatorio del sector energético existente y robustecerlo mediante la regulación adecuada de los precios y calidad de los productos y servicios energéticos.

4. Investigación, innovación y desarrollo tecnológico - La estrategia busca fomentar el intercambio y transferencia de conocimientos, impulsando la investigación, la innovación y el desarrollo de tecnologías energéticas enfocadas al aprovechamiento de las fuentes de energía renovables, con el fin de contribuir con el desarrollo sostenible.

5. Integración energética regional - La estrategia pretende dar seguimiento a la gestión de integración del mercado energético regional, a fin de facilitar las acciones y el desarrollo de proyectos a partir de alianzas entre las empresas del sector, acuerdos de carácter internacional, convirtiendo al país en uno de los potenciales líderes de este proceso.

6. Instrumentos de la política - Para desarrollar esta política se va a requerir el cumplimiento de la correspondiente normativa.

7. Actores Involucrados - Para lograr el éxito de esta política, se requiere una coordinación y planificación adecuada con los siguientes actores:

   Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones

   Ministerio de Economía, Industria y Comercio

   Ministerio de Comercio Exterior

   Ministerio de Agricultura y Ganadería

   Ministerio de Hacienda

   Ministerio de Obras Públicas y Transporte

   Ministerio de Salud

   Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

   Contraloría General de la República

   Asamblea Legislativa

   Empresas del Sector Energía

   Sector privado

La política y estrategias a su vez se plasman en una serie de programas sectoriales que se enumeran a continuación.

- **Programa para el Sector Residencial.** Esta estrategia pretende mejorar la conciencia ciudadana sobre la importancia de ahorrar y hacer un uso racional de la energía y de los recursos naturales en general. *Se promoverá la aplicación de esquemas tarifarios que permitan que el consumidor reciba señales económicas claras, coherentes e indicativas del costo de producción de la energía.*
- **Programa para el Sector Industrial**. Esta estrategia continuará enfocando sus esfuerzos en mejorar las prácticas operativas y de tecnología que utiliza este sector, a través de asesorías técnicas tanto en consumo eléctrico como los usos térmicos.
- **Programa para el Sector Comercio y Servicios.** La estrategia estará enfocada a mejorar el comportamiento de los usuarios, en forma similar al sector residencial.

En cuanto a la eficiencia de los equipos eléctricos, las oportunidades radican en que mucho del equipo consumidor todavía no ha sido sustituido, por lo que *se tomarán las previsiones regulatorias y e incentivos* para lograr mejoras significativas.

- **Programa para el Sector Transporte**. La estrategia del sector transporte estará enfocada en mejorar los sistemas de transporte, sus condiciones de uso, tecnologías y fuentes en el transporte terrestre. Se busca: a) reducir los recorridos y medidas que afectan el rendimiento operativo, b) mejorar el transporte público a fin de reducir el uso de los vehículos particulares, c) aplicar cambios estructurales organizacionales y de planificación urbana y d) mejorar los hábitos de consumo a través de la educación por medio de programas educativos en escuelas y colegios, así como, a conductores o público en general.

  Con respecto a las tecnologías del transporte, la *eficiencia energética* del mismo será una de las medidas de impacto, para ello se promoverá la penetración de nuevas tecnologías eficientes que utilicen fuentes alternas como los biocombustibles, el gas licuado de petróleo (GLP) y el gas natural, bajas en emisión de gases de efecto invernadero, con respecto a otros hidrocarburos.

Política de Precios

Es preciso que el país promueva acciones en diversos campos que le permitan elevar su competitividad. Uno de ellos es precisamente el de la energía, en donde se hace necesario mejorar la calidad, seguridad y eficiencia del suministro, así como contar con una estructura de precios competitivos. Esta política busca disponer de recursos financieros necesarios para la operación y desarrollo del Sector Energía según los requerimientos del país, desarrollando, *implementando y manteniendo una política de precios que refleje los costos y réditos para el desarrollo, logre estabilidad de los precios de la energía y una distribución universal y solidaria de estos beneficios para la sociedad.*

Para terminar esta sección sobre la política energética solo falta decir que al igual que muchos temas propios de la política pública y de la economía del bienestar no se cuenta con parámetros más formales que faciliten su evaluación o valoración. Como otras, una política energética concreta tiene sesgos, omisiones, premisas y hasta determinadas orientaciones institucionales. Sin embargo, su formulación está basada en un diagnóstico serio y en la consecución de objetivos razonables.

Estos últimos pueden ser discutibles, pero el mensaje básico de sustentabilidad y eficiencia apela tanto al sentido común como a las bases del análisis económico moderno. La incorporación de este mensaje básico en la regulación y en las metodologías tarifarias es un tema en gran medida pendiente que forma parte de los retos que se intentará resumir en las secciones finales de este estudio.

4.2. Estructura de mercado y economía política del sector

El sector de transporte remunerado de personas por autobús obedece –en términos generales– a estructuras de mercado caracterizadas por una pluralidad de monopolios regionales 'naturales', en el sentido de que la escala de la demanda inhibe situaciones de competencia entre varios proveedores. Si bien esto es menos cierto en relación con las concentraciones más densas de población, típicamente en la áreas urbanas, las concesiones frecuentemente se otorgan a un número reducido o a un único productor del servicio; evitando caer en situaciones de 'competencia desleal' cuando hay traslapes en los recorridos de las rutas.

En la actualidad la Autoridad Reguladora tiene inscritas un total de 424 empresas de autobuses en operación que cubren 670 rutas que están distribuidas o segmentadas en varias categorías que reflejan la extensión del recorrido:

Cuadro 5
SEGMENTACIÓN DE LAS RUTAS

Estrato	Categoría	Distancia
1	Urbano Metropolitano	1 - 5
2		5 - 10
3		10 - 15
4	Urbano Resto País	1 - 5
5		5 - 10
6		10 - 15
7		15 - 20
8		20 - 25
9	Interurbano Corto	25 - 50
10	Interurbano Medio	50 - 75
11		75 - 100
12	Interurbano Largo	100 - 150
13		150 y +

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ARESEP.

Lo que se puede llamar informalmente la 'economía política del sector' se encuentra implícita en el recuento de legislación e instituciones que se acaba de hacer; con los grupos empresariales ejerciendo presión sobre la ARESEP y el MOPT; así como sobre una variedad de instancias políticas incluyendo el Poder Ejecutivo.

Los defensores de los intereses de los consumidores suelen ser más reactivos a las situaciones cambiantes que afectan las tarifas o calidad del servicio, aunque esto ha venido cambiando recientemente.

Por otra parte, de las secciones que preceden también se puede inferir el peso relativo de las organizaciones en ambas vertientes del mercado. Si bien ha habido un desarrollo importante de la legislación y las instituciones dedicadas a la defensa del consumidor y a la promoción de la competencia, las organizaciones empresariales aún tienen bastante más músculo político y técnico.

Durante los conflictos tarifarios reiterados que se han dado desde la creación de la ARESEP, las cámaras empresariales han recurrido a una diversidad de medidas de presión, incluyendo las huelgas de autobuseros y la suspensión del pago del canon de regulación[12]. Los detonantes de estos conflictos generalmente tienen su origen en la percepción de cambios desfavorables en los costos por parte de los empresarios, que tienden a canalizar a través de ajustes extraordinarios o generales en los niveles tarifarios.

Mientras tanto, las medidas que han podido ejercer los consumidores o sus representantes se han canalizado generalmente dentro del marco más formal y más disperso de las audiencias de oposición en la Autoridad Reguladora. Los intereses de los consumidores son representados por las asociaciones de estos agentes, la Defensoría de los Habitantes o bien grupos de vecinos que se sienten afectados desfavorablemente por ajustes o propuestas de ajustes en las tarifas del servicio.

Finalmente, un actor importante en Costa Rica es la prensa, que en términos generales tiende a destacar los sucesos relacionados con los asuntos tarifarios y en particular los que afectan a una proporción significativa de la población, como lo son las tarifas del transporte público de personas. También en términos generales, en Costa Rica la posición informativa y editorial de la prensa ha mostrado simpatía con la posición de los consumidores y con el impacto de los aumentos sobre el presupuesto familiar. de manera que en la práctica ha fungido como otro defensor de los consumidores.

12 Por ejemplo, en junio de 2012, como medida de protesta por la rebaja en las tarifas de 592 rutas de autobús, los autobuseros, agrupados en la Cámara Nacional de Transportes, decidieron no pagar el canon de regulación a la ARESEP. El pago de este canon es el que le da contenido presupuestario a la autoridad reguladora (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2012).

5. REGULACIÓN DE LAS TARIFAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO

En los capítulos precedentes se han sentado algunas bases y se han desarrollado conceptos y puntos de referencia para un análisis de la práctica de la regulación tarifaria del transporte por autobús en Costa Rica. Vale la pena repasar brevemente los puntos más importantes de ese recorrido:

a) Los mercados mundiales de energía están dominados muy claramente por los combustibles fósiles y todo parece indicar que eso seguirá siendo así en el futuro previsible, por lo que hay una alta probabilidad de que no se atenúen o incluso de que se exacerben los procesos de cambio climático. Es posible que a nivel mundial ya se haya alcanzado el pico de producción de petróleo, pero aún existe incertidumbre sobre esto.

b) Costa Rica posee una generosa disponibilidad de recursos energéticos renovables y se estima que el país está aprovechando un 63 por ciento del potencial geotérmico, un 45 por ciento del eólico, un 46 por ciento de la biomasa y apenas un 23 por ciento del potencial hidroeléctrico. Sin embargo, salvo por una relativamente mayor proporción de hidroelectricidad y de biomasa el consumo aparece de nuevo dominado por los combustibles fósiles. Durante el último quinquenio esto ha sido agravado por el consumo de diésel y búnker para la generación térmica.

c) El consumo de energías comerciales del país está determinado básicamente por el transporte y los derivados del petróleo. En el caso del transporte remunerado de personas por autobús los coeficientes técnicos constituyen un indicador ambiguo respecto de la dinámica de los costos y más bien sugieren que en este campo la evolución no ha ido claramente en la dirección de una mayor eficiencia en el uso del principal combustible; eso si no ha sido más bien en un sentido negativo.

d) Una amplia diversidad de factores internos o externos a esta actividad pueden tener efecto sobre la eficiencia, no sólo energética sino la asociada a una diversidad de insumos primarios y secundarios. Este constituye uno de los temas más importantes y álgidos en la interpretación de cuáles costos se van a reconocer como válidos en las tarifas de prestación del servicio.

e) A nivel agregado no se cuenta con indicadores suficientemente consistentes sobre algunos factores importantes que condicionan la eficiencia operativa del sector como un todo, como la inversión en las carreteras nacionales y cantonales y su correlación con la condición de la red vial. Por otra parte tampoco es fácil describir la otra vertiente del proceso de inversión –el componente directo del valor anual de la inversión en autobuses– ya que no existen datos disponibles de carácter público. Al examinar los datos publicados sobre la evolución de la flota también surgen muchas

dudas sobre la consistencia y utilidad de estas estadísticas, al menos de nuevo, las accesibles públicamente.

f) Otros indicadores indirectos apuntan a la relación entre la utilización y el tamaño de la flota en relación con la magnitud de la demanda; uno de los problemas cruciales de las metodologías tarifarias para autobuses de servicio público.

g) El análisis de la velocidad de aumento de componentes de costos versus el incremento en las tarifas sugiere que el pasaje de bus promedio se encuentra 'superindizado', en el sentido de que su nivel ha aumentado más rápidamente cualquiera de sus posibles componentes o factores de influencia. Esto se examinará con mayor detalle en el contexto del mandato de servicio al costo.

h) Reiterando lo dicho desde el principio en relación con el contexto energético, algunos de los principales factores de impacto sobre los costos de estas actividades tiene que ver con las características del sistema energético, por lo que la planificación energética está íntimamente ligada al estado presente y perspectivas de desarrollo de estos sectores. Estos impactos sectoriales a su vez se reflejan en la macroeconomía y luego se perciben como desfases importantes entre los componentes No Regulados y Regulados del IPC.

   Este último subgrupo incluye la mayoría de los servicios públicos regulados por la ARESEP, cuyos componentes más importantes son industrias monopólicas a la vez que actividades sumamente susceptibles a los avatares del sector externo.

i) La oferta energética deberá ser sostenible y para ello se deben generar proyectos que mejoren la infraestructura energética hacia una mayor eficiencia energética y menores costos. Esto se podrá implementar con *inversiones competitivas,* garantizando el financiamiento de las obras de inversión necesarias para desarrollar la infraestructura energética; pero por el lado de la demanda también será necesario, entre otras cosas, promover la inversión en equipos que hagan un uso más eficiente de la energía en todos los sectores de actividad económica. La política energética busca además disponer de recursos financieros necesarios implementando una política de precios que refleje los costos y réditos para el desarrollo.

j) Si bien ha habido un desarrollo importante de la legislación y las instituciones dedicadas a la defensa del consumidor y a la promoción de la competencia, las organizaciones empresariales tienen bastante músculo político y técnico; mientras que las organizaciones del lado del consumidor apenas han empezado a ejercer una influencia importante a lo largo de la última década.

En forma análoga a la regulación de otros sectores de servicios públicos, se puede concluir que la regulación de estos mercados, específicamente el de servicios de transporte por autobús, se encuentra inmersa *transversalmente* en un contexto ecológico,

económico, institucional, legal y social que no se puede ignorar a riesgo de reducir esa regulación a un proceso casi automático de contabilización y tramitología de costos para la fijación de tarifas.

Adicionalmente, a partir de una orientación *longitudinal*, la regulación económica de estas actividades no puede dejar de ver las tendencias de mediano y largo plazo en el contexto nacional y mundial y el hecho de que la determinación de las tarifas en el ámbito micro, termina por amplificarse en forma compuesta, encausando los procesos de formación de capital que se van a plasmar a través del tiempo en los futuros macrosistemas de provisión de servicios colectivos de transporte de personas.

En este sentido, es necesario insistir en que el *principio de servicio al costo* que rige buena parte del quehacer de la Autoridad Reguladora es a la vez excesivamente estrecho y excesivamente amplio ya que se presta a cualquiera de dos interpretaciones –regulación en sentido estrecho o regulación en sentido amplio.

5.1. Metodologías en teoría - principios regulatorios

Si se toma partido con la interpretación más amplia o integral de la regulación, se puede inferir que esta genera una serie de responsabilidades que superan (por otra parte necesaria) la mera contabilización y reconocimiento de costos en un sentido inmediato. Estas responsabilidades se derivan de las principales implicaciones de la exposición anterior relativa al contexto energético e institucional. Además, es importante señalar que esas responsabilidades son, en términos generales, plenamente consistentes con el marco normativo e institucional vigente.

- **Una responsabilidad ecológica** y de sustentabilidad, que permita internalizar algunos de los costos asociados con la contaminación y sus efectos sobre el cambio climático.
- **Una responsabilidad de diversificación energética** en el sentido de proveer incentivos para la sustitución de fuentes y de modalidades de transporte, en el sentido 'correcto' y en coordinación con la visión energética de largo plazo.
- **Una responsabilidad de promoción de la eficiencia** y minimización de costos energéticos, recurriendo al *benchmarking* y evitando reconocer gastos excesivos debidos a problemas de mantenimiento, equipos obsoletos y otras causas internas. También coordinando con otras instancias oficiales sobre la calidad de la red vial y los niveles de congestionamiento, los cuales inciden sobre la eficiencia.

- **Una responsabilidad de formación de capital físico y humano**, en el sentido de considerar la inversión en equipo y personal como elementos integrales de un mejoramiento del servicio en el largo plazo.
- **Una responsabilidad de coordinación** con otras instancias públicas y privadas que tiene relación con el presente y el futuro del servicio de transporte colectivo remunerado de personas, incluyendo gestiones para promover la competencia, reducir o eliminar las 'áreas grises', los conflictos de mandatos y la redundancia de esfuerzos en un mismo sentido.
- **Una responsabilidad de transparencia** en el sentido de coadyuvar en el mejoramiento y accesibilidad de las estadísticas y de todos los sistemas de información relacionados con la gestión reguladora tanto a nivel micro como de los sectores de actividad.

De hecho, estas responsabilidades son además totalmente congruentes con la declaración de los Principios Regulatorios de la ARESEP (2014):

1. *Servicio al costo*. La Autoridad Reguladora fijará las tarifas de acuerdo con lo establecido en la Ley 7593, entendiendo por costo, el costo de oportunidad social de largo plazo de los servicios. Los criterios de eficiencia económica, equidad social, sostenibilidad ambiental y conservación de los recursos serán elementos centrales en la definición de ese costo.
2. *Bienestar de las personas*. La Autoridad Reguladora orientará el ejercicio de sus competencias hacia la promoción activa de un creciente bienestar para la población del país, al fomentar condiciones óptimas de cantidad, calidad, continuidad, oportunidad y confiabilidad en la provisión de los servicios públicos.
3. *Unidad calidad y precio*. En la fijación de tarifas, se deberá hacer explícita la calidad de los servicios, establecida mediante normas técnicas, de manera que tanto los usuarios como los prestadores de los servicios públicos conozcan con claridad los estándares que estos deben cumplir.
4. *Universalidad*. La Autoridad Reguladora promoverá que las personas disfruten del derecho de acceso a los servicios públicos, a una distancia razonable del sitio donde se genera la necesidad (acceso universal). Además, dentro de las posibilidades del país, promoverá el acceso directo a estos servicios (servicio universal).
5. *Competencia*. La competencia será promovida por la Autoridad, en la medida en que pueda ser utilizada como un instrumento para minimizar el precio y elevar la calidad de los servicios públicos. Cuando esto no sea posible, se recurrirá a los mecanismos que resulten en el menor costo social posible para la regulación de la calidad y la fijación de tarifas.

6. *Regulación eficiente*. En el cumplimiento de los objetivos de la regulación, se impulsará el desarrollo de los modelos y prácticas de regulación que impongan el mínimo costo directo e indirecto a los prestadores de servicios públicos, los usuarios de esos servicios y la sociedad en su conjunto.

7. *Responsabilidad del prestador*. La Autoridad Reguladora ha de evitar la sustitución de las responsabilidades que corresponden a los prestadores de servicios, en relación con la preparación y ejecución de planes, presupuestos, contratos, convenios y demás actos propios de la administración de los servicios públicos regulados.

8. *Iniciativa regulatoria*. Por iniciativa propia y de manera oportuna, la Autoridad Reguladora promoverá los cambios que resulten necesarios y convenientes para el mejor desarrollo de los servicios.

9. *Diálogo y participación*. La Autoridad Reguladora fomentará el diálogo permanente y la participación en los procesos de regulación de los diferentes actores involucrados, en el marco de independencia de criterio y de transparencia que debe caracterizar al órgano regulador.

10. *Difusión de información*. La Autoridad Reguladora propiciará la difusión y el intercambio de información nacional e internacional sobre las características de los mercados, las tecnologías, el entorno, los procesos y los resultados de las actividades reguladas.

Adicionalmente, en entrevistas y conversaciones con directivos y altos funcionarios de la ARESEP surgen varios temas de primera importancia; ahora desde el punto de vista de los propios reguladores. Entre las principales preocupaciones y prioridades de los directivos de la ARESEP se encuentran las siguientes:

– Se hace necesario pensar más en términos estratégicos y empezar a reducir el aislamiento institucional.

– Hace falta conocer mejor el negocio y acercarse al 'estado del arte' en materia de mecanismos de regulación, superando una herencia de metodologías informales y anticuadas.

– La regulación podría ser más eficaz y se podría utilizar mejor el marco legal existente. Sin embargo, es importante también discutir y cuestionar si en la ley de ARESEP se encuentra implícito un enfoque (costo más margen) que puede ser limitante en varios sentidos.

– Solventar las restricciones 'exógenas' o externas a la institución; en particular las relaciones con el CTP, el MOPT, el MEIC y el MINAET.

– Es necesario definir y formalizar mejor el concepto de *'empresa tipo'*. En este mismo sentido se hace necesario mejorar la contabilidad regulatoria para poder implementar esquemas de *benchmarking*, tema íntimamente ligado al de la eficiencia y los

límites a la incorporación de costos. Se debe regular industrias, no empresas –el énfasis se debe poner sobre un determinado mercado y no sobre agentes individuales; asimismo es prioritaria la identificación de bienes homogéneos.

– La obligación de fijar tarifas en determinadas condiciones y con límites de tiempo requiere formalizar mejor y establecer con mayor claridad las exigencias de información, incluyendo reforzar los requisitos de información con sanciones.

– Es necesario establecer algún tipo de métrica o conjunto de criterios para evaluar los modelos que se utilizan. Asimismo, definir con claridad qué se entiende por una buena regulación.

– Otro tema de gran importancia, pero no exento de complejidad es el tema de cómo incorporar la calidad en el campo de los servicios públicos.

– Una vertiente crucial de toda esta discusión reside en los incentivos a la inversión; así como la forma de compatibilizar varios conceptos más amplios de 'costo' con la noción de 'equilibrio financiero'.

Casi todas estas responsabilidades, principios y prioridades expresan el 'deber ser' de la regulación y tienen implicaciones tarifarias bastante directas. En este contexto, en las siguientes secciones se examinará con mayor detalle la orientación, el contenido y los mecanismos utilizados por las metodologías concretas en el campo del transporte remunerado de personas en la modalidad autobús.

5.2. Metodologías en la práctica

Como se describió en la sección relativa a la ley de ARESEP, existen para este sector dos tipos de fijación: ordinarias o individuales y extraordinarias o nacionales. De acuerdo con la documentación de ARESEP en las fijaciones nacionales se hace un ajuste general de insumos y costos operativos, sin tomar en cuenta variables propias de cada empresa como demanda, carreras o flota. Por esto, un estudio individual, por ser más completo y ajustado a la realidad operativa de una empresa en particular hará que no sea necesario un ajuste posterior por fijación nacional; a no ser que haya transcurrido un lapso considerable de tiempo o que se hayan realizado otros ajustes importantes en el modelo tarifario.

5.2.1. Ajustes extraordinarios

El artículo 30 de la Ley 7593 y sus reformas faculta a la ARESEP a realizar fijaciones extraordinarias de tarifas cuando se presenten los supuestos establecidos por el legislador, que son los siguientes: cuando se produzcan variaciones importantes en el entorno

económico por caso fortuito o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste (ARESEP, 2013).

El artículo 31 de la citada ley define en su párrafo tercero las condiciones de los modelos automáticos de ajuste, de la siguiente manera:

> *(…) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de las variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente (…).*

Mediante resolución RJD-120-2012 del 5 de noviembre de 2012, publicada en el diario oficial el 6 de noviembre de 2012, la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, aprobó la versión más reciente del 'Modelo de Ajuste Extraordinario para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús'.

La fijación extraordinaria no considera la inversión realizada por los operadores, ni las distancias, ni incorpora rebalanceos tarifarios por efecto del kilometraje, ni ajustes por corredor común, ni por ningún otro concepto ajeno al procedimiento automático establecido por la metodología que se aplica en la fijación; ya que para ello se requiere un análisis integral de cada ruta o corredor, que contemple además de los gastos operativos y administrativos, información sobre *cantidad y antigüedad de la flota autorizada*, horarios, distancias, volúmenes de pasajeros y demás elementos que únicamente se pueden incorporar en una fijación ordinaria individual.

Los rubros que se consideran en el modelo incluyen: combustible, salarios, mantenimiento y gastos administrativos. El rubro de mantenimiento a su vez contempla el gasto en renglones tales como costo de lubricantes, aceite de motor, aceite de diferencial, aceite de caja de cambios, grasa y costo de Rodamiento (llantas, reencauche). Los salarios del personal administrativo están excluidos, al igual que suministros de oficina, depreciación de equipo de oficina y otros rubros de tipo administrativo. En otras palabras, se trata únicamente de ajustes en gastos operativos.

Los insumos de información son moderadamente complejos ya que requieren de técnicas de muestreo para obtener estimaciones aceptables de los costos, partiendo de los datos obtenidos de una variedad de establecimientos que venden los artículos incluidos como gastos reconocibles en este tipo de fijación tarifaria.

Adicionalmente, la ARESEP descansa en información proveniente de otras instancias de la administración pública como el Consejo de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que brinda listados oficiales referentes a los concesionarios y permisionarios de transporte colectivo remunerado de personas.

Más concretamente, los componentes incluidos en el modelo constituyen insumos en la estructura de costos del modelo de fijación ordinario, cuyos precios están sujetos a variación, producto de las condiciones del mercado o de fijaciones por parte de las entidades estatales competentes. El modelo permite reflejar en las tarifas, de manera sistemática, los cambios en los precios asociados con los rubros citados, como sigue:

1. Se determina la variación semestral en el precio de los combustibles (*P C*).

2. Se determina la variación semestral ponderada de los salarios de choferes, chequeadores y mecánicos (*SM T*).

3. Se determina la variación semestral en los precios de mercado de la canasta insumos de mantenimiento (*C I M*), que incluye aceites, lubricantes, llantas, neumáticos y reencauches.

4. Se determina la variación en los costos administrativos (*C GA*) correspondientes a seguro voluntario y obligatorio, derecho de circulación, revisión técnica vehicular, canon de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y canon del Consejo de Transporte Público (CTP), considerando los montos totales anuales de cada rubro mencionado.

5. La variación en cada uno de los rubros de costos descritos, se pondera según su peso promedio específico en la estructura de costos sujetos a ajuste extraordinario, según la siguiente fórmula:

$$I = \left(\frac{PC_1}{PC_0} - 1\right) * PPC + \left(\frac{SM\ T_1}{SM\ T_0} - 1\right) * PPS + \left(\frac{C\ I\ M_1}{C\ I\ M_0} - 1\right) * PPIM + \left(\frac{C\ GA_1}{C\ GA_0} - 1\right) * P\ P\ GA$$

6. Determinada la variación porcentual semestral promedio ponderada de los diferentes rubros de costos sujetos a ajuste extraordinario (*I*), se aplica dicho porcentaje a la tarifa vigente (t_0), a fin de determinar la nueva tarifa (t_1), como sigue:

$$t_1 = t_0 * (1 + I)$$

7. Para aquellas rutas que hayan recibido un ajuste tarifario en una fijación ordinaria, posterior a la fijación extraordinaria inmediata anterior, la variación relativa en los costos sujetos ajuste extraordinario, considerará como valores del período anterior los utilizados a la fecha de la audiencia pública de esa fijación ordinaria e incorporados en el cálculo tarifario, contemplando exclusivamente los rubros de costo incorporados en el presente modelo.

8. Los ajustes tarifarios se redondearán a montos congruentes con las denominaciones de las monedas en circulación, según el procedimiento descrito en el modelo.

9. Los procesos para aplicar los ajustes de tarifas derivados de este modelo, iniciarán el primer día hábil de enero y julio de cada año.

10. El alcance del modelo está delimitado por los siguientes criterios: es de aplicación semestral; en todo el territorio nacional; de oficio para todas las rutas con título habilitante vigente para brindar el servicio; para un subconjunto de los costos totales de operación contemplado en el modelo de fijación ordinario, constituido exclusivamente por combustibles, salarios de choferes, chequeadores y mecánicos, insumos de mantenimiento y gastos administrativos.

Como señala el numeral 10, el proceso para aplicar los ajustes en tarifas de autobuses originados en este modelo extraordinario se ejecutará semestralmente, para lo cual el proceso dará inicio el primer día hábil de enero y julio de cada año.

Los pesos relativos promedio de los cuatro rubros descritos (PPC, PPS, PPIM, PPGA) se establecen de conformidad con los criterios indicados en el Apéndice 2. En promedio, las ponderaciones en el total son de 27,47 por ciento para PPC, 28,00 por ciento para PPS, 33,35 por ciento para PPIM y 11,18 por ciento para PPGA.

Una nota importante, causa de varias críticas en las audiencias de aprobación de este modelo, es que los *pesos ponderados* de los rubros de costo corresponden a la última actualización de esos valores, los cuales se han venido utilizando en las fijaciones extraordinarias nacionales. De acuerdo con lo estipulado en la resolución respectiva, RJD-120-2012 del cinco de noviembre del dos mil doce, 'Estos valores serán actualizados cada vez que se realice una fijación ordinaria de carácter nacional.' Sin embargo, en la nota que aparece al pie (véase el Apéndice II) se aclara que estas ponderaciones se arrastran de la Resolución RRG-3751-2004 del 14 de julio del 2004. El coeficiente de combustible, salarios y canasta de insumos fueron establecidos mediante oficio DGET-020-97 del 14 de enero de 1997.

De acuerdo con la ARESEP, para mantener una coherencia entre los procesos de fijación ordinaria y extraordinaria, es necesario que los ponderadores de costos que se utilicen en las fijaciones extraordinarias sean los mismos que se empleen en las ordinarias. Además, la propuesta de modelo extraordinario tiene como base un modelo desarrollado en el MOPT. El modelo, los coeficientes y los ponderadores continúan vigentes y son utilizados en las fijaciones ordinarias.

No obstante lo anterior, la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados, los mismos se incorporarán en su aplicación. En cualquier caso, la propuesta de modelo establece que la actualización de los coeficientes se realizará al menos cada cinco años; con ello se busca reflejar la mayor eficiencia derivada de posibles avances tecnológicos en el sector.

En este sentido es difícil saber de antemano si las ponderaciones han cambiado mucho, pero es un tema al que habrá que prestarle atención. Además, se puede discutir si

es necesario que los ponderadores sean iguales para mecanismos de diferente alcance y naturaleza.

También es importante notar la *segmentación de rutas* de acuerdo con la extensión del recorrido, que ya se había descrito en la sección relativa a la estructura de mercado y la economía política del sector. Las diversas rutas difieren entre sí de acuerdo a un vector o conjunto de variables, entre las que se encuentra el recorrido. Si se usa únicamente este criterio para generar categorías o conglomerados de rutas, como se verá más adelante al discutir las fijaciones ordinarias, se corre el riesgo de enfatizar en demasía esta única dimensión de los costos. El resultado de esta opción puede tener consecuencias muy considerables, como también se discutirá posteriormente.

Por último, el tema de la *frecuencia de los ajustes* también surgió en el curso de las discusiones. La ley de la ARESEP establece que '(…) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios (…)'. De acuerdo con la ARESEP 'A partir de un análisis integral de esta disposición, se entiende claramente que cuando se dice que la ARESEP *deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas,* se está haciendo referencia a la frecuencia mínima de ese tipo de ajustes tarifarios, y no a una frecuencia única.'

Este punto también es rebatible, no tanto en relación con la interpretación de la frecuencia mínima si no en relación con los criterios para fijar la frecuencia. Podría plantearse, por ejemplo, que el detonante sea un valor umbral en vez de un lapso temporal, lo cual es posible, ya se ha hecho y es muy razonable desde varios puntos de vista. Pero como se verá lo que es realmente crítico en este tema es la relación entre la naturaleza y frecuencia de las fijaciones ordinarias versus las extraordinarias.

En síntesis, el modelo de ajuste extraordinario sirve fundamentalmente para la aplicación del principio de servicio al costo restringido a los costos operativos de corto plazo, que además adolece de una serie de limitaciones de orden técnico; además de quedar bastante corto de las responsabilidades y principios regulatorios antes enunciados.

5.2.2. Ajustes ordinarios

Estos son los ajustes que se hacen individualmente y que requieren de insumos de información específicos de la empresa y la ruta particular de que se trate. La revisión de los *costos de inversión* es realizada durante estos procesos de fijación ordinaria, en los que se estudia la estructura de costos de la industria regulada. En este sentido, el artículo 30 de la Ley 7593 establece que '(…) Serán [fijaciones] de carácter ordinario aquellas que contemplen factores de costo e inversión (…)'. Por lo tanto, la actualización de los costos de los rubros de inversión, corresponde al ámbito de las fijaciones ordinarias (ARESEP, 2014).

La iniciativa para estas fijaciones es del propietario de la ruta o de la ARESEP en las fijaciones de oficio. Se solicita información a la empresa sobre una serie de variables básicas que se cotejan con información de ARESEP y que sirven de base para el ajuste de costos, aplicando el modelo vigente. Entre los requisitos de información más relevantes están los siguientes:

1. *Demanda neta* - Los requisitos formales de este tipo de estudio fueron definidos en 2008 (*La Gaceta* n.º 125, lunes 30 de junio del 2008) mediante una resolución que los especifica en forma muy puntual. En resumen:

   a) Los estudios de volúmenes de pasajeros movilizados deberán ser efectuados por peritos profesionales, (…), el estudio deberá ser respaldado por un acuerdo del Consejo de Transporte Público[13].

   b) La Administración (MOPT y ARESEP) deberá ser enterada mediante un plan de trabajo, incluyendo el nombre de sus ejecutores, de las labores a ejecutar con un mínimo de 30 días naturales de previo al inicio de ejecución del estudio, a efecto de poder programar las labores de supervisión que estime convenientes, si fuera el caso.

   c) Cuando un operador explota una ruta con diferentes modalidades, o dos o más operadores comparten la misma ruta, en igual o diferente modalidad, el estudio de aprovechamiento del operador solicitante, deberá integrar la totalidad de los servicios ofrecidos diferenciando los volúmenes de cada operador y de cada modalidad involucrada, previa consulta con la Administración en el plan antes indicado, a fin de que se defina técnicamente el ámbito de territorialidad, y se notifique formalmente a todos los interesados o afectados.

   d) Las conclusiones de los estudios respectivos, con el acuerdo del CTP, y los papeles de trabajo deberán ser remitidos a la ARESEP con por lo menos 30 días naturales antes de cualquier propuesta tarifaria, la cual no incluirá datos de dicho estudio de demanda hasta que reciba el visto bueno de la ARESEP.

   e) *La ARESEP se reserva el derecho de verificar, evaluar y aceptar los resultados de dicho estudio,* según el siguiente procedimiento:

      a. Para las distintas rutas y ramales el estudio de campo deberá comprender como mínimo una semana de lunes a domingo, e incluir observaciones en todos los horarios (vigentes y propuestos si fuera el caso), en las dos direcciones; considerando puntos fijos que permitan verificar la frecuencia y cantidad de las carreras realizadas, así como los pasajeros que suben y bajan en este punto. Además observaciones de sube y baja que permitan conocer la ocupación media por viaje (en ambos sentidos) y carrera en las diferentes horas del día.

13 Actualmente este tipo de estudio también los puede hacer directamente el CTP o la misma ARESEP.

b. Los resultados del estudio deberán ser inferidos a todo el año, contemplando efectos estacionales, factores de normalización y sus procedimientos de estimación. La demanda deberá ser presentada en forma promedio por mes.

c. Los cuadros resúmenes que sustentan el estudio deberán mostrar para cada rango de horarios, el número de placa de la unidad, las carreras, los pasajeros por carrera, el nivel de aprovechamiento y la frecuencia de las carreras.

f) El operador deberá aportar los Estados Financieros auditados por un C. P. A, coincidentes con el período fiscal objeto del estudio de aprovechamiento antes indicado, para los fines de *verificación o control cruzado de la información estadística* y de la generada por dicho estudio.

g) Que la supervisión de ARESEP se haría como cooperación y quedaría condicionada a la supervisión que le debe ser solicitada en primera instancia al Consejo de Transporte Público.

En todo caso la empresa corre el modelo con la demanda promedio mensual según sus estadísticas (presentadas ante la ARESEP), lo cual se compara con los registros de la Autoridad Reguladora para corregir o actualizarlos. La demanda se cuantifica en términos de un promedio de pasajeros/mes.

2. *Distancia* (km/carrera) - Con base en datos del Consejo de Transporte Público.

3. *Carreras* - Se encuentra registrada en la base de datos de la ARESEP. En este punto se pueden ver algunas deficiencias de información en relación con las carreras autorizadas; información que puede encontrarse muy desactualizada. Por ejemplo, véase la siguiente transcripción de la parte relevante de una resolución tarifaria típica:

Para el análisis de las carreras se toma en cuenta el siguiente criterio:

a) Si la empresa reporta menos carreras que las autorizadas, se consideran solo las reportadas.

b) Si la empresa reporta más carreras que las autorizadas, se consideran solo las autorizadas.

Con base en los horarios establecidos según acuerdo 32 de la sesión 2848 de la antigua Comisión Técnica de Transportes, del 13 de setiembre de 1993 (folios 40-41), se calcula un promedio mensual de 860,93 carreras autorizadas. La empresa presenta un promedio de 846,25 carreras entre julio 2012 y junio 2013. Según estadísticas presentadas por la empresa ante la ARESEP, entre octubre 2012 y setiembre 2013, el promedio fue de 847,50 carreras/mes.

De acuerdo con el criterio expuesto arriba, aun cuando la empresa usó 846,25 carreras en su corrida del modelo, en el presente estudio se usará el dato de 847,50 carreras promedio mensuales con el fin de guardar consistencia con el período de demanda considerado.

4. *Flota* - La empresa corre el modelo tarifario con una flota autorizada por el CTP. Esto se compara con los datos del Registro Nacional con fines de referencia cruzada. Se verifica que las unidades estén alquiladas o registradas a nombre de la empresa y se analiza el grado de depreciación de las unidades. La categorización de la flota que se describió antes entra a jugar un papel importante en este punto ya que el valor se tipifica de acuerdo con los segmentos; por ejemplo si se trata de unidades de rutas urbanas o interurbanas.

5. *Tipo de Cambio* - De nuevo, la empresa corre el modelo con una magnitud que la ARESEP verifica con los datos del BCCR.

6. *Precio del combustible* - Se compara con los datos de ARESEP.

7. *Tasa de Rentabilidad* - La tasa de rentabilidad que se usa para la corrida del modelo es básicamente una tasa de interés según los indicadores económicos del Banco Central; en otras palabras, es básicamente un enfoque de costo financiero de oportunidad.

8. *Valor del Bus en Dólares* - Este es un valor que establece la misma ARESEP, con cierta periodicidad.

9. *Valor del Bus en Colones* - De nuevo, este es un valor que periódicamente establece la ARESEP.

10. *Edad promedio de flota* (años) - Reportado al CTP

Además de lo anterior, se requiere que las unidades estén al día con la revisión técnica vehicular (RITEVE) y que la petición de ajuste tarifario vaya a Audiencia Pública.

En este punto es importante mencionar que si bien aún se encuentran en trámite recientemente se han propuesto una serie de mejoras a este modelo de metodología ordinaria para los autobuses. La base del modelo sigue siendo la metodología heredada del MOPT desde 1996, a la cual se le hacen los siguientes cambios:

– Vida útil de los autobuses: pasa de 7 a 15 años.

– Método de depreciación de autobuses: pasa de acelerada a línea recta.

– Rentabilidad: pasa de una tasa activa a una tasa promedio (entre activa y pasiva).

– Demanda: se deja previsto un reglamento para el cálculo de variables operativas (demanda, carreras, flota).

Con la implementación del modelo propuesto se espera disminuir y eliminar distorsiones en las tarifas del servicio, estandarizar y uniformar los criterios y procedimientos de cálculo, minimizar la discrecionalidad en las decisiones y reducir la asimetría en la información sobre las variables operativas de las rutas. Se realiza además una compilación y revisión de procedimientos y criterios de validación de información emitidos en

diferentes épocas e instancias de la ARESEP, los cuales son empleados normalmente en la regulación tarifaria del servicio. Incorpora además un apartado donde se establecen los procedimientos necesarios para la determinación del precio de bienes o servicios incorporados en la estructura de costos.

El modelo propuesto contempla un conjunto de costos, que corresponde a la estructura que ha venido aplicando la ARESEP en la regulación del servicio citado, con modificaciones en el tratamiento de algunos rubros. Adicionalmente, el modelo plantea la actualización periódica de la estructura de costos del servicio de transporte público por autobús, mediante estudios aprobados por ARESEP, que reflejen las variaciones en la tecnología y técnica en la prestación del servicio (ARESEP, 2013).

En todo caso, como se puede ver de la descripción de la metodología vigente, los requisitos de información para los estudios ordinarios se centran en lo necesario para correr el modelo canónico de la ARESEP, lo cual está bien en el sentido más estrecho o literal del principio de servicio al costo, pero no en el sentido amplio de las responsabilidades o principios regulatorios[14].

Hasta donde es posible inferir de la documentación disponible, la tasa de rentabilidad corresponde básicamente a un criterio de utilidad o ganancia sin que la dinámica de la renovación o expansión de la flota de la empresa aparezca en forma explícita; mucho menos la flota del servicio o industria como un todo, tema que se intentó enfocar en las secciones iniciales. La depreciación aparece como un factor en la valoración de la flota. pero de nuevo no como un factor importante en el proceso de reposición del capital.

En otras palabras, casi que se trata de un enfoque de costos operativos y de rentabilidad del capital fijo sin una visión más estructurada y explícita del servicio en el mediano o largo plazo. Las consideraciones relativas a la eficiencia o a una política de precios generada por una estrategia energética no parecen tener cabida en este modelo, como tampoco la internalización explícita de costos ambientales.

En este contexto, cabe preguntarse si la normativa vigente se puede interpretar en un sentido coincidente con estos planteamientos, o si más bien el enfoque más restringido de estos modelos obedece a restricciones que esa misma normativa le impone a la Autoridad Reguladora.

Por otra parte, si se mira el contenido de la información proveniente de estos estudios es difícil dejar de preguntarse por qué la ARESEP no dispone –a partir de esta información– de datos o series interesantes sobre algunas de las variables como las que se intentaron utilizar en secciones precedentes. En particular, al menos en principio, las

14 Incluso el nuevo modelo propuesto, que definitivamente es una mejora sobre el que se aplica en la actualidad, tiende a ubicarse dentro del enfoque general existente. Esto no es de extrañar en la medida en que sigue heredando de la antigua metodología del MOPT.

series inexistentes o incoherentes sobre el tamaño de la flota, de la inversión o de la demanda podrían estimarse sobre la base de las estadísticas provenientes de estas fijaciones ordinarias.

Sin embargo, al constatarse que estas fijaciones solo comprenden alrededor de un 7 por ciento del total de rutas en cada año (como se describirá más adelante) o que algunas fuentes de información son en realidad externas, como el Registro o el CTP, se puede entender las limitaciones estadísticas en este sentido. Esto desde luego no implica que otras instancias, en particular el CTP, no puedan mejorar la producción de estadísticas a nivel de industria o región en este mismo ámbito.

Además, como se señaló anteriormente, la categorización existente filtra la gran diversidad de las características de las rutas únicamente de acuerdo con la extensión del recorrido.

Lo anterior puede implicar, al menos en principio, la posibilidad de que esas categorías o clases todavía contengan mucha variación dentro del grupo debido a la incidencia de otros factores. Por poner un ejemplo muy sencillo, manteniendo lo demás constante, dos empresas con el mismo recorrido pueden enfrentarse a volúmenes de demanda completamente diferentes; o a condiciones muy diferentes en cuanto a la condición de las carreteras que transitan.

Con el fin de analizar esta posibilidad se utilizó la información contenida en el pliego tarifario más reciente de la ARESEP, con la idea de cuantificar la dispersión de las tarifas para un mismo rango de distancia. Los resultados aparecen en el siguiente cuadro.

Cuadro 6.
DISPERSIÓN EN LOS SEGMENTOS DE LAS RUTAS

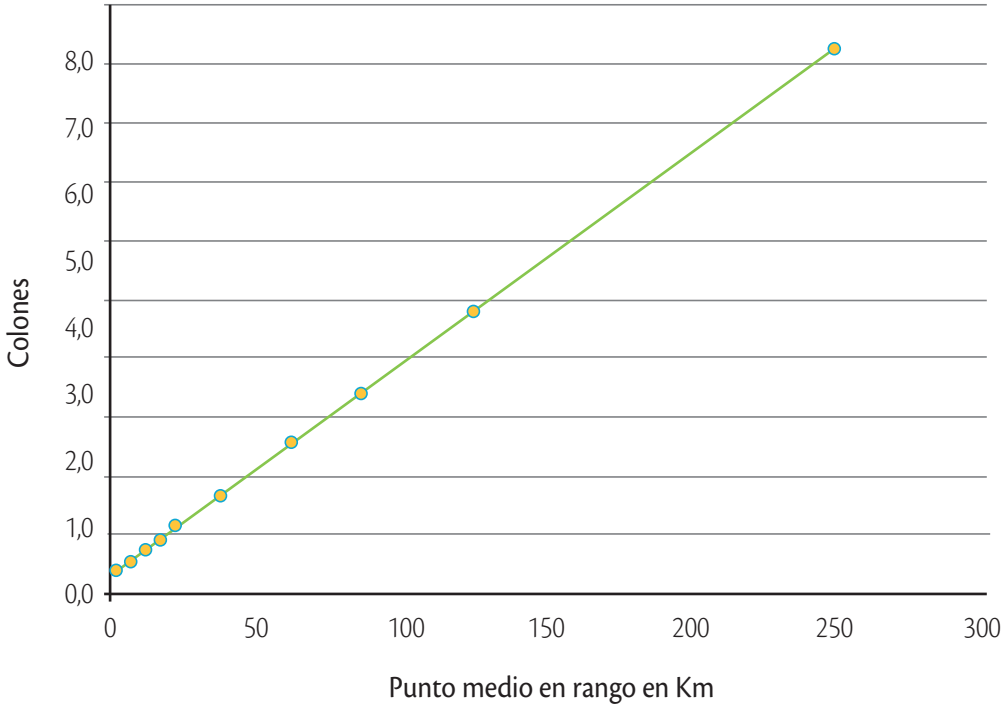
Rango en Km	Tarifas	Min	Max	Promedio	Desviación	Coef. var.
1 - 5	604	75	750	219,90	85,85	0,39
5 - 10	744	80	805	268,23	99,30	0,37
10 - 15	509	80	915	363,67	140,72	0,39
15 - 20	329	90	1.625	468,51	225,36	0,48
20 - 25	260	80	1.675	583,48	249,46	0,43
25 - 50	643	80	2.110	833,92	366,55	0,44
50 - 75	199	345	5.650	1.295,15	585,15	0,45
75 - 100	81	695	3.205	1.686,60	485,82	0,29
100 - 150	64	1.165	3.920	2.396,72	655,08	0,27
150 y +	143	1.795	8.105	4.630,49	1.457,25	0,31

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ARESEP.

En efecto existe bastante dispersión dentro de los rangos de distancia y en promedio la desviación estándar alcanza un 38 por ciento del promedio; con casos extremos como el mínimo del rango 100-15 (0,27) o el máximo para el rango 15-20, para el que la desviación típica es equivalente a casi la mitad del promedio.

El cuadro también puede sugerir algún tipo de relación no lineal entre la distancia y la tarifa promedio en el sentido de que esta última parece aumentar más que proporcionalmente que la primera. No obstante, eso se debe a los tamaños variables de los rangos –diferencias de 5 km hasta el rango 20-25 y después de 25, 50 o más de ahí en adelante. Si se toma el punto medio de los rangos (usando el máximo del rango 15 y +) y se grafica contra las tarifas promedio se obtiene el resultado que muestra la siguiente figura.

Gráfico 5.
DISPERSIÓN ENTRE TARIFAS-DISTANCIA PARA AUTOBUSES



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ARESEP.

El gráfico muestra una relación lineal casi perfecta entre distancia y tarifas promedio; de hecho, la correlación es de 0,9999. En otras palabras, en promedio y al margen de otros factores como demanda, flota u otros, la distancia es la variable más importante para predecir las tarifas.

Una posible explicación consiste en la relación entre la naturaleza y frecuencia de las fijaciones ordinarias versus las extraordinarias. La información del pliego tarifario permite observar que entre octubre de 1999 y marzo de 2013 –casi 13.5 años– se llevó a cabo un promedio de 41,5 fijaciones ordinarias por año y una extraordinaria cada 10 meses[15].

Considerando que en un momento dado hay aproximadamente entre 500 y 650 rutas activas, esas fijaciones ordinarias cubren apenas entre 6 y 8 por ciento del total de rutas. A ese ritmo, le llevaría unos 14 años a la ARESEP para actualizar las tarifas por medio de fijaciones ordinarias; haciendo la aclaración en el sentido de que en ningún momento se está diciendo que esta situación sea por voluntad de esa institución o de otras instancias, simplemente así es como opera en conjunto este sistema en la actualidad.

Tomando en cuenta además que la mayor parte de los gastos operativos tienen una relación directa con la distancia, es razonable entonces plantear que la explicación reside fundamentalmente en el dominio de las fijaciones extraordinarias sobre las ordinarias; ya que las primeras comprenden todas las rutas activas y se hacen con una frecuencia bastante alta. Los gastos de capital, la inversión y otras variables propias de las fijaciones ordinarias e individuales se diluyen en la marea de las fijaciones con alcance general, las cuales están a su vez dominadas por los costos operativos de corto plazo.

Más generalmente, la principal implicación de la dualidad fijación ordinaria-fijación extraordinaria y de la forma en que se implementa es que el concepto de *fondo de desarrollo,* que constituye el rubro más indicado para incorporar muchas de las responsabilidades y principios regulatorios antes enumerados, se reduce a un componente unidimensional –'rentabilidad'– que pretende garantizar al concesionario individual un cierto retorno sobre su inversión.

Otras dimensiones o consideraciones sobre el desarrollo de la industria, la internalización de externalidades, la formación de capital humano y físico, el sentido de orientación estratégica y de largo plazo, entre otros, se pierden en una cantidad micro que solo importa básicamente a la empresa.

6. ALGUNOS RETOS REGULATORIOS

En los capítulos introductorios de este estudio se describió el contexto energético actual, su dependencia de los combustibles fósiles y la posibilidad de que esas fuentes energéticas –principales productoras de los gases efecto invernadero– tengan una participación estable o incluso creciente hacia el futuro. El caso de Costa Rica es un poco diferente

15 Las fijaciones ordinarias se solicitan con poca frecuencia por lo que suelen distanciarse bastante en el tiempo, con la consecuencia de que muchas veces aumentan súbitamente en forma significativa, para desazón

al del resto del mundo en el sentido de un potencial comparativamente grande para el desarrollo de fuentes renovables, si bien el país depende también en forma creciente de los combustibles fósiles; especialmente para el sector transportes y recientemente para la generación térmica.

El consumo de diésel para el transporte público de personas (microbuses, taxis y especialmente autobuses) es el más significativo después de carga y equipo especial, pero aun así su aporte histórico al total del consumo no es relativamente grande. Sin embargo, aunque el consumo de diésel para el transporte público de personas no es una proporción muy significativa del total, es vital para estos servicios y tiene un impacto importante dentro de sus costos.

Sin embargo, al analizar las características del sistema de transportes en general y del transporte remunerado de personas en particular surgen muchos problemas relacionados con la disponibilidad o calidad de las estadísticas disponibles. Esto hace que la descripción de las principales características del suministro de estos servicios sea muy difícil o incluso imposible. Al encarar el estudio del sistema de transporte remunerado de personas desde una perspectiva más amplia y con las estadísticas públicamente disponibles no se puede decir mucho sobre asuntos tan importantes como la eficiencia energética del sistema, el tamaño y características de la flota, la calidad de la red vial o la inversión pública y privada en esta actividad.

Asimismo, la ausencia de cifras específicas y desgloses para el transporte por autobús en temas cruciales como la producción y la demanda, ya insinúa las dificultades para un enfoque regulatorio más integral; tomando la perspectiva de la industria más que de un agregado de empresas prestatarias del servicio.

Por otra parte la evolución de los principales rubros de costos sugiere que las tarifas crecen con una dinámica más acelerada que las de sus componentes, lo que lleva a indagar sobre las razones para que esto suceda y su relación con los procedimientos regulatorios y tarifarios existentes. Estos procedimientos a su vez no existen en un vacío institucional, legal o político. Al contrario, el ambiente social y la estructura de mercado ayudan a determinar en gran medida las posibilidades reales de los procesos de regulación económica, cuyo componente meramente técnico constituye el otro extremo del proceso; relativamente independiente, pero siempre condicionado e interactuando con una diversidad de presiones de grupos e instituciones directamente involucradas con el consumo y suministro de estos servicios.

Adicionalmente, el proceso regulatorio no está aislado (o al menos no debería estarlo) de una diversidad de interacciones en el ámbito de las políticas públicas; en particular la planificación nacional, el planeamiento energético, las políticas de promoción de la competencia, las políticas ambientales o incluso desde el punto de vista macro las

políticas que inciden sobre los niveles de inflación. Por ejemplo, debería darse algún tipo de coordinación entre el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Energía y el Plan Nacional de Transportes; pero en la práctica se trata de propuestas relativamente desarticuladas.

Los procedimientos regulatorios tampoco se pueden separar artificialmente de algún tipo de propuesta sobre el 'deber ser' de la regulación; propuesta que se hace explícita en listados de compromisos, prioridades o principios que guían la labor más específica o concreta de las fijaciones tarifarias; pero al analizar la práctica regulatoria, al igual que lo que sucede con otros sectores como por ejemplo el de tarifas eléctricas, se encuentra con metodologías básicamente amoldadas al paradigma cost plus o bien costo más rédito sobre la inversión.

Este paradigma o modelo, que incorpora lo que hasta ahora se ha interpretado como la regulación mediante el principio de servicio al costo, inhibe una visión más amplia y de largo plazo sobre el desarrollo de estas actividades. Implica un cierto grado de abuso de la regulación micro en contra de la regulación macro o sectorial; de la regulación de las empresas en contraste con la regulación de la industria. Es posible que esto explique en gran medida la ausencia o baja calidad de estadísticas relativas a este sector como un todo; si estas fueran necesarias o de uso cotidiano probablemente se generarían los datos necesarios para otro tipo de enfoque.

El acercamiento predominantemente micro a las tareas regulatorias también propicia el uso del rédito para desarrollo únicamente con perspectiva individual de empresa, básicamente como un mecanismo de retorno sobre la inversión. El uso de ese rubro y de los conceptos de depreciación para impulsar la calidad, la internalización de cotos ambientales, la implementación de una política de desarrollo sectorial, la inversión en infraestructura complementaria o el cambio a nuevas tecnologías se pierde en una visión que casi se reduce a aspectos de utilidad o ganancia.

Por otra parte, lo que más se acerca a una visión de industria son precisamente las fijaciones extraordinarias, que paradójicamente contemplan únicamente los costos corriente u operativos en detrimento de los costos de capital asociados con el proceso de inversión del sector como tal. La frecuencia de los ajustes extraordinarios (ahora semestrales) en comparación con los ajustes ordinarios permiten que la mayoría de las empresas sobrevivan –al menos en el mediano plazo– con tarifas que no tienen visión de inversión o de largo plazo.

Adicionalmente, ni la economía política del sector ni el esquema institucional-normativo vigente ayudan a desarrollar un concepto diferente de las tareas regulatorias o de la prestación del servicio. En el contexto actual, los aumentos tarifarios (que son los más frecuentes) suelen asociarse únicamente con aspectos negativos para los consumidores.

Como se ha comentado antes, casi no existe una visión o política nacional que permita una correlación entre la inversión en determinado tipo de flota –más eficiente, más ecológica– y la percepción de ganancias para los consumidores. No existe un antecedente sostenido de aumentos en las tarifas asociado con mejoras visibles en la calidad y cantidad de la flota; lo cual solo parece posible por medio de una concertación o acuerdo sobre la naturaleza del sistema de transporte público de personas que se quiere hacia el futuro.

Esta concertación desde luego implicará tomar decisiones o al menos orientaciones generales sobre el futuro energético –al menos los aspectos más directamente asociados con este sector– y sobre el futuro de otras modalidades de transporte complementarias o sustitutas.

En cualquier caso, el anterior análisis y contraste entre los principios y la realidad regulatoria plantea una serie de desfases que constituyen los 'Retos regulatorios' que aquí se discuten, tareas que están pendientes para lograr mejoras en el proceso de regulación económica de estos servicios.

A manera de ilustración de cómo se perciben estos retos por parte de agentes externos a la Autoridad Reguladora, es interesante transcribir el punto de vista de un grupo empresarial como los es CANABUS; al menos en forma resumida y en lo relevante para esta discusión. En un artículo extenso publicado a inicios de este año, señalan las siguientes objeciones y sugerencias (Villalobos, 2014):

> *Sin planificación urbana. El crecimiento incontrolado de las ciudades trae consigo el aumento generalizado del parque automotor, provocando congestión, pérdida de horas productivas, alta contaminación ambiental y sónica, y la degradación irreversible del estado de bienestar de los habitantes.*
>
> *El vehículo privado, en comparación con el uso masivo de autobuses, triplica el consumo de energía y de emisiones de gas de efecto invernadero.*
>
> *La carencia de una política pública integral de transporte por autobús que convoque a todos los sectores con los que hay influencia recíproca, junto con la existencia de vacíos legales, las nulas instancias efectivas de coordinación y control y la superposición de funciones (…)*
>
> *Falta de conductores de autobús. El transporte público necesita conductores, y esto exige tomar decisiones inmediatas. En lugar de emitir decretos por inopia de conductores de autobús, el Gobierno debería girar directrices al INA para la creación de escuelas de conductores (…)*
>
> *Inversiones en flota. No hay claridad en los alcances de la política de carbono-neutralidad, y su impacto en las inversiones en flota preocupa al empresario a nivel nacional. (…) la propuesta del nuevo modelo tarifario de la Aresep no posibilita la inversión en nuevas tecnologías.*

Legislación obsoleta. Para que la inversión pública y privada destinada al transporte por autobús se otorgue de modo eficiente y sin corrupción, hay que garantizar una regulación integral con todas las instituciones interesadas, incluyendo al CNREE y al CONAPAM.

Transparencia. Hay que definir con claridad las competencias del ente rector (CTP) y del regulador (ARESEP). La ausencia de planificación, coordinación, control y fiscalización del sistema exige la aplicación real de la Ley 8220 de Simplificación de Trámites y su Reglamento.

Regulación. Las autoridades han permitido y tolerado el crecimiento sin límite de ofertas diferenciadas de servicios de transporte: porteadores, piratas, transporte de estudiantes, trabajadores, turismo nacional y taxis colectivos, lo cual ha contribuido a agravar la inequidad y la competencia desleal en contra del transporte regulado por autobús. Asociado a esto, fuerzas políticas interesadas impiden culminar la modernización del transporte público.

Por su parte, la Intendencia de Transportes de la ARESEP ha planteado que conviene priorizar e iniciar una discusión nacional en torno a varios temas fundamentales:

1. Transformación del sistema institucional.
2. Renovación de las concesiones y permisos de autobús para el periodo 2014-2021.
3. Medición de la cantidad de pasajeros y el proyecto de pago electrónico.
4. Mayor conocimiento del usuario; la satisfacción de las necesidades de movilización de los usuarios constituye el fin último del sistema de transporte.

Como se puede constatar, una parte considerable de estas apreciaciones de los prestatarios del servicio y de los reguladores coinciden en lo sustancial con varios de los señalamientos que se han hecho anteriormente relativos al 'deber ser' o principios regulatorios básicos en torno al transporte remunerado de personas por medio del autobús.

Como todo quehacer humano, la regulación en general y la regulación del transporte remunerado de personas por autobús en particular tienen bastante margen para mejorar. Tomado en sentido positivo, esto quiere decir que hay mucho trabajo interesante por hacer en el futuro.

REFERENCIAS

Asociación de Consumidores Libres. Recuperado el 5 de abril de 2014 de: *http://www.consumidoreslibres.org/*

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) (2012). *Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús*. RJD-120-2012.

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) (2013). *Ajuste extraordinario de oficio para las rutas de transporte público del servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús a nivel nacional*. La Gaceta, n.º 58.

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) (2013). *Modelo para fijación ordinaria de tarifas para el servicio de transporte remunerado de personas*.

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Recuperado el 5 de abril de 2014 de: *http://www.aresep.go.cr/*

BP (2013). *Statistical Review of World Energy 2013*.

Cámara Nacional de Autobuseros (CANABUS). Recuperado el 9 de abril de 2014 de: *http://canabuscr.com/*

Cámara Nacional de Transportes (CANATRANS). Recuperado el 9 de abril de 2014 de: *http://www.facebook.com/Canatrans/info*

Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM). Recuperado el 5 de abril de 2014 de: *http://www.coprocom.go.cr/documentos/boletin.html*

Consejo de Transporte Público (CTP). Recuperado el 5 de abril de 2014 de: *http://www.ctp.go.cr/index.php*

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (OSAL) (2012). *Cronología del conflicto social*.

Consumidores de Costa Rica. Recuperado el 5 de abril de 2014 de: *http://www.consumidoresdecostarica.org/informacion*_general.html

Defensoría de los Habitantes (DHR). Recuperado el 5 de abril de 2014 de: *http://www.dhr.go.cr/*

Energy Information Administration (EIA). Recuperado el 18 de abril de 2013 de: *http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=10891*

Hamilton, James y Cynthia Jing (2014). *Effects of Index-Fund Investing on Commodity Futures Prices*. NBER Working Paper Series.

Hess, Hermann (2011). *Alternativas energéticas para Costa Rica*. San José, Costa Rica: Observatorio del Desarrollo de Universidad de Costa Rica.

Hess, Hermann (1985). *Principales determinantes del consumo de energía en Costa Rica*. Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

International Energy Agency (IEA) (2013). *Agency World Energy Outlook 2013*.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) (2008). *La economía costarricense a mediados del Siglo XX*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Ministerio de Ambiente, Energía y Mares (MINAET) (2011). *VI Plan de Energía 2012-2030.* Dirección Sectorial de Energía.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Recuperado el 7 de abril de 2014 de: *http://www.minae.go.cr/*

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Recuperado el 5 de abril de 2014 de: *http://www.meic.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=97.*

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). Recuperado el 6 de abril de 2014 de: *http://www.mideplan.go.cr/*

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) (2012). *Anuario Estadístico del Sector Transporte 1993-2012.* Dirección de Planificación Sectorial.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) (2012). *Cuadros Estadísticos Sobre el Sector Transportes, Anuario Estadístico del Sector Transportes.* Dirección de Planificación.

U.S. Department of Energy (2013). *International Energy Outlook 2013,* U.S. Energy Information Administration.

Villalobos, Alfredo (23 de enero de 2014). *Un acuerdo nacional sobre el transporte público.* San José, Costa Rica: La Nación.

World Energy Council (2013). *Average household electricity use around the world.* Recuperado de: *http://shrinkthatfootprint.com/average-household-electricity-consumption*

Anexo I

COSTA RICA - COMPOSICIÓN DE LA FLOTA VEHICULAR

Años	Automóviles	Station	Jeep	Autos	Carga	Buses	Eq. especial	Motos	Total
1993	153.575	23.502	43.065	220142	108.026	6.885	15326	46.000	396.379
1994	161.515	31.464	45.543	238.522	119.183	7957	16.421	57.152	439.235
1995	172.761	33.127	48.923	254.811	132.539	8849	17.910	63.669	477.778
1996	185.017	35.476	52.395	272.888	141.941	9476	19.180	68.185	511.670
1997	199.387	38.232	56.464	294.083	153.111	10.317	20.691	73.548	551.750
1998	214.812	41.142	60.890	316.844	164.796	11.102	22.260	79.146	594.148
1999	221.375	42.399	62.750	326.524	169.831	11.441	22.940	81.564	612.300
2000	231.861	44.407	65.722	341.990	177.875	11.983	24.027	85.427	641.302
2001	240.271	46.017	68.106	354.394	184.326	12.419	24.898	88.526	664.563
2002	249.382	47.762	70.688	367.832	191.315	12.891	25.842	91.883	689.763
2003	474.179	Taxis	8.615	482.794	158.025	11.613	5.663	70.326	728.421
2004	459.782		5.553	465.335	152.825	11.268	8.361	68.186	705.975
2005	476.389		8.214	484.603	137.280	11.898	7.380	64.385	705.546
2006	489.395		12.532	501.927	133.084	11.267	7.002	76.207	729.487
2007	525.376		13.007	538.383	139.588	12.345	7.503	100.083	797.902
2008	571.651		11.431	583.082	151.161	13.765	8.543	136.109	892.660
2009	594.192		11.751	605.943	153.492	13.999	8.687	141.470	923.591
2010	629.325		11.982	641.307	181.035	15.545	9.597	149.883	997.367
2011	673.894		12.051	685.945	188.021	15.621	9.905	159.584	105.9076
2012	722.020		12.150	734.170	195.784	16.354	11.791	176.274	1.134.373

A partir de 2003 la distribución según el estilo cambió para que fuera compatible con RITEVE.

Los vehículos en circulación corresponden a los que cumplieron con las obligaciones de pago con INS

Fuente: Anuarios MOPT

Anexo II

PASOS PONDERADOS DE LOS RUBROS DE COSTOS POR CATEGORÍA DE RUTAS DE AUTOBUSES

Estrato	Categoría	Distancia Km	Combustible (PPC) Porcentaje	Salarios (PPS) Porcentaje	Mantenimiento (PPIM) Porcentaje	Administrativos (PPGA) Porcentaje
1	Urbano Metropolitano	1-5	18,05	26,55	26,85	10,31
2		5-10	21,48	21,43	23,03	8,72
3		10-15	22,45	21,56	23,33	8,71
4	Urbano Resto del país	1-5	17,59	25,67	25,98	10,45
5		5-10	19,10	26,18	26,73	10,65
6		10-15	21,40	23,11	24,48	9,40
7		15-20	18,20	24,10	24,72	9,81
8		20-25	20,56	20,27	26,57	8,25
9	Interurbano corto	25-50	19,54	2,20	26,41	8,47
10	Interurbano medio	50-75	24,78	17,88	23,02	8,83
11		75-100	28,17	17,74	23,53	6,77
12	Interurbano largo	100-150	17,38	13,68	25,13	5,22
13		150 y *	21,54	15,12	28,29	5,71
Promedios (valores usados en fórmula 2)			**20,79**	**21,19**	**25,24**	**8,46**
Total					75,68	
Ponderacion respecto al total			**27,47**	**28,00**	**33,36**	**11,18**

Fuente: Resolución RRG-3751-2004 del 14 de julio del 2004, publicada en La Gaceta No. 146 del 27 de julio del 2004.