

19 de mayo de 2016

Señor
Enrique Muñoz Aguilar
Intendente de Transporte
AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Estimado don Enrique:

En cumplimiento de lo que establece el artículo 12 de la Ley General de Control Interno, procedo a rendir mi informe de cierre gestión, ajustándome a las "Directrices que deban observar los funcionarios obligados a presentar el informe final de su gestión" emitidas por la Contraloría General mediante documento D-1-2005-CO-DFOE y de lo solicitado en el oficio 305-DERH-2016 (12663-2016) de fecha 4 de mayo de 2016.

Al respecto, es importante indicar que dicho informe lo presento dentro del plazo que establece la referida directriz de la Contraloría General de la República en su punto 4.B.10, segundo párrafo, ya que si bien la nota donde se me solicita este informe tiene fecha 4 de mayo, no fue sino hasta el 6 de mayo que se emitió la cesación de funciones en esa Autoridad Reguladora, por parte del Despacho del Regulador y Reguladora Adjunta a partir del domingo 8 de mayo.

Finalmente, le indico que he remitido dicho informe vía correo electrónico a la señora Ileana Bonilla Salas, encargada del Proceso, según lo requiere la Dirección de Recursos Humanos.

Atentamente,

Guillermo Matamoros Carvajal

Cc Sr. Roberto Jiménez Gómez, Regulador General
Sra. Grettel López Castro, Reguladora Adjunta
Sra. Ileana Bonilla Salas, Dirección de Recursos Humanos

**AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
INTENDENCIA DE TRANSPORTE**

INFORME DE CIERRE DE GESTIÓN

Guillermo Matamoros Carvajal

MAYO 2016

INFORME DE CIERRE DE GESTIÓN

En cumplimiento de lo que establece el artículo 12 de la Ley General de Control Interno, procedo a rendir mi informe de cierre gestión, ajustándome a las “Directrices que deban observar los funcionarios obligados a presentar el informe final de su gestión” emitidos por la Contraloría General mediante documento D-1-2005-CO-DFOE y de lo solicitado en el oficio 305-DERH-2016 (12663-2016) de fecha 4 de mayo de 2016.

1. SOBRE LA FUNCIÓN SUSTANTIVA A MI CARGO

Hasta el día 7 de mayo pasado me desempeñé en la Intendencia de Transporte como Asesor de Intendente 3, teniendo bajo mi cargo la asesoría de la Intendencia en los diferentes aspectos relacionados con la regulación económica, jurídica y de calidad de los servicios de transporte e infraestructura bajo la competencia de dicho órgano.

Dado que mi relación laboral y de dependencia jerárquica a lo largo de todo el período que laboré en la ARESEP fue con el señor Intendente de Transporte, procede a rendirle este informe a él como mi superior jerárquico.

1.1 Proyectos de mejora y modernización institucional

El señor Intendente me encargó que le colaborara en la coordinación de dos proyectos fundamentales para la gestión de la Intendencia.

Uno relacionado con la llamada automatización del proceso de fijación tarifaria del servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús, el cual contaba con la participación de dos informáticos, dos gestores y algún apoyo de dos profesionales un economista y una ingeniera. Dicho proyecto, llegó al punto de contar con un sistema de cálculo automático de las tarifas, pero fue desarrollado con base en la metodología tarifaria que estuvo vigente hasta el 7 de marzo del 2016. Esto requiere del ajuste del sistema para adaptarlo a la nueva metodología aprobada por la Junta Directiva este año. Dicho proyecto enfrenta una limitante, siendo que solo se cuenta con un informático para atenderlo, por lo que considero que es necesario su reforzamiento para poder hacer los ajustes correspondientes y ponerlo a funcionar bajo las nuevas condiciones.

Como parte de las actividades ejecutadas bajo dicho proyecto, se encuentra el recibo de estadísticas del servicio de autobús en línea, abandonándose la entrega en papel y CD. También se reciben en línea los documentos emitidos por el ente competente que define las variables operativas de este servicio. Esto permitirá evolucionar a contar con expedientes digitales para cada empresa prestadora del servicio. Se dejó pendiente el trabajo a realizar con cada empresa para impulsar el uso de la firma digital en el envío de esta información y otras gestiones ante la ARESEP, uso que será obligatorio a partir del mes de julio.

El otro proyecto de mejora que estuve coordinando en la parte técnica, es el llamado pago electrónico en el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús. Dicho proyecto se venía realizando de manera conjunta con el Banco Central y una participación marginal del MOPT. Se trabajó en la creación de las condiciones necesarias para la operación del sistema, cada institución en su campo. En el caso de la ARESEP se logró incorporar en la metodología tarifaria vigente un apartado sobre cómo tratar los costos generados por la puesta en operación de ese proyecto, aunque siempre se promovido buscar que su impacto económico tienda a la neutralidad tarifaria.

De acuerdo con la metodología tarifaria vigente debe incorporarse a la metodología la forma en que se hará el reconocimiento tarifario de los costos asociados a ese tema. Para ello, se coordinó con uno de los economistas de la Intendencia la elaboración de una propuesta para el reconocimiento vía tarifa de los costos asociados al tema, quedando un documento a manera de borrador con dicha propuesta, ya que se encontraba a la espera de una información técnica que debía remitir el Banco Central y de la definición y mejor sustento de un tema relacionado con lo que la propuesta llama "políticas comerciales." Este documento es fundamental porque definirá la forma en que la ARESEP reconocerá los costos asociados al proyecto.

Respecto de este proyecto considero vital continuar coordinando con el Banco Central, porque lo que sigue es el desarrollo del sistema de recaudo, corazón del proyecto, donde deben definirse todas las reglas bajo las cuales operará dicho sistema. Para ello, se requiere de un liderazgo de la ARESEP para convocar a empresarios, usuarios y autoridades del MOPT a fin de definir claramente dichas reglas, ya que serán la base del buen funcionamiento del sistema. La participación del Banco Central deberá seguir siendo activa ya que con su experiencia y capacidad de gestión puede llevar adelante el desarrollo de dicho sistema, haciendo posible la reducción de costos que permitan minimizar el impacto tarifario que en el corto plazo tendrá la implantación del pago electrónico.

1.2 Sobre la asesoría brindada

A lo largo de este tiempo se brindó asesoría en los temas económicos y financieros relacionados con las fijaciones tarifarias en los diferentes servicios regulados por la Intendencia. En ese sentido se colaboró con la meta del señor Intendente de ordenar la realidad de cada servicio regulado. En el caso de los autobuses se apoyaron las acciones tendentes a corroborar el cumplimiento de las obligaciones que exige el artículo 6 de la Ley 7593, así como todo lo relacionado con el envío de información oportuna y de calidad sobre la gestión de este servicio. En relación con los servicios de infraestructura se apoyó con el tema del ordenamiento de las contabilidades de algunos regulados, asesorando en los temas de concesión de obra pública o gestión interesada.

También se brindó apoyo jurídico y financiero en la tramitación de recursos de revocatoria contra algunas decisiones dictadas por el señor Intendente. Asimismo, se dio similar cooperación en la atención de gestiones judiciales

contra la ARESEP que versaran sobre los servicios regulados por la Intendencia.

Igualmente, se colaboró en la búsqueda de soluciones a temas planteados por los regulados como la puesta en operación del servicio de cruceros por parte de Japdeva, o en el manejo de los gastos incurridos en ocasión de la aplicación de la convención colectiva en esa misma institución. Similar tarea se realizó con respecto a las tarifas a cobrar por la nueva terminal granelera del puerto de Caldera, al momento de entrar en operación. Lo mismo se hizo con el Incofer al momento de entrar en operación el servicio a Cartago y se venía trabajando el tema de Alajuela.

También colaboré con la ejecución de la Ley No. 9292 por parte del MOPT, buscando una solución a lo dispuesto por dicha ley en cuanto a la estructura tarifaria y los parámetros de calidad aplicables al servicio que dicha ley prevé se brinde a los usuarios.

La asesoría también se brindó en temas relacionados con la gestión organizativa, presupuestaria, de control interno y de auditoría interna de la Intendencia, apoyando en la revisión de instructivos para hacer más ordenada la gestión administrativa de la Intendencia.

1.3 Mejoramiento de la capacidad institucional

Como parte de las acciones emprendidas para mejorar la capacidad institucional, apoyé al señor Intendente en las tareas de reorganizar el funcionamiento de la Intendencia, la contratación de más capital humano, la revisión de las acciones de mejora derivadas de los informes de la auditoría interna.

2- SOBRE LOS CAMBIOS DEL ENTORNO

El entorno siempre es un reto para cualquier organización y la Intendencia de Transporte no es la excepción, ya que las demandas de los usuarios y los regulados sobre diferentes temas y en tiempo real, imponen un reto para poder generar valor agregado a la ciudadanía.

Dada la diversidad de servicios que regula la Intendencia, esto exige contar con un excelente sistema de monitoreo del entorno, a fin de lograr que la regulación tenga una adecuada capacidad de respuesta a las demandas que los cambios empresariales muestran en la gestión de los servicios regulados y las necesidades manifiestas de los usuarios. Debe buscarse que la regulación sea proactiva y no reactiva frente a tantas situaciones que enfrenta los prestadores en la gestión del servicio a su cargo.

Es fundamental el uso de la tecnología en la captura y procesamiento de la información que mana del entorno y que debe ser tomada en cuenta para definir la orientación estratégica de la gestión institucional. Vincular la institución con el entorno para una mejor comprensión del rol que juega la

ARESEP en la sociedad y la economía de nuestro país, es un reto monumental ya que esta institución es sumamente entrópica.

Por ello, a lo largo de mi gestión insistí en el diseño de un proceso de monitoreo del entorno que permita conocer cuál es la situación de cada servicio, hacia donde se mueve, cómo está cambiando; tarea que al final de mi paso por la Intendencia ya se había consolidado, ya que el señor Intendente asignó recursos y responsables para ese proceso, esencial en la gestión institucional.

3- *SOBRE EL CONTROL INTERNO*

En esta materia se apoyó al interior de la Intendencia, participando de las actividades relacionadas con el fortalecimiento del sistema de control interno institucional, en ese sentido se colaboró en todas las actividades que se han ejecutado, dado que mi cargo no es ni de jerarca ni de titular subordinado.

En cuanto al cumplimiento de disposiciones de la Contraloría General de la República, aun cuando por la naturaleza del cargo desempeñado no estaban bajo mi responsabilidad, sí colaboré como integrante de una comisión ad hoc para la elaboración de una metodología para el servicio de transporte de personas modalidad autobús, tarea que en parte respondía a un requerimiento de la Contraloría General.

En lo relativo al cumplimiento de las disposiciones de la auditoría interna, nuevamente al no ser ni jerarca ni titular subordinado, no estaba bajo mi responsabilidad el velar por la atención directa de esa temática. Sin embargo, como parte de la labor de asesoría que desempeñaba, estaba el revisar los informes y sugerir la realización de acciones para lograr una mayor claridad de dichos informes o bien para ayudar a definir la forma en que se iban a asumir las disposiciones contenidas en ellos. Asimismo, colaboré en las tareas de implementación y seguimiento de algunas acciones tendentes a atender lo requerido por la auditoría interna, a fin de poder documentar e informar sobre la forma en que se estaba asumiendo lo recomendado por esa dependencia.

4- *ALGUNAS ÁREAS DE INTERÉS*

4.1 La regulación de servicios que ya no operan en monopolio

Los últimos meses se ha generado una gran discusión con la irrupción de Uber y Cabify como intermediarias en el transporte individual de personas. Esta actividad forma parte de una nueva corriente económica denominada “sharing economy” o economía colaborativa, definida como “un nuevo modelo de intercambio económico que se basa en tres principios fundamentales: interacción entre productor y consumidor; que mantienen un diálogo continuo, conexión entre pares gracias a las tecnologías especialmente digitales; y la colaboración.” (Bauwens (2012), Synthetic Overview of the collaborative economy)

Las escuelas de leyes de universidades estadounidenses, con profesores como Stephen Miller de la Escuela de Leyes de Idaho, se plantean algunos principios a fin de regular esta nueva forma de hacer economía.

Estas actividades son novedosas y requieren una regulación diferente, pero ¿qué es lo que se regula: al intermediario tecnológico o la actividad de intercambio entre el oferente y el demandante? Además, violan los marcos legales de los países a los que llegan, por lo que al ser ilegal resulta difícil entender cómo funcionan para efectos de su regulación, por ello, debería existir algún mecanismo para transparentar tales servicios de manera que la regulación sea asertiva. Estas circunstancias, profundizan la asimetría de información que enfrenta el regulador, por lo que al ser actividades casi siempre ilegales, el reto de romper esa situación es vital para una regulación ajustada a esta nueva realidad de la economía.

La economía en colaboración vino para quedarse, pues es un mecanismo que ofrece opciones de empleo y desarrollo a los individuos; vienen a dinamizar ciertos sectores de la economía que no se han visto favorecidos con los esquemas de desarrollo que se han impulsado en las últimas décadas, ya que las brechas de formación requeridas no se han llenado adecuadamente. Consecuentemente, se hace necesaria la regulación de esta nueva forma de hacer economía y de prestar algunos servicios públicos.

Tampoco puede perderse de vista que la economía colaborativa irrumpe en el statu quo, poniendo en desventaja a quienes operan en los mercados establecidos, ya que estos últimos enfrentan reglas, regulaciones y reguladores que tienen claro cómo ejercer el control y la fiscalización, pero las actividades emergentes bajo estos nuevos modelos son elusivas de tales esquemas de regulación, resultando difícil que el proceso de normatividad y control para regularlos aplique tal cual opera en los mercados establecidos. Además, la flexibilidad que tienen les permite incursionar fácilmente en áreas en las que el negocio tradicional con el que compiten no puede hacerlo, como por ejemplo, el Airbnb que abre opciones de turismo donde no se requiere infraestructura tan sofisticada como la del mercado tradicional de hotelería.

Lo anterior lleva a otro principio y es que la economía en colaboración abre nuevos mercados, pudiendo pensarse que la ventaja la establece el apoyo tecnológico, por lo que la primera reacción ante casos como el de Uber o Cabify es crear una solución tecnológica para su competencia, cuando en realidad la ventaja está en la ilegalidad bajo la que operan, lo cual es contradictorio en un estado de derecho como el nuestro. Es decir, no debemos renunciar a la regulación pero si limitamos el conocimiento del negocio, resultará más difícil regularlos.

La economía colaborativa irrumpe y replantea las estructuras regulatorias vigentes. Esto se da porque como es una economía que opera a nivel micro, resulta difícil que el modelo regulatorio existente pueda detectar fácilmente al prestador de un servicio sin pasar por los requerimientos de la economía formal. Consecuentemente, frente a tres opciones reales que tiene la regulación tradicional: prohibir la actividad, crear excepciones mínimas dentro

de las regulaciones existentes permitiendo establecer pocos estándares (como lo hizo México con Uber), o bien frenar por la fuerza la actividad, frente al chance que se juega el participante en estas formas de prestación del servicio, de ser atrapado, la regulación es urgente. Pero, aumentar el riesgo implica montar una estructura de persecución muy cara, sin contar con información suficiente, básica para poder definir el marco de control.

El reto para las normas regulatorias existentes y las instituciones que deben aplicarlas es grande, porque estamos cayendo en una especie de guerrilla, ya que el prestador opera en la “clandestinidad” a fin de desarrollar una actividad económica, sin tener capacidad para hacer inteligencia dentro de este tipo de negocio, para ajustarlo al estado de derecho. En este contexto y ante la proliferación de diferentes servicios de transporte individual de personas, desbordando la capacidad de regulación tradicional, se obliga a repensar su regulación, ya que la condición monopolística en la que operaba este mercado de servicio público ya no existe, por lo que no debería la ARESEP ni los órganos rectores concentrar la discusión en qué debemos hacer con una actividad específica, cuando en realidad se trata de una nueva forma de hacer economía que, como cualquier cambio, primero ocurre en la vida práctica y luego se regula.

El liderazgo de la ARESEP en la discusión de cómo abordar, desde el punto de vista regulatorio, ya que la competencia de permitir o no su operación es del MOPT, se vuelve fundamental puesto que los usuarios son los que normalmente terminan pagando los platos rotos, pues en su afán de contar con un mejor servicio de transporte, se pueden exponer a riesgos económicos, personales y de abuso por parte de los prestadores.

4.2 La calidad: un requisito para impactar positivamente a los usuarios

El fin último de la acción de la ARESEP no debe ser exclusivamente la regulación económica, sino también que los servicios públicos regulados se presten con el nivel de calidad que requieren los usuarios.

La calidad en un servicio público abarca una serie de factores que deben considerarse en la gestión de la Intendencia, tales como el alcance de las competencias con que cuenta para regular ese servicio, el aprendizaje permanente, el desarrollo de las capacidades en materia de acceso y uso de la tecnología de información, la flexibilidad, la inclusión y las condiciones de acceso a mercados en monopolio o a lo sumo en oligopolio.

Es necesario superar la visión de que la calidad se limita a la revisión de las condiciones físicas de operación de los activos con los que se presta el servicio. Esto puede ser parte de una acción en ese sentido, pero no puede ser lo único. No parece lógico perder de vista que muchas veces los parámetros para medir la calidad están asociados no a los componentes químicos de un insumo como el agua, sino a la forma como los usuarios perciben el servicio, en temas como seguridad, oportunidad, accesibilidad,

comodidad y otros, donde los aspectos físicos no es lo único importante. Direccionar los esfuerzos en ese sentido es vital.

4.3 Urgente reforma en el tema de la movilidad de personas

Un primer tema tiene que ver con la competencia de fijación tarifaria de los servicios de transporte remunerado de personas. Tanto la Ley 3503 como la Ley 7969, otorgan al Consejo de Transporte Público competencias en materia de fijación tarifaria de los servicios de transporte remunerado de personas que autoriza y regula el CTP, competencia que es expresa de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, por lo que se requiere eliminar dicha competencia al CTP. En ese sentido es conveniente modificar las leyes 7969, Ley reguladora del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxi, artículos 7.k, 56.b, 57 y 58. Ley 3503, Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores, en sus artículo 1, 2,17, 30 y 31.

También debería revisarse las competencias sancionatorias del Consejo de Transporte Público y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Ambas instancias comparten competencias sancionatorias sobre los prestadores de los servicios, que requieren revisarse para lograr, entre otras cosas:

- Racionalizar la proporcionalidad de las sanciones, especialmente en los artículos 38 y 41 de la Ley No. 7593.
- Establecer la competencia clara de aplicación de las sanciones que defina el ente competente que se establezca a partir de esta reforma, ya que hoy día ambas instituciones pueden sancionar por la misma razón, pero la ARESEP no puede aplicar ciertas sanciones sino que las comunica a CTP y esto le resta efectividad, porque el segundo no la ejecuta o busca mecanismos para eludirla.
- Establecer la posibilidad de que los funcionarios de la ARESEP, al igual que los inspectores de tránsito, puedan aplicar multas al prestador del servicio, cuando la infracción a la normativa es de mera constatación, claro está estableciendo expresamente las causales de aplicación de la multa, el mecanismo de recursividad, el destino de la multa y quiénes son los competentes para establecerlas.

En lo relativo a las competencias de aprobación de las condiciones operativas de los servicios de transporte remunerado de personas por el CTP, hace falta que se regule la forma en que se hace la definición de dichas condiciones, exigiéndose un análisis de impacto sobre las tarifas de prestación de esos servicios, ya que normalmente el CTP aprueba “cualquier cosa”, sin tener en cuenta si realmente existe capacidad de pago de los usuarios de lo que se está aprobando.

Otro aspecto tiene que ver con el ingreso al mercado de prestación de estos servicios. Si bien la legislación establece que la forma en que se ingresa al mercado de prestación de estos servicios de transporte remunerado de personas, es mediante la licitación pública, la misma ley ha ido estableciendo mecanismos más laxos de ingreso, sin que existe una verdadera evaluación de

la capacidad y la calidad del operador para prestar el servicio. Esta realidad hace casi nugatoria la capacidad de negociación de la administración concedente y desaprovecha las ventajas que puede dar un adecuado enfoque de asociaciones público privadas, que es lo que opera en este tipo de servicios. Esto debería llevar a la revisión de los mecanismos que han establecido las leyes 3503 y 7969, para permitir que un operador ingrese al mercado de servicios de transporte remunerado de personas, de manera que se dé una verdadera competencia en el ejercicio de mecanismos de ingreso, ya que en la etapa de operación tienden a su gestión en condiciones monopólicas.

4.4 La creación de una autoridad nacional de transporte público

En muchos países latinoamericanos se ha empezado a crear autoridades de transporte público, situación similar ha ocurrido en los países desarrollados, por lo que ante la realidad de nuestro transporte público, resulta necesario cuestionar si el diseño institucional del país es una respuesta real a las necesidades de diseñar, desarrollar y consolidar un adecuado sistema de transporte de pasajeros en sus diferentes modalidades.

Una autoridad de transporte asume la responsabilidad por los servicios de transporte en tren, bus, ferry, taxis, buses escolares y otros, promoviendo la coordinación intermodal de esos servicios y sus tarifas, poniendo a disposición del usuario una oferta acorde con sus necesidades, a fin de potenciar y estimular el uso del transporte público. En algunos países también asumen el diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura de transporte.

El diseño institucional con que cuenta el país genera una serie de disfuncionalidades que en sí mismas, se han convertido en una trampa que no permite el desarrollo del transporte público como una opción ante el caos vial que día a día vivimos en las calles. En primer lugar, existe una atomización del servicio de transporte de pasajeros en cuanto a los responsables institucionales: el servicio en tren lo regula y presta el INCOFER; el de taxis y autobuses, lo regula el CTP; el transporte de estudiantes es un servicio que contrata el MEP y lo regula el CTP; el transporte en ferry o cabotaje, lo regula la División Marítima del MOPT. A ellos se aúna la regulación económica y de calidad de la ARESEP. Con ese nivel de dispersión resulta difícil la coordinación y logro de objetivos unidireccionales.

En segundo lugar, no existe claridad sobre las competencias de esos entes y la ARESEP, al existir competencias concurrentes, que generan un efecto “ping-pong”, pues se pasa la pelota entre entidades en cuanto a sus responsabilidades, afectando a usuarios y los prestadores de los servicios, al no lograr que se resuelvan sus demandas. Tal es el caso de la atención de denuncias, teniendo aquellas instancias y la ARESEP competencias sancionatorias que se confunden entre entidades.

En tercer término, la intromisión de los regulados en el gobierno de órganos como el CTP, genera permanentes conflictos de interés y posibles luchas por resolver en beneficio del prestador y no del usuario, dándose una captura del

fiscalizador en su gestión, lo que de por sí ya es un inconveniente en el desarrollo de cualquier servicio.

En cuarto lugar, la diferencia en cuanto al grado de desarrollo interno de cada institución, el atraso en la gestión interna de las competencias de cada institución, incide en un atraso generalizado de la regulación porque una institución condiciona a la otra en su funcionamiento.

Un quinto aspecto tiene que ver con la existencia de entes con competencias concurrentes, compartidas y exclusivas sobre un mismo sector de la economía, lo que tiene un costo adicional para los usuarios que son los que pagan su operación, mediante cánones para la ARESEP y el CTP, cuando podría racionalizarse este tema con la existencia de un solo órgano.

Así podrían seguirse enumerando, situaciones que harían deseable conjuntar bajo una sola organización la regulación, fiscalización y direccionamiento del transporte público en el país, asumiendo las competencias tanto de la ARESEP como del CTP, de manera que exista una institución con un músculo más poderoso para ordenar la situación del caos en que operan estos servicios.

5- *SOBRE LOS RECURSOS ASIGNADOS*

De todos los activos recibidos al inicio de mi trabajo como asesor de la Intendencia, fueron debidamente devueltos mediante el formulario para movimientos de activos No. 213-2016.