

Informe de Fin de Gestión
Periodo del 8 de mayo del 2012 al 23 de setiembre del 2013

*Según lo dispuesto en el inciso e) del artículo 12
de la Ley General de Control Interno*

Grettel López Castro
Miembro de la Junta Directiva
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

1. Antecedente

En el acta de la sesión ordinaria número noventa y cinco del Consejo de Gobierno, celebrada el veinte de marzo de dos mil doce, se encuentra el artículo tercero mediante el cual nombran a la suscrita como miembro propietario de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), a partir del 8 de mayo del 2012 y por el período legal correspondiente, hasta el 7 de mayo de 2018.

2. Presentación

El presente informe de gestión responde a la directriz que deben observar los funcionarios, según lo dispuesto en el inciso e) del artículo 12 de la Ley General de Control Interno, con el propósito de rendir cuentas de los resultados obtenidos en cumplimiento de las funciones bajo su responsabilidad y abogando por la transparencia en el ejercicio de la función pública.

3. Resultados de la gestión

Labor sustantiva institucional

Desde mi cargo, y como miembro del órgano colegiado junto a mis compañeros de la Junta Directiva (JD), me ha correspondido definir la orientación estratégica y las políticas internas de la ARESEP, aprobar presupuestos y cánones, conocer apelaciones y resolver recursos, aprobar la organización interna de la institución, así como asuntos sustantivos de la Institución (tales como metodologías tarifarias y reglamentos técnicos) y ejercer las funciones de tribunal cuando corresponde atender los recursos interpuestos contra las decisiones administrativas.

ARESEP es una institución compleja, de muchos y diversos servicios regulados (más de 30 actividades productivas). El trabajo de revisión y análisis de los temas que vemos en JD demandan mucho tiempo, más allá que el tiempo efectivo en que se reúne el órgano colegiado. Hemos trabajado arduamente en focalizar los esfuerzos institucionales. Tarea nada fácil.

He participado activamente en la reorganización institucional y la definición de la política salarial institucional. Sobre ambos temas la JD trabajó intensivamente y logró su objetivo: 1) un nuevo Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF), consistente con la concepción de movernos hacia una mejor institución, eficaz y eficiente para el cumplimiento de su función reguladora y el mejor uso de los recursos con que cuenta la Institución; y 2) el diseño y formalización de una política salarial institucional (que anteriormente estaba basada en acuerdos de JD y quedó oficialmente establecida, siendo un documento que cobija a los dos regímenes salariales de la institución –salario base más pluses y salario global-).

He abogado intensamente por mayor atención a la conceptualización, gestión y concreción de proyectos institucionales, tema asociado por muchos años a la baja ejecución presupuestaria institucional. Resulta claro que para lograr una buena ejecución presupuestaria, era preciso revisar con mucho cuidado adónde estamos concentrando los mayores riesgos y montos del presupuesto institucional. Esto se está haciendo y esperamos ver los primeros frutos de ese esfuerzo en este año.

He sido insistente en lograr una disciplina institucional para el cumplimiento de los acuerdos de Junta Directiva: un seguimiento de acuerdos semanal; establecimiento de plazos de cumplimiento, responsables, prórrogas por excepción; debidamente justificadas y aprobadas por la JD, entre otras cosas. Todavía tenemos secuelas de una ARESEP que no está acostumbrada a cumplir plazos y dar cuentas de sus actos; sin embargo, ya empezamos a ver los primeros resultados. Nos encaminamos a sentar responsabilidades administrativas por el incumplimiento de acciones que tiene impactos muy importantes, incluso económicos, para la institución.

Dentro de esa misma disciplina institucional, he abogado por ordenar la revisión y actualización de las metodologías tarifarias. Esta es una tarea liderada por el Regulador General. Existe pleno consenso en el seno de la Junta Directiva y de la Administración Superior, de la prioridad institucional que debe tener la revisión y actualización de los modelos de fijación de tarifas. Hemos definido criterios específicos para una revisión gradual y programada de las metodologías tarifarias:

- modelos que tengan mayor impacto para un mayor número de personas;
- modelos simples y de fácil aplicación, transparentes, en donde el prestador del servicio público, el usuario o las organizaciones que los representan, puedan revisar la justificación técnica y los cálculos que resulten de la aplicación del modelo. Abogamos desde la Junta Directiva por evitar “cajas negras”; definiciones discrecionales o mal fundamentadas; en su lugar promovemos el conocimiento de los mercados que regulamos; en otras palabras, conocer la realidad de los mercados antes de diseñar o actualizar un modelo tarifario.

- metodologías que incorporen criterios de calidad, de manera que las tarifas reflejen las condiciones reales en que se presta el servicio público, o en otras palabras, que los usuarios paguen lo que realmente les corresponde.

No deja de ser preocupante que ARESEP aplique metodologías tarifarias cuya conceptualización, posiblemente de muchos años atrás, responda a una realidad muy diferente a la actual; metodologías cuya aplicación quede al arbitrio del técnico de turno (discrecionalidad); problemas serios de aplicación del modelo por falta de información o uso de información no confiable. No es explicable que la institución no cuente con información histórica, y sea hasta ahora, después de muchos años, que se estén conformando bases de datos institucionales. Eso que no se hizo en el pasado, estamos haciéndolo hoy en ARESEP. Me pregunto, ¿cómo permitieron los prestadores del servicio y los usuarios que esto sucediera?

Un bastión muy importante que promovemos desde la Junta Directiva es la definición de una política de calidad, que más allá de un enunciado, promueve mejores estándares en procesos y procedimientos internos. Esto es una decisión estratégica de la organización, que refleja una preocupación institucional por hacer las cosas bien y procurar la confiabilidad de los servicios que presta. Una política de calidad que permee en todos los niveles de la organización; transmitiendo un mensaje claro de que hay un compromiso institucional con la calidad y que se trabaja por lograr las metas y objetivos definidos.

La implementación de dicha política contempla una revisión y evaluación objetiva de las prácticas institucionales; esfuerzos internos y bien dirigidos para certificar los procesos, definición de sanciones administrativas ante incumplimientos o incidentes debidos a problemas de calidad en la prestación del servicio público. En pocas palabras, compromiso institucional para que la política de calidad no quede como un simple enunciado.

A propósito del tema de la calidad, la contabilidad regulatoria es necesaria y urgente de adoptar en ARESEP, en especial por el problema de asimetría de información que existe entre el regulador y los prestadores del servicio. Desde mis primeras intervenciones en JD, abagué por una contabilidad regulatoria en ARESEP. Ciertamente un proyecto muy ambicioso para el cual la institución, con las limitaciones informáticas actuales, no está preparada. Decidimos iniciar con la aplicación de catálogos de cuentas para homogenizar la terminología e información contable que es presentada al ente regulador; insumo fundamental para las fijaciones tarifarias; procurar un sistema de captura y manejo de datos alimentado por información estandarizada, suministrada por los prestadores de servicios en el formato en que la institución lo requiera para sus fines regulatorios. En eso estamos trabajando.

Es claro que tener una contabilidad regulatoria es un proceso y va más allá de contar con un catálogo de cuentas, sin embargo, por algo tenemos que empezar y si no podemos hacerlo internamente por razón de tiempo y recursos, tendremos que buscar la forma y el tiempo para concretar este proyecto. Es indispensable que el proyecto contemple el desarrollo de guías contables regulatorias y protocolos asociados que contribuyan con la calidad de la información y las decisiones que tomamos a diario.

Hay un claro entendimiento de las limitaciones para realizar algunos estudios internamente, entre ellos las mediciones de factores específicos mediante encuestas periódicas; la elaboración de índices de precios de ciertas canastas de insumos; auditorías de calidad y determinación de la demanda de ciertos servicios, etc. Por ello se han realizado contrataciones con el INEC y se han establecido convenios con la UCR y la UNA, entre otras instituciones.

He abogado insistentemente también por salir del estado precario en que ARESEP tiene su información administrativa y financiera. La ARESEP tiene grandes dificultades y muchos recursos humanos asignados a llevar su contabilidad administrativa y financiera en Excel. Desde mi punto de vista, algo inexplicable. Este es un problema que se arrastra desde hace muchos años.

Desde la Junta Directiva he puesto un énfasis particular para que la Administración procurara una pronta solución al tema. Se hicieron estudios exploratorios con la CGR y SUTEL para adoptar sus sistemas, siendo infructuosos y de costo muy elevado satisfacer los requerimientos institucionales por estas vías.

Después de muchos años e infructuosos intentos, y con ayuda de un asesor externo en temas informáticos, logramos sacar a licitación el sistema administrativo-financiero institucional y el módulo de cánones. La licitación pública que ya fue adjudicada (con apelaciones en este momento ante la CGR), pero ahora nos sentimos mucho más cerca de subsanar esta pesada carga institucional.

He impulsado desde la JD la capacitación de los funcionarios en temas relacionados con la conceptualización y gestión de proyectos. Hay un programa de capacitación establecido en esta materia; en el primer módulo participaron más de 30 funcionarios relacionados con esta tarea en ARESEP, y entre el mes de setiembre y noviembre se estarán impartiendo 8 módulos más en gestión y administración de proyectos.

Hay un importante esfuerzo por elaborar de mejor manera el Plan Operativo Institucional; se trabaja en la priorización de proyectos, medición de impacto,

revisión de metas y presupuesto. Se han establecido compromisos de gestión institucional, los cuales relacionan el cumplimiento de las prioridades institucionales con la ejecución de los recursos asignados a cada dependencia. Nos encaminamos hacia una programación más realista de lo que una institución como ARESEP puede hacer. Los primeros resultados los veremos este año.

El señor Auditor Interno ha reconocido nuestro esfuerzo en el área de Estrategia y Evaluación. La CGR aplica un instrumento que llena cada institución de manera que se conozcan los avances en planificación, gestión financiero-contable, control interno, contratación administrativa, presupuesto y otros rubros. En dicho informe nos ubicamos como una de las instituciones mejor evaluadas con una nota de 95,7 en el índice de gestión institucional (9/166).

He apoyado enfáticamente que se sienten las responsabilidades y sanciones administrativas cuando correspondan, sean hacia lo interno de la institución o hacia los prestadores del servicio cuando éstos incumplen disposiciones de ley.

En relación con el usuario, hemos modificado en el RIOF, el perfil de la Dirección General de Atención al Usuario. En esta área, como en ninguna otra, queremos que las funciones no “sean de papel”, queremos un cambio contundente en el quehacer de esta Dirección. El principal cambio está enfocado en la centralización de atención de los procedimientos de quejas y denuncias, la trazabilidad de esas quejas y denuncias, responsables, tiempos de respuesta oportunas, es decir, medición de eficiencia institucional enfocada al usuario, educación e información al usuario, incremento en la participación ciudadana, entre otras muchas cosas que faltan para levantar el perfil de esta Dirección.

Estamos avanzando también en un sistema de gestión documental y en un sistema de Regulación Tarifaria y Evaluación de Calidad, que permite capturar, almacenar, actualizar y procesar automáticamente los datos e información de los modelos de regulación económica. Ya la contratación está en marcha.

Estamos por aprobar la versión final del Código de Ética; inexistente en la institución hasta ahora. En este sentido abogué por la elaboración del Código de Ética institucional con el fin garantizar el ejercicio probo y decoroso de sus funcionarios. Recalqué en esa ocasión, la importancia de atender este tema por la naturaleza de la información que maneja ARESEP; y ante la ausencia de políticas y procedimientos para la administración de dicha información, con el fin de evitar el uso indebido de la misma.

He expuesto en algunas oportunidades la importancia que debe darse al sistema de valoración de riesgo y control interno institucional, con el propósito de identificar causas y consecuencias de actos o acciones que pueden ser nocivos a la

institución, tanto en términos económicos como de la imagen misma de la institución. En esta línea estamos trabajando y aunque los esfuerzos son todavía tímidos, vamos por buen camino.

He manifestado mi preocupación por el tema de la aplicación de las metodologías tarifarias, por lo que he instado a la Administración a realizar auditorías aleatorias para algunas de las fijaciones tarifarias realizadas, con el propósito de verificar que efectivamente dichas metodologías se estén aplicando como corresponde, con objetividad, calidad técnica, procedimientos expeditos y razonabilidad de los cálculos, entre otros criterios (acuerdo 08-67-2012).

Comparto con el Regulador General y la Junta Directiva, la altísima prioridad institucional que debe darse a la revisión y actualización de las metodologías tarifarias; la reglamentación y los estándares de calidad a aplicar en la provisión de los servicios públicos. En esta línea estamos trabajando.

No obstante, a pesar del consenso en que la mejora metodológica es necesaria y urgente; hay un claro entendimiento de que la mejora metodológica por sí misma no es suficiente. Nuestros regulados, son en su mayoría, grandes operadores estatales que tienen un alto grado de autonomía funcional y por tanto, ARESEP ve muy limitada su capacidad para controlar el creciente aumento de los costos de esos operadores, que finalmente tienen incidencia directa sobre las tarifas que pagamos todos los usuarios.

Sugerencias para la buena marcha de la institución

No quisiera dejar de señalar el intenso trabajo que tiene que hacerse internamente para lograr que ARESEP sea una institución de primer nivel, un referente obligatorio en materia de regulación. Tenemos que empoderar a nuestra gente, capacitarla, tener una “masa crítica” de profesionales que respondan calificadamente a las mayores exigencias de una buena regulación (cada día los casos son más complejos, las empresas son más sofisticadas); debemos invitar a los funcionarios a ser parte del cambio institucional. Mal haríamos en creer que una sola persona puede hacer el cambio. El cambio empieza por la mente. El cambio es la suma de lo que cada uno pueda lograr por humilde o sofisticada que sea su contribución.

Me gustaría ver a todos los funcionarios de ARESEP comprometidos e involucrados con el proceso de cambio; no queremos burócratas anquilosados; queremos funcionarios analíticos que se capaciten, investiguen, se preocupen por conocer los mercados que regulan; que se preocupen por entender la dinámica de

un mercado que no es estático, que evoluciona; funcionarios sensibles a las necesidades de los usuarios.

Quisiera ver el proceso de automatización de ARESEP. Hoy día la brecha digital es abismal. Me gustaría ver salir a la institución de la situación precaria en que se encuentra actualmente su información administrativa y financiera. Hemos puesto un gran esfuerzo en esta tarea y estamos a pocos días de iniciar con la automatización de la información, con funcionarios aprovechando al máximo la tecnología disponible y con una infraestructura tecnológica adecuada a las necesidades de la institución.

Tenemos que fortalecer la credibilidad institucional; iniciando por cumplir los planes de trabajo que nos proponemos año con año, y vigilantes de una buena ejecución presupuestaria; trabajando intensamente por mejorar la eficiencia operativa; promoviendo esquemas de calidad de todos nuestros procesos internos; generando indicadores de mercado que orienten mejor la política regulatoria institucional.

Aunque lastimosamente todavía no estamos en condiciones de vanagloriarnos de los logros alcanzados, vamos a paso lento pero por buen camino.

ARESEP es una institución compleja y sus decisiones siempre generan reacciones adversas. El objetivo mismo establecido en el artículo 4 de su ley de creación, de armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos y de procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios públicos, es conflictivo y complejo.

Detrás de cada acción, decisión o resolución de ARESEP, hay una serie de actores que se dejan sentir de diferentes formas: algunos opinando; otros cuestionando; pocos apoyando; pero ARESEP siempre es noticia. Todos tienen algo que decir: la prensa, los prestadores de servicio, las asociaciones de consumidores, los usuarios, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República, entre otros. No es tarea fácil.

Mucho tiempo invierte la institución en responder, atender, explicar, resolver y justificar cada una de las acciones que tomamos; y aunque es parte integral del quehacer institucional de ARESEP, y parte fundamental de la rendición de cuentas que tiene que dar la institución al país, muchas otras funciones sustantivas han tenido que relegarse. Hemos estado “condenados” por años a sobrellevar el día a día, y lamentablemente por mucho tiempo se ha descuidado la visión estratégica que debe tener un organismo regulador moderno.

Es claro que en la dinámica de una institución reguladora siempre habrá un sinnúmero de temas operativos y procesales que atender; la población crece y por consiguiente también lo hace la demanda por los servicios públicos; trabajamos en la educación del usuario para que denuncie y haga cumplir su derecho de pagar lo justo por un servicio prestado de calidad. Si bien no tenemos la capacidad institucional para inspeccionar a todos los prestadores de los servicios que regulamos, un usuario educado es nuestro mejor aliado para denunciar problemas de calidad; cobros indebidos; malos tratos; discriminación; entre otros. Ello hace prever a futuro, un aumento importante en el número de quejas y denuncias, que la institución tendrá que atender de manera oportuna y mediante procedimientos expeditos. No es por casualidad que se esté promoviendo una reforma a la ley 7593 en relación con este tema.

Quisiera detenerme un momento en otro tema: la aplicación de modelos tarifarios; y la llamada de atención acá es la urgente necesidad que tiene ARESEP de mejorar la calidad y confiabilidad de la información que suministran los prestadores del servicio. Lamentablemente obtener esa información de fuente primaria muchas veces se convierte en una odisea, y comprobar que esa información sea confiable es otro tema de no menor importancia. Recordemos que si la información que alimenta un modelo no es confiable, tampoco lo serán sus resultados.

Por eso hay importantes y urgentes esfuerzos que hacer en esta materia. Hay que hacer explícita la obligación de los operadores de entregar información, según la forma y condiciones que exija la ARESEP. Esto permitirá disponer de información estandarizada, para aplicar un sistema de contabilidad regulatoria y de la que se extraigan datos confiables y comparables entre empresas.

Y complementario a este esfuerzo, está la revisión de costos de los prestadores de servicios. La ley actual establece que la ARESEP debe reconocer los esquemas de financiamiento de proyectos no tradicionales, sin embargo, ese reconocimiento no puede limitarse a tomar los datos que remiten las instituciones o empresas reguladas. ARESEP aboga por tener la potestad para valorar, analizar o ajustar los costos reportados, para que se ajustan a las condiciones de mercado, entendidos de que esos costos influyen directamente en los incrementos de tarifas.

No menos importante es el fortalecimiento de la potestad sancionatoria de la ARESEP, no relegando la imposición de multas únicamente al incumplimiento de las condiciones vinculantes establecidas en resoluciones tarifarias, sino ampliando al incumplimiento de cualquier disposición vinculante dictada por la ARESEP.

Otro tema que llama particularmente mi atención es la dura crítica hacia la institución por la poca apertura al diálogo que ha caracterizado a la institución. Con razón o sin ella, por muchos años, ARESEP se creyó el agente más inteligente del mercado. Pero aún hoy, temo que falten esfuerzos para lograrlo. Esto nos lo cobra día a día el sector empresarial, los prestadores de servicios y el mismo usuario.

ARESEP tiene que recuperar el espacio perdido en este frente. Nuestros técnicos tienen que abrirse al conocimiento de los mercados que regulan; en esto cabe escuchar y estudiar los aportes de los regulados y de los usuarios, valorar sus criterios y discutir sobre sus diferencias.

Estado actual de cumplimiento de las disposiciones que la Contraloría General de la República y otros entes externos ha girado a la Junta Directiva

Al respecto véase Anexo 1.