

Análisis de la gobernanza en el sector energía de Costa Rica, enfatizando en la regulación

Analysis of governance in the Costa Rican energy sector, emphasizing regulation

Roberto Jiménez Gómez¹ 

Recibido: 29 de abril de 2025 / Aceptado: 27 de julio del 2025 / DOI: 10.35485/rcap89_6

Como citar:

Jiménez, R. (2025). Análisis de la gobernanza en el sector energía de Costa Rica, enfatizando en la regulación. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 89, 119-146. DOI: 10.35485/rcap89_6

Resumen

El presente artículo analiza la gobernanza del sector energía de Costa Rica a partir de la revisión de los procesos de definición de las políticas públicas por el ente rector, la instrumentalización de estas, si es válido por parte del ente regulador, la implementación por las organizaciones del sector y los ajustes que se hagan. Se analizan la aplicación de las buenas prácticas, según la experiencia del autor, en las diferentes instancias nacionales del sector energía y de los estudios aplicados para el caso de Costa Rica por organismos como la OCDE, identificando áreas de mejora. El marco institucional definido por las leyes, normas, costumbres e instituciones son esenciales para la gobernanza del sector energía. Se hace un repaso por diferentes disposiciones definidos como buenas prácticas internacionales y se contrastan con las existentes y aplicas para el caso de Costa Rica. En general, se considera que hay gobernanza pero que esta puede ser mayor, si se eliminan algunas fricciones, sin afectar el modelo existente que es exitoso. Los cambios pasan por establecer más eficiencia a Recope, fortalecer la planificación por parte del ente rector, mejorar la transparencia y reglas del juego del CENCE del

1 Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, Costa Rica. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Máster en Política Económica y Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Costa Rica; Máster en Innovación Social y Economía Solidaria, Universidad de Salamanca. Fue Regulador General de Servicios Públicos de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Secretario Ejecutivo de la Autoridad de Presupuestaria de Costa Rica. Director de Planeamiento Ambiental. Auditor Financiero del Instituto Costarricense de Electricidad. Regulador de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica Centro América. Académico de la Universidad Estatal a Distancia, Universidad Nacional de Costa Rica, Universidad de Costa Rica y el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Actualmente investigador del Programa Sectores Productivos y Desarrollo de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Correo electrónico: roberto.jimenez.gomez@una.cr

ICE y crear un mercado regulado para todos los actores de fuentes renovables, salvaguardando y asumiendo todos, la seguridad de suministro de electricidad en el país.

Palabras clave: SECTOR ENERGÍA, GOBERNANZA, CALIDAD EN INSTITUCIONES, COMPETENCIA REGULADA, REGULACIÓN, RECTORÍA.

Abstract

This article analyzes the governance of the energy sector in Costa Rica through a review of the processes involved in the formulation of public policies by the governing entity, the implementation of these policies, their validation by the regulatory authority, the execution by sector organizations, and the subsequent adjustments. It examines the application of best practices, based on the author's experience, across various national instances of the energy sector and the applied studies conducted for Costa Rica by organizations such as the OECD, identifying areas for improvement. The institutional framework, established by laws, regulations, customs, and institutions, is fundamental for effective sector governance. A review of different provisions recognized as international best practices is conducted, contrasting them with the existing measures implemented in Costa Rica. Overall, it is concluded that governance exists; however, it could be enhanced by reducing certain frictions without compromising the successful existing model. Proposed improvements include increasing efficiency at Recope, strengthening planning capabilities of the governing body, improving transparency and regulatory rules within CENCE and ICE, and establishing a regulated market for all stakeholders involved in renewable energy sources—while safeguarding and ensuring the security of electricity supply nationwide.

Keywords: ENERGY SECTOR, GOVERNANCE, INSTITUTIONAL QUALITY, REGULATED COMPETITION, REGULATION, GOVERNING AUTHORITY.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la gobernanza de los diferentes procesos que se tienen que realizar para proveer energía comercial, enfatizando en la regulación. Se parte de una contextualización general del sector, para luego en la sección 2 plantear los aspectos metodológicos y de marco teórico básicos.

La sección 3 plantea los resultados del proceso de investigación, realizando a partir del contraste, la comparación y la experiencia con las buenas prácticas internacionales y aspectos teóricos del neoinstitucionalismo. En cada una de las subsecciones se obtienen valiosos resultados para valorar la gobernanza, las instituciones y las posibles mejoras en el sector energía.

De forma general en la sección 4 se plantean las conclusiones del trabajo, puntualizando de forma concreta áreas de mejora relevantes para el sector energía que permitirían una mejor gestión y mayor gobernanza.

1. Contexto general del sector energía.

El sector energía es fundamental para todas las actividades humanas. Su accesibilidad, costo y calidad en el suministro son factores determinantes del desarrollo de los países. En el caso de Costa Rica ha sido considerado un sector vital y estratégico, por ello se ha establecido un andamiaje institucional en donde se busca que el interés general de la sociedad prime en las decisiones fundamentales.

Hay un conjunto de aspectos relevantes que definen el sector energía del país que se diferencia de la mayoría de los países en el ámbito internacional, según MINAE (2015)

- a) El uso de los recursos naturales primarios para obtener la energía está bajo control del Estado. así pues, el agua es un bien demanial, para generar electricidad se requiere de concesión, estando bajo prioridad el uso humano. El uso de fuentes fósiles está prohibido, no teniendo la posibilidad de extraer ningún recurso fósil para producir energía comercial o sus derivados.
- b) La energía geotérmica está restringida debido a que ésta se encuentra por lo general (la de alto calor), en los alrededores de volcanes en donde el país por lo general creó parques nacionales. Unido a ello, únicamente el ICE como institución pública puede explotarlo.
- c) Como se podrá ver más adelante, diversos proyectos de generación con distintas fuentes con mayor potencial se encuentran en parques, reservas, territorios indígenas, zonas protegidas, lo cual limita el desarrollo de proyectos de generación eléctrica o bien aprovechamientos de otro tipo.

Es importante indicar algunos aspectos particulares de las reglas del juego y de la estructura organizacional del sector energía de Costa Rica:

- a) Los dos subsectores del sector energía, hidrocarburos y electricidad están altamente determinados por dos empresas públicas RECOPE e ICE.
- b) Recope tiene el monopolio de importación, procesamiento y distribución a los diferentes proveedores minoristas.
- c) El monopolio de RECOPE es un medio para recaudar cerca del 40% de los ingresos aplicados a los derivados del petróleo del país, usados para mantenimiento de carreteras y pago de servicios ambientales.
- d) El ICE es una empresa pública verticalmente integrada, siendo monopolio únicamente en la fase de transmisión, la cual es por un monopolio natural.
- e) Hay 9 empresas distribuidoras de electricidad, con concesión en diferentes territorios, siendo organizaciones altamente valoradas por la calidad de sus servicios.
- f) La generación privada y la participación de diferentes actores, no fue restringida con la ley del ICE 449 del año 1949. Las limitaciones a la generación privada fueron creadas en la década de 1990 con la normativa legal para la generación privada, que estableció topes y otras restricciones a la participación privada en la generación de electricidad.
- g) El único actor que puede vender electricidad en el mercado eléctrico regional (MER) es el ICE, dadas las disposiciones específicas indicadas en ese tratado internacional.

Hay otros aspectos que por razones históricas han evolucionado de formas que según las buenas prácticas internacionales no son las mejores. Debe entenderse que es diferente ver la situación hoy a la forma como se fue configurando históricamente el sector energía. Así pues, después de la constitución de 1949, las instituciones autónomas fueron el brazo ejecutor de la transformación socioeconómica de Costa Rica en el territorio, por ello, la importancia y capacidad de gestión que tienen las instituciones autónomas con respecto a los entes rectores; ministerios.

Unido a lo anterior, a las autónomas se les otorgaron funciones y potestades que luego al complejizarse el sector, con actores, proveedores, instancias de decisión y la necesidad de separación de funciones, para tener mayor transparencia y definición de responsabilidades, han resultado inapropiado según las buenas prácticas de los organismos internacionales. Este es el caso de la labor de planificación del sector eléctrico nacional realizado por el ICE con alta calidad técnica, pero que según las buenas prácticas debería corresponder al ente rector. De igual forma el despacho del sistema eléctrico, está a cargo del ICE, el cual ha hecho grandes inversiones y es un líder regional, pero que para efectos de transparencia requiere ajustes en la forma cómo se lleva a cabo, según algunos sectores (Jiménez, 2009)

De forma suscita y parcial se han indicado algunos aspectos que caracterizan al sector energía de Costa Rica, que tienen un efecto sustantivo sobre su dinámica. Así pues, tener un sector que ha sido factor clave en el desarrollo del país, con instituciones altamente valoradas, explica el por qué las reformas neoclásicas y los intereses de actores empresariales nacionales o internacionales, además de la presión de los organismos financieros internacionales, no han sido suficientes para ejecutar las reformas que tienen décadas de plantearse.

2. Metodología y aspectos teóricos

2.1 Consideraciones metodológicas

El trabajo se basa en la revisión de parte del autor de las fases relevantes que se tienen que dar en el sector energía para que el consumidor cuente con el producto o servicio a disposición, realizando revisión documental y fuentes secundarias. Además de la experiencia del autor como director de Planeamiento Ambiental dentro del Centro Nacional de Planificación Ambiental del Instituto Costarricense de electricidad y telecomunicaciones (ICE), regulador multisectorial de servicios públicos de Costa Rica y comisionado (regulador) del mercado eléctrico de América Central que forma parte del SICA, se integran en algunas temáticas en este artículo. El estudio hace uso de información secundaria, como bases de datos, artículos de revistas e informes de organismos internacionales y nacionales. El trabajo tiene un enfoque cualitativo, haciendo contrastes, comparaciones según la buena gobernanza, experiencias del autor y por último algunos aspectos de las buenas prácticas internacionales.

2.2 Marco teórico general

Para Solanes (1999) la regulación puede entenderse como “control habitual enfocado sobre actividades importantes para la comunidad, efectuado por una entidad pública”. Esta surge de concepciones tanto económicas como políticas. Su aparición se debe a tensiones entre dos formas de organización económica, muchas veces contrapuestas, el mercado y el interés público. La regulación inicialmente concebida como la protección del interés público a través del derecho público, aplicado en forma coercitiva y centralizada por el estado.

El marco teórico se basa en los enfoques de la regulación económica existente con un matriz neoinstitucionalista, resaltando el papel e importancia de las instituciones para la buena gobernanza. Integra además conceptos necesarios relacionados con políticas públicas y la relación entre Estado y Mercado. (Gandlgruber, 2003)

Los temas del desarrollo son complicados, y en muchas facetas los países subdesarrollados presentan dificultades muy superiores a las de los países más desarrollados. Esto es así porque en las naciones en desarrollo los mercados a menudo no existen o, cuando lo hacen, a menudo funcionan mal (Stiglitz, 2002)

Prads (2001) indica de forma clara que las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderos cuando mayor grado de conflicto entre actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente. Por su parte, según este autor, la crisis de gobernabilidad sólo

se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o el conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específicos, sino en general la misma matriz institucional que es la que permite tener la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico, adicionaríamos y de los sectores como el de energía.

Es importante indicar que, ante las imperfecciones de los mercados, como institución, surge la necesidad de contar con Instituciones que permitan regular, complementar o sustituir a éstos. El contar con un marco institucional adecuado es de especial relevancia, pues entre mejores sean las normas, leyes, reglas formales e informales, así como las organizaciones relacionadas con las actividades humanas, menor será el costo de transacción y se podrán obtener mejores resultados en las actividades económicas. Estos aspectos son especialmente importantes en los países en desarrollo como los de América Latina, así como en sectores complejos y estratégicos como el sector eléctrico, por ello, para el análisis de las implicaciones de las políticas de reforma y de la gobernanza del sector energía (Jiménez, 2011)

La regulación busca mediante leyes, reglamentos, metodologías, contratos, evaluaciones, fiscalizaciones incidir en los agentes económicos del sector regulado. La aplicación efectiva de estas disposiciones regulatorias depende del desarrollo de instituciones fuertes que emitan disposiciones claras, consistentes, transparentes, creíbles, predecibles para todas las partes. La existencia de asimetría de información afecta la posibilidad de que los reguladores puedan actuar de mejor forma, para lo cual en muchos casos se ha ido desarrollando la contabilidad regulatoria, para lo cual se debe tener un marco legal que lo permita. Sin duda la regulación es compleja y difícil de lograr objetivos muchas veces varios, siempre existirá la discusión entre mercado y regulación. (Marical, 2008)

El neoinstitucionalismo (NEI) no busca modificar las bases del análisis neoclásico, sino más bien ampliarlo, mejorarlo, depurarlo al considerar a las instituciones como entidades que se pueden y deben estudiar, tal y como lo indica North (2005):

la nueva economía institucional se basa, modifica, y extiende la teoría neoclásica para tratar y resolver un conjunto amplio de temas anteriormente fuera de ámbito. Lo que se conserva y sobre lo que se construye es el supuesto fundamental de escasez y por lo tanto competencia – la base para el enfoque teórico de decisiones que subyace la microeconomía (p.86)

El mercado es una institución histórica que se ha perfeccionado más en los países desarrollados como uno de los factores que influyeron en su grado de bienestar. A pesar de ello, el mercado ha mostrado sus limitaciones y tenido que ser abordado por instituciones reguladoras, adopción de políticas públicas y control en ciertos segmentos por parte del Estado. La situación de los países en desarrollo ha sido más difícil. Las imperfecciones del mercado por falta de información, formas monopólicas y oligopólicas, influencia política, aplicación de políticas por falta de capacidad evitar abusos o desigualdad, establecer regulación de la economía, organizaciones débiles, inestabilidad política, niveles de pobreza extrema, entre otros elementos. Estas situaciones han llevado a la conclusión de que bajo el enfoque neoclásico de los atributos del mercado en el análisis y soluciones

de los problemas de los países en vías de desarrollo tienen serias limitaciones, requiriendo de acción pública desde la rectoría, regulación y control para el bien de la colectividad (Jiménez, 2011)

3. Resultados del análisis de las reglas del juego del sector energía

En esta sección analizamos desde la perspectiva NEI la relevancia de las reglas del juego que forman parte del andamiaje institucional. Es importante que exista de forma explícitas y claras esas normas y reglas, pero más relevante es su cumplimiento siempre y a todos por igual. Desde la perspectiva neoinstitucionalista estos aspectos son claves, porque le evitan costos de riesgo o prima por riesgo en inversiones al tener certeza.

3.1 La constitución y las leyes generales como marco de referencia de la actuación

La constitución es el acuerdo que una sociedad ha establecido para su convivencia. Su respeto es fundamental, pues no hacerlo incumple con preceptos que la sociedad en el más alto nivel del Poder Legislativo ha establecido para convivir en paz y facilitar las relaciones entre las personas en sus diferentes manifestaciones de la vida en sociedad.

La constitución define cómo establecemos la relación con los recursos naturales y el ambiente, tal como se puede analizar en el artículo 50 de la Constitución de Costa Rica.

Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones. (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949/2011, art. 50)

Ese 50 artículo de la Constitución Política es fundamental para el análisis del jurista ante procesos legales y decisiones de diferente tipo, amparado en la constitución y las leyes específicas relacionadas con los recursos naturales y el ambiente. Pero es sumamente importante a la hora de establecer las posibilidades, limitaciones y retos que tiene el sector energía para gestionar toda la cadena de valor, desde los estudios básicos, pre y factibilidades, las medidas de prevención, mitigación y compensación en el caso que se desarrollen proyectos o como fundamento para determinar como el

caso de la explotación de recursos lo que se puede y no se puede hacer.

Es importante considerar lo que las leyes permiten, restringen, prohíben y reglamentan para el aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente y con ello el aprovechamiento de la energía. La posibilidad misma de aprovechar los derivados del petróleo, los recursos hídricos, minería, la geotermia, el viento está definida por la legislación. Para el caso de Costa Rica no es posible usar los derivados del petróleo, lo que sí es factible en el resto de la región. Esta situación ha generado una discusión entre los proteccionistas y los extractivistas. También define las prioridades y costos que una sociedad tiene para acceder a la energía; definiendo la matriz energética. (Goodin & Klingemann, 1998)

Ahora bien, lo importante es que toda decisión que un país tome tiene efectos que son importantes considerar. Uno es que no aprovechar los recursos como los derivados del petróleo implica renunciar a un recurso estratégico a potenciales precios más bajos de la energía. Es decir, no se puede pensar en tener precios bajos, teniendo restricciones importantes al aprovechamiento de los recursos energético. Por otra parte, le es posible al país proteger sus ecosistemas y posicionarse en el ámbito turístico como un país verde. En cada caso hay un costo de oportunidad.

Tabla 1.

Potencial de Generación eléctrica de Costa Rica, según tipos de restricción existentes, 2005.

CATEGORIA	MW	% TOTAL	Gwh	% TOTAL
Reserva Forestal	476.9	10.40%	1938	8.66%
Reserva indígena	1886.6	41.13%	8861	39.58%
Parque Nacional	781.5	17.04%	4666	20.84%
Sin restricciones	1441.6	31.43%	6921	30.92%
TOTAL	4586.6	100.00%	22386	100.00%

Nota. Elaboración propia con base en datos de Jiménez, 2011.

La tabla 1 es un ejemplo de las restricciones en el subsector electricidad para generar electricidad, no se pretende modificar o criticar lo realizado, lo que sí es necesario es que ello tiene, consecuencias en la disponibilidad, seguridad y precio de la electricidad en el país.

Otro aspecto es la normativa ambiental y su cumplimiento, ésta muchas veces genera costos y tiempos adicionales relevantes para el desarrollo de una obra, nuevamente la gobernanza que establezca cada país en sus leyes refleja las prioridades colectivas que ha definido. En este caso es importante indicar que los medios para supervisar, dar permisos y fiscalizar deben ser eficientes y eficaces, facilitando y supervisando al desarrollador de proyectos energéticos el cumplimiento de las normas, algo que pocas veces se da. Nuevamente esto tiene efecto sobre la disponibilidad y costo de la energía para la sociedad.

Las leyes generales definen en gran medida la gobernanza del sector energía. En ellas se establecen las rectorías, la ubicación y grado de independencia de los entes reguladores y el alcance y papel de las instituciones públicas que forman parte del sector y los alcances y forma de participación de las empresas privadas, esto se ampliará en la próxima sección.

3.2 Resultados del estudio de la normativa y organización del sector energía, algunos aspectos relevantes para la gobernanza

En esta sección analizaremos la importancia y alcance de la rectoría y su relación con otras instancias decisorias como la regulación. La rectoría es fundamental en todos los sectores y en especial el sector energía. Es el ente que define la orientación de largo alcance que permite a los inversionistas decidir y adaptarse a los cambios de política. El instrumento usado en el caso de Costa Rica como orientación es el Plan Nacional de Energía, que es una concreción del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones del gobierno de turno. Este plan fue actualizado considerando leyes y políticas relevantes, entre el 2015 año de aprobación y el 2020, fecha de actualización, como se muestra seguidamente (MINAE, 2020):

- a. Recomendaciones del proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- b. Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050.
- c. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas 2019- 2022 (PNDIP).
- d. Ley de Incentivos y Promoción para el Transporte Público, Ley N° 9518 y sus reglamentos vigentes.
- e. Plan Nacional de Transporte Eléctrico 2018-2030 (PNTE).

Es importante recalcar las interacciones que tiene el sector energía y el dinamismo que ha estado teniendo por las innovaciones tecnológicas tales como: generación distribuida, transporte eléctrico y los compromisos nacionales e internacionales con la descarbonización para mitigar el cambio climático.

El ente rector generalmente se encuentra en los ministerios de energía de los países, pero puede ser compuesto por todo el Poder Ejecutivo, partes de éste, lo ideal es un ministerio. En el caso de Costa Rica está en el Ministerio de Ambiente y Energía, algo que algunos sectores han criticado por las prioridades que tiende a tenerse en el país, hacia el sector ambiental; lo más conveniente es que sea un ministerio de energía. En general tener instituciones y reglas del juego claras y respetadas son aspectos esenciales para tener buenos resultados en las acciones públicas, como es el caso del sector energía. (Rivas Leone, 2003)

Lo más importante de un ente rector es su capacidad, al menos debe tener las siguientes:

- a. Cuadros técnicos de profesionales expertos en las temáticas.
- b. Capacidad de convocatoria de los sectores claves.
- c. Recursos financieros suficientes para su gestión sustantiva.
- d. Instrumentos de política pública suficientes y que sepan aplicarlos para incidir en el sector.
- e. Capacidad de planificar a largo plazo, sustentado en criterios técnico-científicos.

- f. Capacidad de integración del sector energía dentro de la estrategia económica y del desarrollo del país.
- g. Un plan sectorial de energía elaborado con rigor y viable, que permita a los otros entes comprender que se quiere del sector a corto, mediano y largo plazo.
- h. Tener independencia de influencia de actores del sector, procurando el interés general.
- i. Debe contar con suficientes instrumentos para orientar con estímulos, prohibiciones, políticas u otros instrumentos del plan de energía las acciones de los diferentes actores del sector. Es decir, debe tener capacidad de incidir en las acciones de los actores del sector, para orientar las políticas y los fines definidos en los planes. Lo anterior, parece obvio, pero no lo es, muchas veces se encuentran políticas, objetivos y metas que no son más que cantos a la bandera, sin instrumentos para su orientación y cumplimiento.

Cada uno de los aspectos mencionados son importantes, así pues, un ente rector sin independencia plantea la posibilidad de que su acción sea para beneficiar a empresarios individuales a costa del interés de la colectividad, formalizando por medio de políticas públicas lo incorrecto e ilegal.

De igual forma se requiere del ente rector alta capacidad técnica especializada que le permita hacer pronósticos, ver tendencias, hacer o contratar estudios de calidad y con ello formular las políticas públicas y los planes sectoriales de energía, que deben ser rigurosos y orientar a la sociedad sobre la ruta a seguir a largo plazo.

Un aspecto importante es la necesidad de que las políticas energéticas estén integradas a estrategias y planes nacionales en el campo económico, ambiental y social. La explotación de fuentes renovables nacionales como la hidroelectricidad es un medio de dinamización económica con valor agregado nacional elevado, generalmente mayor al 70%, mientras que muchas de las propuestas que surgen de lo que llaman transformación energética planteado desde los países desarrollados tienen valor nacional menor al 25%. Incluso plantea la calamidad latinoamericana de que exportamos litio sin procesos industriales y no los devuelven valiendo hasta 100 veces más en vehículos eléctricos y paneles solares. En estos casos no hay estrategia más que mantener un miserable papel en la división internacional del trabajo y cada vez peores términos de intercambio en el comercio mundial.

La estructura institucional del subsector eléctrico de Costa Rica, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) define las políticas, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) es el ente regulador (ley 7593). El tratado marco del Mercado eléctrico Regional (MER) por ser un tratado internacional adquiere mayor jerarquía que las leyes nacionales, como se indicó. El ICE está verticalmente integrado, con participación importante de empresas cooperativas y municipales. Se aprecia el Centro Nacional de Control de Energía (CENCE) adscrito al ICE de forma directa a la gerencia de electricidad. La transmisión nacional y la Empresa Pública Regional (EPR) para el mercado regional como monopolios naturales. (ARESEP, 2025)

Un elemento relevante es la posibilidad de generación de las distribuidoras mediante la ley 8345 y la generación privada acotada según lo establece las leyes 7200 y 7508, que solo le puede vender al ICE, por otra parte, el tratado del MER solo permite al ICE participar en ese mercado. Pero

sí podría según nuestro criterio por medio del CENCE buscar comercializar la electricidad de todos los generadores en el mercado regional, buscando optimizar los beneficios del subsector eléctrico. (Jiménez, 2009)

3.3 Resultado del análisis de la regulación en el sector energía

La regulación en general tiene como propósito corregir imperfecciones del mercado tales como poder monopólico, falta de información, entre otras fallas del mercado. También la regulación en los países en desarrollo tiene un papel de operacionalizar decisiones de política nacional relacionadas con diferentes aspectos, tal como la equidad territorial, la política industrial, entre otras. El objetivo de la regulación mediante la intervención del Estado en el mercado es reducir la pérdida de eficiencia social y restaurar, hasta donde sea posible, el resultado que se busca obtener es la que se daría si mercado estuviera funcionando como en competencia perfecta. (Barrantes Roxana, 2018)

Es importante que el marco de gobernanza de un ente regulador sea el apropiado, algunos aspectos básicos son:

- a. Independencia total del Poder Ejecutivo en cuanto a despido, sanciones u obligación de asumir sin fundamento planes nacionales. Las políticas públicas deben ser fundamentadas y técnicamente correctas para que el ente regulador lleve a cabo acciones regulatorias.
- b. Autonomía financiera, la fuente de los recursos no debe depender de decisiones del Poder Ejecutivo.
- c. Las Juntas Directivas deben de estar formadas por personas independientes de los actores del sector, es decir no lobistas o asesores reconocidos del sector y menos empresarios del sector energía.
- d. Debe existir algún mecanismo de protección a las decisiones de los funcionarios del ente regulador, ya que si no lo hay se puede caer en la captura judicial del ente por la incertidumbre y riesgos asociadas a las decisiones de los funcionarios públicos, en Costa Rica el Banco Central asumió formas de protección a los supervisores del sistema financiero que deberían implementarse en la regulación multisectorial.
- e. Es necesario mejorar los instrumentos de participación social para que los ciudadanos puedan participar en las audiencias públicas, capacitaciones y otras actividades que debe fomentar el ente regulador.
- f. Se debe reglar la relación y consultas que debe existir entre prestadores de servicios públicos y el regulador, según las buenas prácticas internacionales.
- g. Toda la información regulatoria debe estar disponible al público aprovechando las tecnologías de la información, facilitando, ayudando y generando la mayor transparencia. Plataformas digitales accesibles, fáciles de trabajar y con interacción para el usuario es la forma.
- h. La regulación tiene dos ámbitos totalmente relacionados, el precio y la calidad, ambos se deben

regular y forman parte uno del otro.

Cada uno de estos aspectos mencionados tienen una relevancia en los procesos de toma de decisiones. Lo que se busca es resguardar la independencia, que las decisiones se fundamenten en criterios técnicos y que no haya presión indebida de ningún sector, incluido el gobierno de turno. La importancia de instituciones fuertes, regular con criterios técnicos, generar competencia regulada y propiciar el desarrollo del mercado forman parte del camino inacabado de la discusión de regulación y mercado. (Rivera Urrutia, 2004)

La regulación está inmersa en la dinámica política, hay sectores regulados con alto poder de influencia en los poderes, incluidos congresos de los países. En el caso de Costa Rica en muchas ocasiones los reguladores tienen que pasar su tiempo siendo convocados por comisiones de la Asamblea Legislativa, en donde los señores diputados muchas veces son voz de sectores que desean incidir mediante presión o sanción sobre el ente regulador.

Un ejemplo relevante para el caso de Costa Rica fue la reducción a la mitad del canon al sector transporte en el periodo de la pandemia, acción que puso en serios problemas financieros a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) como un todo, afectando la ejecución de planes y proyectos relevantes.

El propósito para la regulación es lograr un equilibrio que permita a los prestadores brindar los servicios en calidad y cantidad necesarios y a los usuarios pagar una tarifa razonable.

De igual forma en el periodo de la pandemia se recibieron solicitudes de parte del sector transporte y del Ministerio rector para que se aumentaran las tarifas, situación crítica pues se sabía de la disminución del volumen de pasajeros de forma sustantiva. Se le solicitó al ministerio la elaboración de una política en el marco de la emergencia, sin embargo, está nunca se hizo. Esto plantea otro elemento a considerar, la regulación puede hacer lo que la ley y las políticas claras y sustentadas indiquen, hacer otra cosa significa asumir riesgos políticos y ante todo judiciales de gran envergadura.

3.4 Resultados del estudio de las empresas y organizaciones del sector energía

En esta sección estudiamos de forma general la constitución, organización y forma de operar del sector energía de Costa Rica, enfatizando en el subsector eléctrico.

3.4.1 Algunas consideraciones sobre el sector eléctrico en Centro América y su mercado

Los países han ido reconfigurando la estructura organizacional del sector eléctrico en las últimas décadas. En los países Centroamericanos las aperturas y privatizaciones hicieron que se pasará de una conformación de empresas públicas, generalmente verticalmente integradas a la existencia de empresas de distribución, generación, transmisión con otros fines y empresas comercializadoras.

En el caso de Costa Rica se mantiene el ICE como empresa verticalmente integrada y se han fortalecido las empresas municipales y cooperativas teniendo posibilidad de llevar a cabo actividades de generación eléctrica para su mercado en concesión.

El desarrollo de la línea de transmisión centroamericana Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), fue concebida y pensada para la existencia de empresas públicas responsables de brindar el suministro regional. La apertura y creación de un mercado modificaron en cierto sentido el propósito original. En la actualidad no se ha podido pasar de una línea que permite un mercado de oportunidad a corto plazo, no permitiendo profundizar el desarrollo del mercado hacia uno de mediano y largo plazo que permita contratos que aseguren la posibilidad de abastecimiento en periodos de estiaje sustituyendo energía fósil y del país por energía comprada en los países de la región.

Un enfoque de rentabilidad financiera, falta de inversiones generalmente de los países, la desconfianza y los nacionalismos abruptos son factores que no han permitido el desarrollo de un mercado eléctrico regional que pueda brindar aún más beneficios, por medio de sustitución de inversiones en plantas fósiles en un país por medio de un contrato seguro en otro país que tenga la posibilidad de abastecer de energía eléctrica y transmitirlo a las fuentes de consumo.

Un elemento importante de los procesos de apertura regionales es que parte de las razones para la privatización de empresas verticalmente integradas era evitar la colusión en los procesos de producción al conocer el consumo para generar ganancias extraordinarias, al ejercer su poder de mercado.

Sin embargo, años después de la apertura si se analizan en detalle la propiedad de empresas en países y entre países se puede concluir que hay empresas cuyo poder está en una casa matriz o empresa ubicada en otro país que es quien toma las grandes decisiones y escoge los grupos gerenciales, incluso teniendo gerentes en cada país para la coordinación. Lo anterior, no es más que la colusión que se quería evitar con la existencia de empresas verticalmente públicas, quedando en un oligopolio colusorio privado.

3.4.2 Resultados claves de la gobernanza del sector energía de Costa Rica.

3.4.2.1 De la planificación.

La rectoría se ejerce en el caso de Costa Rica por el MINAE y este cuenta con una Dirección de Energía que se encarga de la gestión interna para ejercer la rectoría. Previamente existe una organización denominada Dirección Sectorial de Energía, que fue la mejor organización de planificación sectorial del país, el actual gobierno la eliminó, junto con otras instancias de ese ministerio.

En diferentes estudios se ha indicado la importancia de que el MINAE logrará desarrollar mayores capacidades en planificación de la energía y específicamente del sector eléctrico, pues el ICE ha sido el que conoce y hace los planes del sector eléctrico sin que medie algún tipo de valoración, criterio técnico o político explícito por parte del MINAE. Se han planteado distintas iniciativas, sin lograrlo en diferentes gobiernos.

Por tanto, es importante indicar que, pese a que el sector eléctrico cada día tiene más actores en generación y 9 actores en distribución, grandes consumidores y mayor complejidad y exigencia en términos de calidad del servicio, se mantiene una planificación del subsector por parte del ICE, sin que quede suficientemente claro que papel cumple ese plan para los demás participantes del subsector como cooperativas y empresas municipales. Esto es una inconsistencia desde el punto de vista de las buenas prácticas, pues, si el ICE hace la planificación, debe seguir criterios de política pública nacional, debe tener espacios de participación de los actores y debe tener una aprobación del ente rector.

Una forma de solucionarlo sin tener que hacer cambios drásticos de diferente tipo es que el MINAE defina los criterios generales y aprovechar el conocimiento técnico del ICE para generar las propuestas, para que luego el ente rector valide y apruebe un plan de acatamiento obligatorio para todas las partes. De no hacerse el plan será de aplicación para el ICE y para las compras que quiera hacer a generadores privados, pero no para las cooperativas y empresas municipales, generando un problema de optimización de recursos y de gobernanza.

3.4.2.2 Del Centro de Control de energía

Otro aspecto que genera discusión y disconformidad de algunos sectores es la existencia de un Centro de despacho y control de energía dependientes del ICE. En años anteriores se había sacado el Centro de Control de Energía (CENCE) de la subgerencia de Electricidad con el fin de que tuviera mayor independencia en sus criterios, pese a que era insuficiente brindaba un interés por el tema de la transparencia y la equidad en el trato a los diferentes participantes. Esto si se tiene en cuenta que el CENCE debería buscar la optimización en el uso de las fuentes nacionales con la capacidad instalada,

considerando la variabilidad y la demanda para dar una combinación de plantas de generación con diferentes fuentes y participantes que asegure la calidad, sostenibilidad y menor costo del servicio.

Sin necesidad de cambios de modelo eléctrico y sin cambios legales se puede crear una instancia como un Comité director del CENCE que con un equipo representativo de diferentes sectores brinde los criterios generales, de seguimiento y evaluación de las acciones que se toman en ese ente, permitiendo mayor transparencia y documentando y publicando informes y los criterios asumidos en su accionar por parte del CENCE.

Desarrollar mecanismos de transparencia en el CENCE permitirá mejorar la confianza, desarrollar en las medidas de la posible competencia en el acceso a la generación según criterios de seguridad de suministro, uso de fuentes renovables, menor costo, entre otros criterios, que permitan tener mejor calidad y precio a los consumidores de electricidad, necesidad de cambios en el marco legal existente, que ha mostrado ser exitoso. La OCDE (2025), señala que el ICE crea competencia en la entrada al mercado y no en el mercado, algo que en realidad no es el ICE, sino el marco legal aplicado de forma estricta por ese ente, por medio del CENCE. Dicha afirmación se da en contexto de excesos de oferta generado en esos años por el sector privado, que no pudieron ubicarse en el mercado. Esa crítica no cabe por entero al ICE, es parte del marco legal existente.

La OCDE (2025), siguiendo el enfoque más convencional de reforma neoclásica del sector eléctrico, indica que Costa Rica es líder en el uso de energías renovables, pero ahora enfrenta el doble desafío del rápido aumento de la demanda eléctrica y el creciente impacto del cambio climático en la energía hidroeléctrica, su principal fuente renovable. Esta afirmación tiene sus elementos a considerar, la primera es que la tasa de crecimiento de la demanda de electricidad no necesariamente ha sido alta, lo segundo es que el uso de fuentes fósiles ha sido marginal y producto de oscilaciones hidrológicas naturales. No cabe duda de que el informe de la OCDE tiene el propósito de generar espacio a la generación privada y la apertura, usando argumentos poco fiables.

Adicionalmente indica la (OCDE, 2025) que se espera que la electrificación del sector del transporte cuadruple la demanda de electricidad para 2050. Las bases de cómo llegan a ese cálculo valdrá la pena analizarlo, es de esperar aumentos de la demanda y también es de esperar la oportunidad de autogeneración, uso de carga de baterías y medición inteligente, participación privada y otras formas que todavía no están claras. Nuevamente, los argumentos de la OCDE están cargados de intencionalidad y con déficit de rigor.

Coincidimos en la problemática que señala la OCDE (2025) sobre las limitaciones para el desarrollo de proyectos de generación renovable en zonas protegidas, reservas indígenas y parques nacionales, tal como se mostró en la tabla 1.

Tabla 2.*Las orientaciones de la OCDE y acciones claves del sector energía.*

Orientación	Rectoría	Planificación	Ejecución	Regulación	Evaluación
Base sólida jurídica y empírica	Hay base legal clara	No está clara ni definido el papel y alcance de los planes	Hay prestadores con funciones claras, con restricciones a los privados	Claridad de función, potestades e instrumentos.	Falta de estudios del rector y regulador.
Beneficios que justifiquen los costos	El aporte de los planes y políticas es importante,		El margen de RECOPE es razonable, costos sector electricidad pueden mejorarse	Debe hacer evaluaciones y promover la eficiencia	Hacer estudios de costos comparados con otros países y definir metas de eficiencia, por parte del regulador.
Minimizar los costos y distorsiones del mercado	Las reglas del juego están dadas, se puede mejorar con ajustes en el CENCE y estimular eficiencia en RECOPE,		Hay falta de capacidad para llevar a cabo acciones de competencia regulada.	Se han definido metodologías y reglas para desarrollar competencia regulada.	Hacer estudios, promover acciones para competencia regulada.
Fomentar la innovación y objetivos de mercado	Deben hacerse explícitos los objetivos y medios en los planes.			Concretar en metodologías y reglamentos lo indicado en los planes.	

Sencillez y claridad a los usuarios	Deben hacerse explícitos los objetivos con el usuario,	Hay un enfoque hacía el usuario por parte de los usuarios, falta estrategias de comunicación asertiva.	Se han mejorado la participación social, el uso de redes, visitas, capacitación al usuario, entre otros.	Comparar con las mejores prácticas y desarrollo de los procesos.
Coherencia con otras regulaciones y políticas	Deben valorarse los planes y planificación, con las políticas y enfoque de otros sectores	Les corresponde aplicar lo definido	Se requiere un marco general de orientación de la regulación nacional, los informes de la OCDE pueden ayudar.	Es conveniente realizar evaluaciones nacionales.
En la medida de lo posible aplicar principios que estimulen la competencia y comercio	Las políticas y planes pueden plantearlo, dado el marco jurídico o plantear ajustes legales, tema de discusión nacional.	Crear acuerdos o para crear mercado en compra de energía del CENCE, desarrollar segmentos de competencia regulada.	Desarrollar instrumentos para eficiencia y eficacia con competencia regulada.	Valorar acciones y formas de crearlo, según marco legal.

Nota. Elaboración propia.

En general los argumentos puestos en ese informe no son nuevos y en la mayoría de los casos su sustento es poco, sin tener en cuenta las particularidades del caso de Costa Rica.

3.5 Resultados del análisis de las buenas prácticas internacionales para la gobernanza regulatoria en el sector energía

3.5.1 Principios para la buena gobernanza

La OCDE ha definido los 7 principios uniformes para la gobernanza de los reguladores: 1. Claridad de funciones. 2. Prevención de influencias indebidas y mantenimiento de la confianza. 3. Toma de decisiones y estructura del órgano de gobierno para reguladores independientes. 4. Rendición de cuentas y transparencia. 5. Compromiso. 6. Financiación. 7. Evaluación del desempeño. En esta sección se analizan algunos de estos principios y su particularidad para nuestros países y del sector energía desde una perspectiva crítica. (OCDE, 2014)

Se recomiendan estos principios para la buena regulación, en la tabla 2, se integran procesos relevantes como la rectoría, la ejecución y la misma regulación al análisis, en el entendido que muchas de las potenciales carencias de la regulación surgen del marco legal o bien limitaciones del ente rector. En general los planteamientos de este organismo se basan en aspectos teóricos de la economía y la regulación. (Rivera Urrutia, 2004)

La contribuir a objetivos de política claramente definidos y ser eficaz en su consecución es el primer aspecto indicado por la OCED. En este caso es importante considerar que la ley 7530 de la ARESEP indica de forma clara que la institución estará sujeta únicamente al Poder Ejecutivo al plan nacional de desarrollo y al plan sectorial en este caso de energía. Esta situación plantea la necesidad para las partes de que lo indicado en el plan sea lo suficiente, indique qué se quiere. Esto por cuanto no es aceptable en el marco de la legalidad que el Poder Ejecutivo pretenda definir el cómo se hace en temas regulatorios, el hacerlo implica una violación a la autonomía.

Por otra parte, es común tener ideas muy generales, pero sin concreción por parte de los planes de desarrollo y sectoriales, lo cual hace casi que imposible el desarrollo de instrumentos regulatorios para cumplir ideas vagas poco claras.

Lo mejor es que ente rector participe al regulador de las ideas y que este le pueda sugerir la forma más apropiada de concretar una política pública sectorial, que permita al regulador implementar con base en sus facultades de forma más apropiada el instrumento regulatorio para lograr el fin perseguido, (ver tabla 2).

Otro aspecto que se indica para tener buena regulación es contar con una sólida base jurídica y empírica, eso debe extenderse a la capacidad del ente rector de definir políticas y planes sectoriales, limitación relevante del MINAE en Costa Rica. Esto se liga con la regulación, pues si no hay claridad de las acciones y el alcance y grado de obligatoriedad de los planes, el ente regulador no podrá aplicar

de forma eficiente, efectiva y congruente lo que no está claro y definido con claridad en las leyes y reglamentos. (Rivas Leone, 2003)

Se insiste mucho en que la regulación debe generar beneficios que puedan justificar los costes, tomando en consideración la distribución de los efectos en la sociedad y teniendo en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales. Esto siempre estará sujeto a polémica y si bien es conveniente realizar estudios y velar por el lograr los beneficios de la regulación, los actores interesados de uno u otro bando y la dimensión ideológica política estarán siempre cuestionando o minimizando el papel de la regulación. El ente regulador debe estar haciendo estudios, comparándose, valorando caminos alternos en metodologías y reglamentos con el fin de generar el mayor valor público posible.

El mercado en condiciones de competencia, según los diferentes criterios y supuestos pueden lograr la eficiencia mejor que cualquier otro medio. Por ello es conveniente si hay condiciones, tratar que el mercado oriente la asignación de los recursos, para ello las metodologías deben buscar que la competencia regulada permita minimizar los costes y las distorsiones del mercado en el sector energía. (Barrantes, 2018)

Estamos en procesos de grandes y rápidos procesos de transformación tecnológica, la regulación debe promover la innovación mediante incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos. Las metodologías y reglamentos técnicos, así como la dinámica de las diferentes instancias deben promover ello, aquí juega un papel central el Centro de despacho para crear competencia y estimular la innovación, la regulación, valorar y considerar estos aspectos en las tarifas.

La regulación por medio de la ARESEP en años atrás y de forma consistente en la actualidad ha ido mejorando los procesos de participación social a los diferentes actores sociales, para ello ha mejorado los medios y aplicados procesos de comunicación más accesibles, claros, prácticos y útiles a los usuarios. Esta tarea ha sido de gran importancia desde hace 9 años.

Es importante indicar, que las recomendaciones realizadas por la OCDE fueron las primeras que se planteaban teniendo como marco general de referencia la regulación del Estado en Costa Rica. La ley de ARESEP es parte de ese conglomerado general, pero que por su relevancia y poder es más visible. Es conveniente tener una regulación coherente con otras regulaciones y políticas. Siempre y cuando se salvaguarde la autonomía de la ARESEP.

La ARESEP desde hace más de 6 años ha venido promoviendo en sus instrumentos regulatorios e informes comparativos de costos de prestadores la eficiencia y la eficacia. Unido a ello ha tratado de crear condiciones para la competencia regulada y la definición de objetivos de eficiencia por parte de los prestadores o bien crear segmentos de mercado de alto consumo en donde los prestadores ofrezcan mejores condiciones para que los grandes consumidores no se vayan a generación distribuida y decremen en el mercado con relevantes efectos sobre todo el sistema regulado. Esta labor ha sido difícil, pues no existe la cultura, la organización, ni los conocimientos para desarrollar estas acciones, que son de vital importancia para el sector energía. Esto se ha hecho buscando generar condiciones,

en la medida de lo posible, con los principios que facilitan la competencia, el comercio y la inversión en el sector energía.

3.5.1.1 Resultados de la aplicación de las buenas prácticas (BPR)

Las buenas Prácticas Regulatorias están relacionadas a una política formalizada, obligatoria, de todo el gobierno y sus organizaciones descentralizadas y autónomas, que define las reglas comunes y transparentes mediante las cuales los entes reguladores desarrollan regulaciones técnicas para todos los sectores regulados (es decir, intersectorial, transversal, horizontal, fundamental) siguiendo las normas internacionales. Para el caso de Costa Rica debe distinguirse la autonomía total que tiene la ARESEP como regulador multisectorial del Poder Ejecutivo.

En términos generales las BPR son el instrumento de control de calidad para el desarrollo de regulaciones, con el fin de asegurar de manera continua y sistemática que las leyes nacionales, los decretos y los planes sectoriales se cumplan para el logro de los objetivos y propósitos perseguidos por la sociedad.

Dentro de las buenas prácticas regulatorias se enfatiza en (OCDE, 2014, BID, 2022, IEE, 2019):

- a. **Garantizar la transparencia y la participación de las partes interesadas en el desarrollo de normas, regulaciones técnicas y procedimientos para la evaluación de la conformidad.**

Realizar pronósticos regulatorios es una de las acciones de transparencia, así como tener una base de datos de las regulaciones y aplicaciones ya sea de tarifas o de los reglamentos de calidad, conectividad y relaciones de los diferentes prestadores. El uso de las tecnologías de la información es una herramienta para facilitar la información y participación.

El marco legal de Costa Rica establece la importancia de la participación social, pero es de vital importancia realizar pre-audiencias, charlas informativas y capacitaciones previa a las audiencias que son la instancia legal existente, tal como se ha hecho desde hace más de 8 años en ARESEP.

Es de gran relevancia que en los procesos de audiencia pública queden documentados las propuestas de los participantes y respondido en tiempo y forma por los equipos técnicos, con suficiente amplitud y empatía en especial hacia el usuario participante que no tiene la información ni los conocimientos técnicos. El responder a tiempo y de forma empática ha sido un reto desde la experiencia, se requiere de formación y concientización a los cuadros técnicos de que toda participación merece una atención respetuosa.

Una vez una metodología tarifaria, una modificación a esta o un reglamento haya sido visto y aprobado por el ente regulador, es importante que sea difundido, en Costa Rica, publicar en la Gaceta y se debe divulgar en diferentes formas virtuales.

b. Seguridad jurídica, estabilidad y predictibilidad

La buena regulación debe ser estable y predecible. las disposiciones normativas deben modificarse de forma gradual con el tiempo y la evidencia, evitando procedimientos de coyunturales y por aspectos o intereses concretos, y anticiparse con antelación suficiente para que los diferentes agentes puedan adaptarse a las nuevas normas y condiciones.

c. Coordinación interinstitucional para la regulación

La coordinación es una acción estratégica de los entes públicos y no siempre se hace de la mejor forma. La coordinación inicia, aunque parezca obvio a lo interno de las diferentes instancias. De especial relevancia tiene la comunicación y coordinación permanente del ente rector y regulador, algo complejo y no siempre fácil. Para ello se requieren de instituciones fuertes, con credibilidad y competencia. (Marical, 2008)

La coordinación respetuosa y transparente debe darse entre el ente regulador y los operadores de diferente tipo. Esto es una tarea difícil, compleja y hasta peligrosa si no se establecen los protocolos y reglas del juego claras para todas las partes. El valor que se obtiene si se hace bien es muy alto, evita costos de transacción, tiempos y permite enfoque y propósito al accionar regulatorio y de prestación de servicios públicos.

d. Uso de análisis regulatorios y toma de decisiones basados en evidencia:

Las decisiones se deben tomar basados en la ciencia y la técnica y para tomadores de decisiones en el sector público es vital para sustentar sus acciones y rendir cuentas. Por ello se deben emplear datos válidos y confiables y en ciencia sólida. En general toda decisión regulatoria debe basarse en la evidencia, tal como lo dicen las leyes de Costa Rica basadas en la ciencia y la técnica.

Lo anterior implica el desarrollar sistemas de información robustos, aplicar la contabilidad regulatoria y hacer cumplir la ley con la entrega de la información necesaria para ejercer la función regulatoria con sustento. Es importante que la legislación del país brinde las condiciones al ente

regulador para que pueda pedir y exigir la información que requiera para efectuar los estudios y toma de decisiones con información fidedigna.

Debe prevalecer la consistencia, credibilidad, simplicidad y transparencia. Las nuevas normas regulatorias que se elaboren, así como las decisiones del regulador, deben ser coherentes entre sí y evitar contradicciones con otras normas ya existentes.

Lamentablemente durante muchos años algunos actores de la generación privada de Costa Rica no entregaron la información y la ARESEP no ejerció su potestad legal, esto hizo que se aplicarán metodologías que iban en contra del prestador. No fue hasta hace cerca de 8 años que se exigió la entrega de información contable financiera, y se modificó la metodología tarifaria y otra para aplicar tarifas, la mayoría de las empresas de generación privada cumplieron y solo dos han seguido con procesos judiciales, es de esperar que el Poder Judicial aplique las normas para el interés general.

e. Ser promotor de la competencia regulada

El ente regulador debe analizar la estructura de los mercados, los diferentes componentes de éste y tratar de buscar oportunidades de generar competencia entre los diferentes participantes del sector o segmentos de un mercado. Unido a ello debe dar opciones a los prestadores para proponer cambios que vayan en beneficio del consumidor.

Los entes reguladores deben ser adaptativos a sus objetivos y entorno, innovadores a lo interno y con los actores de los sectores, fortalecer el análisis de impacto regulatorio, basarse en enfoques basados en la economía del comportamiento y en la gestión de riesgos, usar los avances en la TICs y el análisis de bases de datos. De igual forma, ampliar sus ámbitos de análisis al considerar aspectos socioeconómicos. (BID, 2022)

En el caso de Costa Rica se tienen dos ejemplos que se aplicaron:

- a) Uno es en el sector eléctrico en donde se ha tratado de que las empresas distribuidoras puedan dentro de un rango ofrecer tarifas mejores a los grandes consumidores con el fin de mantener a sus clientes y evitar fugas hacia la generación distribuida que les puede generar problemas de pérdida de mercado y descreme de su segmento. Aquí se logran dos propósitos, incentivar a las empresas a gestionar la comercialización, algo que no se conoce, ni se había incentivado y otro darle herramientas para gestionar un peligro evidente pérdida de mercado; los mejores clientes. Para el ente rector tuvo un importante efecto, ya las distribuidoras no podían culpar al ente regulador por esas tarifas.
- b) El otro instrumento aplicado fue en la metodología de RECOPE, en ella dentro de los costos a reconocer está el margen de operación de esa institución, el cual oscila entre 6% y menos de 8%. Se critica mucho ese monopolio, pero como vemos el margen es bajo respecto a pago que hacen los consumidores. Se estableció un margen para que esa institución pudiera disminuir

por eficiencia en su gestión el margen, algo importante para mostrar potenciales mejoras en la gestión del monopolio público.

Para (IEE, 2019) el papel del papel regulador se ha ido delegando en entidades reguladoras más independientes. Además, se ha pasado de la labor de controlar a los operadores, a la de promover, en la medida de lo posible, el mercado, favoreciendo la competencia y dejando actuar a los agentes económicos que conforman el mercado.

f. **Análisis de alternativas y costo/beneficio**

Es importante tener un horizonte de alternativas para valorar caminos a seguir, el estatus quo por comodidad, no deben ser la norma en la regulación. Se deben tomar en consideración los beneficios y costos de las alternativas seleccionadas y otras alternativas factibles, incluidos los impactos relevantes (como los efectos económicos, sociales, ambientales, de salud pública y de seguridad), así como los riesgos y los efectos distributivos a lo largo del tiempo, reconociendo que algunos costos y beneficios son difíciles de estimar.

Lo anterior, plantea la necesidad de que los entes reguladores den el paso de la regulación financiera contable a la regulación económica, buscando incidir en la manera de asignar los recursos y en la eficiencia económica. El realizar comparaciones de formas de regular con otros países, participar a los actores en potenciales alternativas y hacer evaluaciones sistemáticas forman parte de esta forma diferente de regular.

g. **Formar al Poder Judicial en regulación**

Es en los estrados judiciales donde se deciden en muchas ocasiones temas tarifarios de gran relevancia para la regulación y el sector energía. En nuestra experiencia se ha podido verificar la adopción de decisiones con un alto impacto negativo para la sociedad por parte del Poder Judicial, con bajo o nulo sustento técnico, basado en aspectos de forma irrelevantes o aplicados desigualmente que afectan a la regulación, pero ante todo a los consumidores.

La forma más proactiva de tratar de incidir en el Poder Judicial de forma legal y respetuosa es mediante un dialogo que implique explicar, capacitar y formar a los jueces sobre la temática regulatoria y efecto que puede tener sobre la sociedad cualquier decisión que ellos asuman. En ARESEP iniciamos ese proceso, un primer paso, pero, para todos los países y para fortalecer la regulación es un aspecto importante de desarrollar.

h. Realización de evaluación ex post

La evaluación periódica de los instrumentos regulatorios como metodologías y reglamentos es una acción estratégica del ente regulador. Siguiendo con la evaluación todo instrumento regulatorio debe ser evaluado ex post para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y planteando los ajustes necesarios de forma oportuna y correcta. Esto implica evaluar el impacto de las regulaciones, incluida la realización de evaluaciones de impacto regulatorio (RIA). (Moral Arce, 2019)

Las buenas prácticas plantean la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos en el centro de la toma de decisiones regulatorias, que permita asegurar la continuidad de los servicios públicos estratégicos del país.

3.5.3 Interpretación y síntesis de las buenas prácticas regulatorias

Hay fuertes vínculos entre los principios generales de buena regulación y gobernanza de los reguladores. Los mecanismos de buena gobernanza fortalecen la supervisión de los procesos y prácticas dentro de un ente regulador. Esto permite:

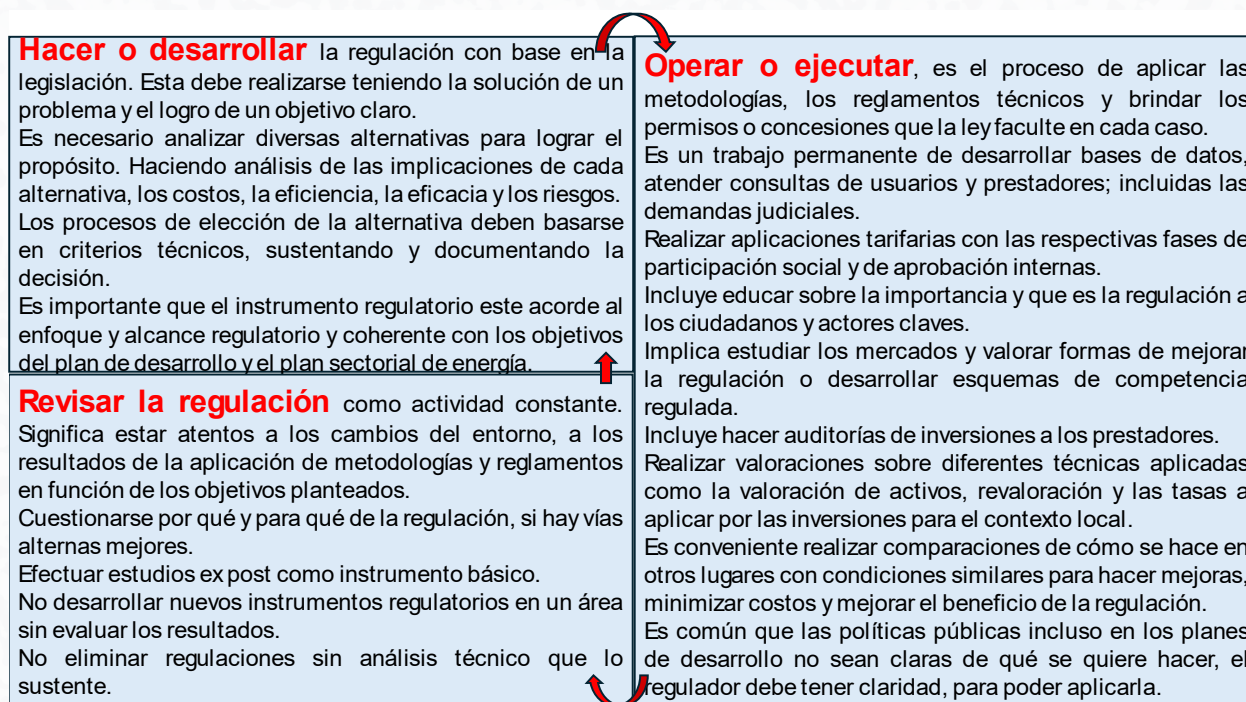
- a. Contribuye a mejorar la eficacia de las operaciones regulatorias y a promover el cumplimiento normativo, al hacer que la administración y la aplicación de la ley sean más consistentes y predecibles. La consistencia y previsibilidad son de gran relevancia para todas las partes.
- b. Puede promover una mayor innovación en la práctica regulatoria. Un mayor margen de discreción regulatoria permite que la regulación se aplique de forma más proporcionada y flexible. Este es de vital importancia, los reguladores deben estar atentos a los cambios y hacer ajustes a los instrumentos regulatorios y estos deben ser en la medida de lo posible flexibles para integrar aspectos que promuevan la eficiencia e innovación de parte de los prestadores.
- c. Es mejor que esta atribución (discreción) sea dada como en el caso de Costa Rica por la Asamblea Legislativa, los políticos y el ejecutivo cuando está respaldada por sólidas disposiciones de rendición de cuentas y transparencia.
- d. Participación efectiva reglada y transparente en las operaciones regulatorias puede mejorar el nivel de cooperación entre los sujetos regulados y el regulador. En este campo la ARESEP ha ido mejorando sustancialmente los mecanismos, sensibilidad, medios e instrumentos de participación social.

La figura siguiente resume el ciclo de actividades de la regulación y su vinculación cíclica. La primera acción es hacer o desarrollar los instrumentos regulatorios, luego se deben ejecutar en el sector respectivo y de forma concreta, la aplicación de los instrumentos debe estar sujeta a la revisión, evaluación, comparación, estudios como se ha indicado en este artículo, para que de forma crítica, analítica y constructiva se valore el impacto regulatorio de cada instrumento, planteando las mejores o cambios radicales necesarios para que el impacto regulatorio sea el deseado.

No se pueden confundir medios con fines, los propósitos y objetivos son la guía para concretar acciones regulatorias para su logro. La regulación no es un fin en sí mismo es un medio para lograr corregir los mercados, orientar los sectores y propiciar y proteger a la sociedad de prácticas que pueden llevar a sobre costos, mala calidad de los servicios y baja o mala cobertura de sus servicios.

Figura 1.

El ciclo de las actividades de la regulación.



Nota. Elaboración propia, con base en datos de la OCDE, 2014.

Como se puede ver es de especial importancia aprovechar las buenas prácticas regulatorias internacionales y garantizar que los mecanismos de gobernanza promuevan las mejoras continuas de la regulación. Los procesos de mejora regulatoria con participación social, investigación aplicada, evaluaciones y articulación nacional e internacional es de especial relevancia. Sin embargo, la guía debe ser el cuestionarse si lo que se hace cumple con el propósito de brindar los mejores servicios públicos, en nuestro caso energía, para bien de los usuarios y ante todo como instrumento para propiciar el bienestar y el desarrollo del país.

4 Conclusiones

La gobernanza del sector energía requiere de un marco institucional estable, sustentado en las leyes y costumbres. Para ello, se requiere de la definición de los roles que les competen a las instituciones y que éstas se realicen de la mejor forma. Así pues, el legislador debe dar las bases para que la rectoría tenga las herramientas y políticas suficientes, el Poder Ejecutivo debe tener la capacidad de articular, priorizar y definir con claridad las acciones y planes. Ello es básico para que la regulación sabiendo el qué y para qué, pueda desarrollar los instrumentos regulatorios apropiados para propiciar la calidad y buenas tarifas de los servicios públicos.

La aplicación de las buenas prácticas internacionales es un medio necesario para la gobernanza, comparar que se ha hecho, ajustar y desarrollar acciones en la rectoría, regulación y ejecución del sector eléctrico es de gran necesidad y una oportunidad para la mejora.

Los riesgos de la gobernanza en el caso de Costa Rica, pese a tenerse planteadas reformas de parte de ciertos sectores, no plantea una crisis estructural, por lo cual, la gobernanza sigue vigente, y el sector energía tiene solvencia y capacidad para operar, sin fricciones relevantes.

Como se ha visto los retos y fricciones planteados tienen diferente tipo de solución. Una es una reforma abrupta del marco legal institucional, como lo es apertura en hidrocarburos y electricidad; algo por lo cual algunos sectores a impulsado sin éxito hasta ahora. Lo otro es el marco de lo vigente ajustes que permitan más eficiencia y eficacia, como lo pueden ser:

- a. Acciones para disminuir el margen de operación de RECOPE,
- b. Disminución de impuestos, esto para hidrocarburos.

Para electricidad hay muchas opciones sin cambios fuertes, tales como:

- a. Acuerdos para la planificación técnica del ICE con orientaciones desde el MINAE y luego validación y acuerdo del ente rector,
- b. Mayor transparencia y participación de actores en el CENCE, con reglas claras para propiciar el desarrollo de un mercado regulado basado en fuentes renovables, precios y condiciones técnicas para beneficio del sistema eléctrico,
- c. Que el ICE comercialice si es posible y clientes, la electricidad de generadores privados, si no la ocupa en el país, pudiendo ganar el ICE por cobro de peaje de transmisión y una comisión.
- d. Todo bajo un marco general de reglas del juego y transparencia, teniendo como principio el beneficio del país y de los clientes del sistema eléctrico nacional.

Referencias

- ARESEP. (2025). *Leyes, reglamentos y decretos relacionados con la regulación*. ARESEP. <https://aresep.go.cr/transparencia/rendicion-cuentas/marco-legal/generales/>
- Barrantes Cáceres, R. (2018). *Teoría de la Regulación*. Material de Enseñanza Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/ME004.pdf>
- BID. (2022). *¿PREPARADOS PARA REGULAR? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe*. BID. <https://publications.iadb.org/es/preparados-para-regular-lecciones-y-desafios-de-la-regulacion-en-america-latina-y-el-caribe>
- Goodin, R. & Klingemann, H. (1998). *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9780191570117_A23535640/preview-9780191570117_A23535640.pdf
- Gandlgruber, B. (2003). La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. *Análisis Económico*, 18(38), 73-95. <https://www.redalyc.org/pdf/413/41303805.pdf>
- Instituto de Estudios Económicos (IEE) (2019). *Las buenas prácticas regulatorias*. IEE. www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2020/01/24/38/buenas_practicas_regulatorias_iee_2019_11.pdf
- Jiménez Gómez, R. (2009). *Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institución y la producción con fuentes renovables* [Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica]. https://scholar.google.es/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=_ZemCg8AAAAJ&citation_for_view=_ZemCg8AAAAJ:ljCSPb-OG4C
- Jiménez G., R. (2011). *Análisis de políticas para la reforma eléctrica de Costa Rica: Aplicación de redes de política y técnicas de prospectiva*. Editorial Académica Española. <https://www.amazon.com/-/es/Roberto-Jim%C3%A9nez-G%C3%B3mez/dp/3844337652>
- Marical, J. (2008). *Nuevo institucionalismo y regulación*. CIDE, número 209. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/135/1/000090455_documento.pdf
- MINAE. (2015). *VII Plan Nacional de Energía 2015-2030*. MINAE. <https://minae.go.cr/organizacion/vicegestionestrategica/SEPLASA/Documentos/PLAN-NACIONAL-DE-ENERGIA-JUNIO-FINAL.pdf>
- Moral Arce, I. (2019). Evaluación ex post de la intervención pública. *Revista ICE*, (907). <https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/download/6783/6889/7200>
- North, D. (2005). *Institutions, Institutional change and economic performance*. (Reimpresión 18). Cambridge: University Press.

- OCDE. (2025). *Estudios Económicos de la OCDE COSTA RICA FEBRERO 2023*. OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/02/oecd-economic-surveys-costa-rica-2023_e0622bcf/09d84187-es.pdf
- OCDE. (2014). OECD best Practice Principles for Regulatory Policy the Governance of Regulators. https://www.oecd.org/en/publications/the-governance-of-regulators_9789264209015-en.html
- Procuraduría General de la República. (2025). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=125322&nValor5=4898
- Prads J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, 103-148. <https://pad.undp.org.mx/files/g/820dcf0c1242364677545293.44594fd/banco/archivo/173/0/gobernabilidad-democratica-para-el-desarrollo-humano-marco-conceptual-y-analitico.pdf>
- Rivas Leone, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revaloración de las instituciones. *Reflexión Política*, 9(15), 37-46. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>
- Rivera Urrutia, E. (2004). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 13(2). <https://www.redalyc.org/pdf/133/13313201.pdf>
- Solanes, M. (1999). *Servicios públicos y regulación: consecuencias legales de las fallas de mercado*. CEPAL, Chile. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/212cca4b-43e6-4077-9895-b34dfe6e215f>
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. (7ª Reimpresión). Buenos Aires: Editorial Taurus.