INFORME DE FIN DE GESTIÓN
Del 01 de octubre de 2013 al 07 de mayo de 2017

Grettel López Castro
Reguladora General Adjunta

I. PRESENTACIÓN

En cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, según lo dispone el inciso e) del artículo 12, presento mi informe de fin de gestión para el cargo ejercido como Reguladora General Adjunta, en el período comprendido entre el 01 de octubre de 2013 y el 07 de mayo de 2017.

La figura del Regulador General Adjunto se introdujo en el año 2008 con la reforma a la Ley 7593, por la Ley 8660. Correspondió a la suscrita el nombramiento, por primera vez, del cargo de Reguladora General Adjunta, según consta en el artículo segundo del acta de la sesión ordinaria número ciento sesenta y uno, en sesión celebrada por el Consejo de Gobierno el 20 de agosto del dos mil trece, y acuerdo publicado en La Gaceta 211 del 1 de noviembre del 2013.

Mi nombramiento quedó ratificado por la Asamblea Legislativa en la sesión ordinaria número 69, celebrada el 19 de setiembre de 2013, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47 de la Ley 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

El presente informe se ajusta a lo dispuesto por la Contraloría General de la República, mediante resolución R-CO-61, en la que emitió las directrices que deben observar los funcionarios al rendir cuentas del cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas, y los resultados obtenidos durante el período de nombramiento.

II. CONTENIDO DEL INFORME

El contenido y estructura del presente informe es la siguiente: el primer apartado presenta un recuento de la figura del Regulador General Adjunto en el modelo de regulación implementado con la reforma introducida a la Ley 7593, pasando luego a mencionar los deberes y atribuciones por ley del Regulador General Adjunto.

Continúa el informe haciendo una referencia al modelo de regulación institucional y sus tres pilares fundamentales: la Independencia Regulatoria, el Regulador Multisectorial y la Gobernanza Regulatoria. Conocedores del amplio marco de acción institucional conferido por Ley, trato, en tema aparte, la competencia tarifaria de la Aresep y la promulgación de políticas públicas, con un énfasis particular en el añorado equilibrio que promueve la regulación y las decisiones de política pública y su impacto tarifario.

Paso luego a hacer un recuento de los énfasis institucionales desde mi experiencia en la institución, destacando los focos estratégicos de una mejora continua para la regulación de los servicios públicos: la atención e inserción del usuario en las decisiones regulatorias; la fiscalización de las inversiones de las empresas y la calidad de los servicios que brindan los servicios públicos; el fortalecimiento de la reputación institucional; la búsqueda de mayor eficiencia operativa de la organización y la rendición de cuentas para hacer más transparente la gestión institucional.

Prosigo con el tema propio de este informe de fin de gestión, mis tres años y medio como Regulador General Adjunta, en **dos periodos muy diferentes de mi gestión**. El primero de ellos, del 1 de octubre de 2013 al 8 de mayo de 2016, bajo la Administración del **Regulador General Dennis**

Meléndez Howell, llamada en mi informe, "Una etapa de transformación institucional", cuyos esfuerzos se focalizaron en cuatro aspectos fundamentales: convertir al usuario en agente fiscalizador; dar solución a la carencia de sistemas de información institucional; formalizar y modernizar los modelos de fijación tarifaria y consolidar el nuevo modelo de organización y funciones.

Hago expreso en este apartado, las funciones que asumí al lado del Regulador General, destacando como principales la de velar por la rendición de cuentas de las distintas áreas y dar un sentido de tiempos y urgencia a la institución. El ejercicio del cargo del Reguladora General Adjunta (RGA) facilitó la atención simultánea de varios procesos a la vez, lo que permitió un avance mucho más rápido en las tareas. Usualmente, el señor Regulador fijaba las prioridades y la Reguladora Adjunta se encargaba de atender los detalles hasta llevar al cumplimiento de cada disposición. Estuve a cargo de toda la logística para coordinar los equipos técnicos y velaba porque cada funcionario desempeñara la parte que le correspondía. En este rol colaboré directamente con las funciones asignadas al señor Regulador General y la distribución de funciones se dio prácticamente sobre la marcha de la institución. Las tres grandes áreas de trabajo de énfasis en mi gestión fueron: la organización y mejora de la gestión institucional; el apoyo al RG en la conducción estratégica de la institución y la sustitución del señor Regulador en las sesiones de junta directiva en caso de ausencias temporales (vacaciones, incapacidades, representaciones institucionales o compromisos laborales adquiridos propios de su cargo).

El segundo periodo transcurre del 9 de mayo de 20'16 al 7 de mayo de 2017, bajo la Administración del Regulador General **Roberto Jiménez Gómez, llamada en mi informe, "La invisibilización del cargo de Reguladora General Adjunta",** pues las acciones que prevalecieron en esta Administración contemplaron la exclusión por parte del Regulador General de todas las actividades sustantivas de la institución; desinformación y aislamiento en relación con temas de trascendencia institucional; instrucciones para no realizar intervenciones en junta directiva si previamente no eran autorizadas por el Regulador General; la insistencia del Regulador General de ignorar las constantes solicitudes de información para ejercer mi rol de sustitución durante sus ausencias temporales; la incomunicación y desinformación de numerosas directrices, oficios y comunicaciones a Intendentes y/o Direcciones Generales sobre proyectos o normativa regulatoria institucional; la omisión recurrente del Regulador General de informarme sobre sus ausencias, siendo que la principal función definida por Ley era sustituirlo durante sus ausencias temporales (planificadas y comunicadas de previo a la Directora de Recursos Humanos); la evasión a toda costa de que la suscrita ejerciera plenamente ese rol de sustitución en el cargo dispuesto por Ley; el constante irrespeto del Regulador General desde su nombramiento y hasta el fin de mi gestión, desconociendo, recurrentemente, que fui legítimamente nombrada en el cargo.

Continúo mi informe haciendo una descripción de lo actuado en relación con las dos funciones encomendadas por el Regulador General, posteriores al mes de mayo de 2016, ambas relacionadas con la optimización de tiempos de dos proyectos. 1) la construcción del edificio ARESEP-SUTEL, en donde agrego todas las gestiones procedimentales encaminadas a obtener el refrendo de la Contraloría General de la República, y la última gestión realizada, relacionada con el recurso de reposición y nulidad concomitante contra el dictamen negativo del Banco Central de Costa Rica; y 2) la gestión para contar con un GRP/ERP, sistema de información administrativo-financiero (SIFA), proyecto que ha encontrado una serie de tropiezos en el camino, entre ellos, una contratación infructuosa y varios recursos presentados por la empresa demandada, debiendo replantearse el proyecto en dos vías: la espera de la resolución de los tribunales para dar curso a realizar una nueva contratación directa; o bien, seguir el camino instruido por el Regulador General de adoptar el ERP de SUTEL como alternativa a la carencia de un sistema de información institucional. En la evaluación de esta última opción se encontraba el proyecto hasta el mes de marzo 2016, fecha a partir de la cual el Regulador General establece una nueva estructura funcional para el proyecto que deja por fuera mi participación en el mismo.

Prosigo el informe con un recuento de las grandes preocupaciones institucionales que he visto pasar a lo largo de estos tres años y medio en la Administración: la disposición del superávit institucional;

la inclusión y fiscalización de la calidad en las tarifas; las competencias concurrentes definidas por Ley cuando éstas obstaculizan el cumplimiento de las funciones institucionales y la necesidad de consolidar las potestades regulatorias mediantes cambios urgentes en la legislación para fortalecer la potestad de revisar los costos de los prestadores de los servicios públicos; obligar a los prestadores a implementar un sistema de contabilidad regulatoria; responder de manera más efectiva a las quejas presentadas por los usuarios de servicios públicos; garantizar el derecho de petición de los administrados y fortalecer la potestad sancionatoria de la ARESEP, entre otras cosas.

Concluyo este informe mencionando algunos retos institucionales, todos ellos relacionados con la buena marcha de la institución; el reguardo, a toda costa, de la independencia en las actuaciones institucionales; la focalización de esfuerzos en disminuir las asimetrías de información y estandarizar la información regulatoria; Implementación de herramientas para la fiscalización efectiva de los servicios regulados; la mejora en la eficiencia operativa; el desarrollo de estrategias para apalancar la influencia institucional; realizar una reingeniería integral del proceso de atención de quejas y denuncias; consolidar y fortalecer las Intendencias y el Centro de Desarrollo de la Regulación como eje central del conocimiento regulatorio; mejorar sustancialmente la capacidad de articular y comunicar los mensajes hacia el exterior de la institución. Entiendo que todo esto no es fácil para una institución esencialmente técnica y con una tarea de por si ingrata, ajustar precios.

No pude omitir en el último apartado del informe, una última reflexión sobre el compromiso que debemos asumir todos; usuarios, prestadores de los servicios públicos, instituciones de fiscalización y control; de velar por la independencia en las actuaciones institucionales del ente Regulador. Señalo en esta última reflexión que socavar la independencia institucional de un ente Regulador, es traerse abajo la credibilidad técnica, la legitimidad de sus decisiones y la transparencia de sus acciones. Menciono que, por definición de ley, el ente Regulador debe ser un actor “neutro” a los intereses de los prestadores y necesidades de los usuarios, con una función equivalente a la de un árbitro, llamado a aplicar las reglas del juego de forma imparcial. Salirse del ámbito técnico que le fue designado, por ley a la ARESEP, es muy peligroso. Concluyo finalmente que debemos impedir que esto suceda.

III. LA FIGURA DEL REGULADOR GENERAL ADJUNTO

El modelo de regulación implementado en el año 2008, con la reforma introducida a la Ley 7593, mediante la Ley 8660, creó la figura del Regulador General Adjunto.

Tanto el Regulador General como el Regulador General Adjunto, desempeñan funciones regulatorias sustantivas, que tienen que ver con la fiscalización de las condiciones legales y de calidad con las cuales se prestan los servicios públicos regulados en la Ley 7593. Dichas funciones trascienden a las competencias netamente tarifarias. Entre otras cosas, el Regulador General (y en ausencia de éste el Regulador General Adjunto) es quien ordena el inicio de los procedimientos para la imposición de multas por faltas cometidas en perjuicio de los servicios públicos regulados; entre ellas, el cobro de tarifas distintas a las autorizadas, la prestación no autorizada del servicio público y el incumplimiento de normas de calidad en la prestación del servicio público. Esas competencias, que tienen relación directa con la calidad y fiscalización del servicio público, son aspectos esenciales de la regulación.

Así, por ejemplo, el mantenimiento inadecuado de la infraestructura y equipos con los cuales se brinda el servicio público, la responsabilidad de los prestadores de servicios públicos, de cumplir con la seguridad social (CCSS) y riesgos del trabajo, son conductas que evidentemente ponen en riesgo la calidad y seguridad con el que se brinda el servicio público. En caso de omisión a estos deberes legales, la ley faculta al Regulador General y, en ausencia de éste, al Regulador General Adjunto, la imposición de multas al prestador del servicio público,

Si bien las Intendencias desarrollan una de las competencias regulatorias esenciales, la concerniente a la fijación tarifaria; el Regulador General y, en ausencia de éste, del Regulador General Adjunto,

tienen a su cargo la conducción estratégica de la institución; vigilan el comportamiento de los prestadores del servicio público, en aras de fiscalizar que los servicios públicos se brinden por quienes están autorizados; que las tarifas que se cobren sean las correctas y que el servicio público se otorgue con calidad, en cumplimiento de la normativa relativa a seguridad social.

No puede omitirse el rol fundamental del Regulador General Adjunto, de potenciar, colaborar y hacer más eficiente las funciones asignadas al Regulador General, no solo sustituyéndolo plenamente, si no también acompañándolo y compartiendo la carga de las tareas encomendadas por Ley. La destreza gerencial del Regulador General para lograr una participación activa y efectiva del Regulador General Adjunto, es muy relevante al propósito de cumplir de mejor forma su gestión.

Debe indicarse, que el Regulador General Adjunto, además actúa en casos cuando el Regulador General debe abstenerse o bien es recusado para conocer de un asunto determinado, conforme lo dispuesto en los artículos 230 al 238 de la LGAP. Enfatizando en esta función, el Regulador General es órgano decisor para la imposición de multas a aquellas personas que cometen faltas en la prestación de los servicios públicos regulados. Las resoluciones de inicio y finales de este tipo de procedimientos administrativos sancionatorios, son susceptibles de ser impugnadas a través de los recursos de revocatoria y apelación, previstos en la Ley General de la Administración Pública. Cuando se debe conocer, por parte de la Junta Directiva, un recurso en alzada (apelación) contra el acto final o inicial emitido por el Regulador General, éste tiene la obligación de inhibirse de conocerlo.

En estos casos, el Regulador General Adjunto, asume la presidencia de la Junta Directiva, es decir que tiene voz, voto y voto doble en caso de empate. Es decir, en estos casos la Junta Directiva queda con un integrante menos para conocer en apelación, que es el Regulador General, por encontrarse inhibido. Igualmente ocurre cuando no se integra el *quorum* (por ausencia de otro integrante, porque no está nombrado, porque está inhibido de conocer, porque fue recusado, etc.), en donde el Regulador General Adjunto posibilita la toma de acuerdos, lo cual evita retardar el accionar de la ARESEP, en asuntos donde se conoce causas, directamente relacionadas con la calidad y legalidad, con la cual se prestan los servicios públicos.

IV. DEBERES Y ATRIBUCIONES ASIGNADAS POR LEY DEL REGULADOR GENERAL ADJUNTO

Conforme el artículo 57 de la Ley 7593 vigente, las funciones del Regulador General y Regulador General Adjunto son las siguientes:

"Artículo 57.- Atribuciones, funciones y deberes del regulador general y del regulador general adjunto

a) Son deberes y atribuciones del ***Regulador General:***

1. *Velar por la independencia, efectividad y credibilidad de la Autoridad Reguladora y sus órganos, así como ejecutar las acciones necesarias para fortalecerlas.*
2. *Promover la participación en la toma de decisiones y la defensa de los derechos de los usuarios de los servicios regulados.*
3. *Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Institución.*
4. *Ejecutar y velar por que se cumplan, como superior jerárquico en materia administrativa, la política y los programas de la Autoridad Reguladora.*
5. *Resolver los recursos que deba conocer en materia laboral.*
6. *Presidir las reuniones de la Junta Directiva y preparar su agenda.*
7. *Proponer a la Junta Directiva la aprobación o improbación de los planes de trabajo y presupuestos.*
8. *Suscribir los contratos de concesión para los servicios públicos que así lo requieran.*
9. *Asistir a los foros nacionales o internacionales sobre los servicios regulados por la Autoridad Reguladora o delegar tal participación en otros miembros de la Junta Directiva o en funcionarios de la Institución.*

10. *Representar a la Autoridad Reguladora ante los organismos reguladores internacionales, cuando se trate de los servicios públicos de su competencia.*
11. *Todo cuanto la ley le indique.*

b) Son deberes y atribuciones del ***Regulador General Adjunto:***

1. *Colaborar directamente con el regulador general en el cumplimiento de las funciones que él le asigne.*
2. *Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Junta Directiva.*
3. *Sustituir al regulador general durante sus ausencias temporales.*
4. *Llenar, automáticamente, la vacante dejada por el regulador general, hasta que la autoridad competente nombre al titular de ese cargo.*
5. *(Así reformado por el artículo 41 aparte i) de la Ley N° 8660 del 8 de agosto de 2008)"*

Es decir, la existencia de la figura del Regulador General Adjunto posibilita el ejercicio efectivo de las competencias sustantivas institucionales, atinentes a la prestación de los servicios públicos regulados y consolida el modelo organizativo y regulatorio introducido en el año 2008 con la reforma a la Ley 7593, por la Ley 8660. Dicha reforma amplió los deberes y atribuciones del Regulador General. Entre las nuevas competencias pueden citarse las siguientes:

"Artículo 57.- Atribuciones, funciones y deberes del regulador general y del regulador general adjunto

a) Son deberes y atribuciones del regulador general:

1. *Velar por la independencia, efectividad y credibilidad de la Autoridad Reguladora y sus órganos, así como ejecutar las acciones necesarias para fortalecerlas.*
2. *Promover la participación en la toma de decisiones y la defensa de los derechos de los usuarios de los servicios regulados.*
3. *(…)*
4. *(…)*
5. *(…)*
6. *(…)*
7. *Proponer a la Junta Directiva la aprobación o improbación de los planes de trabajo y presupuestos.*
8. *Suscribir los contratos de concesión para los servicios públicos que así lo requieran.*
9. *Asistir a los foros nacionales o internacionales sobre los servicios regulados por la Autoridad Reguladora o delegar tal participación en otros miembros de la Junta Directiva o en funcionarios de la Institución.*
10. *Representar a la Autoridad Reguladora ante los organismos reguladores internacionales, cuando se trate de los servicios públicos de su competencia.*
11. *(…)."*

V. EL MODELO DE REGULACIÓN INSTITUCIONAL

El modelo de regulación institucional establece tres pilares fundamentales: la Independencia Regulatoria, el Regulador Multisectorial y la Gobernanza Regulatoria.

La Independencia Regulatoria

La ARESEP es un regulador independiente que satisface lo que se ha identificado en la literatura como "mejores prácticas" de la arquitectura institucional de un regulador. Sus autoridades son nombradas por el Poder Ejecutivo; los nombramientos son propuestos por el Poder Legislativo y ratificados por la Asamblea Legislativa antes de ser efectivos. Una vez nombrados los Reguladores

(General y Adjunto) y los Directivos, así como el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), son inamovibles sin causa justa (Art. 47 y 61);
ARESEP tiene facultades para darse su propia organización incluyendo un régimen de salarios y empleo competitivos, posee financiamiento independiente y emite sus propios reglamentos administrativos y regulatorios. Tiene independencia de las directrices del Ejecutivo, salvo lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (y en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones).

La independencia es una característica de los reguladores modernos. Esta consiste en contar con un marco legal bien definido, que impida la intervención del gobierno, y de los intereses de los grupos de presión, en la atención de asuntos regulatorios. Algunos de los factores que determinan la independencia del regulador son los siguientes:

- La ARESEP cuenta con un marco jurídico que le asegura un alto grado de independencia funcional (Ley 7593: Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; Art. 1, 88):
- Posee independencia financiera respecto al Ejecutivo (Artículos 72, 82 y 85, Ley 7593).
- Alto grado de transparencia en los procesos de regulación de ARESEP.
- Un marco jurídico y organizativo propicio para la toma de decisiones regulatorias de alta calidad (Art. 45, 46,47).
- La posibilidad de establecer subsidios tarifarios en relación con consideraciones sociales y ambientales (Art.31).
- La competencia para darse su propio régimen salarial (Art.53, 54 y 71).
- Procesos bien establecidos para atender las necesidades del consumidor, en cuanto consultas, apelaciones y quejas (Capítulo VI, Ley 7593).

Regulador Multisectorial

Es un regulador multisectorial con competencias en cuatro sectores (Art.5, Ley 7593) –agua, energía, transporte y telecomunicaciones-. Este esquema de regulación ofrece mayores fortalezas en términos de independencia y de calidad de la regulación, respecto a la alternativa de contar con un regulador separado para cada sector.

Un modelo sectorial puede ser menos vulnerable a la captura pues favorece el establecimiento de un marco de políticas regulatorias generales para todos los sectores, reduciendo el margen de influencia de los grupos de interés sectoriales para influenciar el diseño de esas políticas; favorece el aprendizaje de la organización a partir de la experiencia de sectores particulares; se generan economías de escala en los procesos de especialización y apoyo; y favorece la generación de alianzas virtuosas entre el regulador y otros entes estatales para fortalecer y defender la independencia regulatoria.

En los mercados de agua, energía y transporte prevalece un modelo de regulación en condiciones no competitivas mediante variantes del enfoque de Tasa de Retorno que buscan reflejar precios “competitivos” de los servicios. Prevalece también la regulación de empresas estatales en condiciones de monopolio (catorce servicios regulados tienen esa condición).

Gobernanza Regulatoria

La Gobernanza regulatoria se refiere al diseño institucional y legal del sistema regulatorio y el marco dentro del cual se toman las decisiones. La calidad de la gobernanza regulatoria está determinada por: a) las leyes, procesos, procedimientos que sustentan las decisiones regulatorias (Ley 7593 y sus reformas), b) las entidades gubernamentales que toman las decisiones regulatorias (Art. 4, inciso e.) y c) los recursos y la información que tiene a disposición.

La experiencia en un país pequeño como Costa Rica, es que ante la existencia de operadores públicos dominantes en algunos sectores regulados, (energía, telecomunicaciones y agua) y la gran influencia económica y política de algunos operadores privados (transporte), hacen necesario

“distribuir” esa resistencia a la regulación. Experiencias previas, y lamentablemente aun existentes, evidencian como, en un momento dado y por razones determinadas, se agrupan fuerzas de distintos sectores con la intención de impedir, evitar o retrasar cambios regulatorios.

VI. COMPETENCIA TARIFARIA DE LA ARESEP Y LA PROMULGACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. El amplio marco de acción institucional conferido por ley

La regulación de los servicios públicos es delegada a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), institución encargada de velar por la adecuada prestación de más de 38 servicios públicos, estableciendo para ella, un marco legal que le da la potestad para definir tarifas, velar por la prestación óptima de los servicios públicos, emitir metodologías, normas y reglamentos que definen las reglas del juego para los operadores, y sancionar a los operadores que incumplan las condiciones necesarias para la prestación óptima del servicio público.

El Estado es quien determina cuáles servicios públicos son estratégicos y deben ser reglamentados para evitar el ejercicio del poder monopólico de unas cuantas empresas sobre los intereses de la mayoría de nosotros, los usuarios de los servicios públicos.

Al igual que otros entes reguladores, la ARESEP surge a raíz de la necesidad de compensar la ausencia de competencia en mercados de servicios declarados de interés estratégico, donde predominan estructuras de naturaleza monopólica u oligopólica. En ese sentido, la razón de ser de la ARESEP reside en generar estímulos, desde la política pública, que emulen los efectos resultantes de la competencia.

Como única institución que regula los servicios públicos se dotó a la ARESEP, mediante la ley 7593, de *personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa (Art 1 de la Ley citada).* Esta condición plasmó, muy acertadamente, el espíritu de nuestros legisladores de dar independencia al ente regulador para cumplir con las funciones encomendadas por ley, de forma técnica y transparente, siendo que por su naturaleza, ARESEP está inmersa en relaciones complejas, presiones constantes de diversos actores de la sociedad y mercados en incesante evolución que imponen nuevos desafíos a la regulación. Por eso la importancia de conformar áreas técnicas especializadas, lideradas por Intendentes, e Intendencias dotadas de los mejores cuadros técnicos.

No pocos intentos se han gestado para socavar la independencia técnica y administrativa de la institución. Dichosamente, diversas consultas ante la Procuraduría General de la República; sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo y resoluciones de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, refuerzan con sus criterios, sentencias y resoluciones[1], nuestro posicionamiento institucional, al afirmar que como ente regulador, ARESEP tiene **competencias exclusivas y excluyentes para fijar tarifas y establecer las metodologías.**

Esa misma ley que confirma las facultades exclusivas y excluyentes de la ARESEP en materia tarifaria y de metodologías, también le encomienda al ente regulador, vigilar la calidad de los servicios públicos y fiscalizar que las acciones de los prestadores de los servicios estén apegadas al **principio de servicio al costo.** Ese principio, medular en la legislación regulatoria, debe garantizar que no se carguen, de forma indiscriminada, costos ineficientes o abusivos en la fijación tarifaria, que finalmente redunden en costos para el usuario o retribuciones injustificadas para los regulados. Corresponde, por tanto, al ente regulador, velar porque el prestador del servicio público

[1] Criterios de la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-329-2002, Dictamen C-102-2006; la sentencia 005-2008 de las 9:15 horas del 15 de abril de 2008, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta y la resolución del 2007 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

incorpore, únicamente, los costos imputables a la prestación del servicio; **sólo y exclusivamente, aquellos costos que se demuestre son indispensables**.

Bajo este mismo principio de servicio al costo, la institución reguladora debe **garantizar que las fijaciones tarifarias no atenten contra el equilibrio financiero** de las entidades prestadoras del servicio público (Art. 31, Ley 7593). No conviene a la regulación establecer tarifas ruinosas que no permitan cubrir siquiera los costos de operación de los prestadores del servicio, amenazando con ello la continuidad del servicio o la prestación óptima del servicio; ni tampoco es conveniente a la regulación que algunas empresas usufructúen más allá de lo que se considera una retribución competitiva que garantice el adecuado desarrollo de la actividad.

Por tanto, el ente regulador es el llamado a procurar una **regulación eficiente y balanceada** en el desarrollo de las metodologías y prácticas de regulación que impongan el mínimo costo directo e indirecto a los prestadores de servicios públicos, los usuarios de esos servicios y la sociedad en su conjunto. En ese mismo empeño por atender, de forma debida y diligente, las competencias conferidas por ley, la Autoridad Reguladora es responsable de promover de forma activa el **creciente bienestar para la población y el derecho de acceso a los servicios públicos regulados**, debiendo fomentar condiciones óptimas de cantidad, calidad, continuidad, oportunidad y confiabilidad en la provisión de los servicios públicos.

Son esas condiciones de prestación del servicio público las que imponen a la ARESEP un enorme desafío regulatorio: metodologías que incorporen elementos de calidad, normas técnicas que definan con claridad los **estándares de calidad** de los prestadores del servicio público, y una labor *sui generis* que compete a una institución reguladora, la **fiscalización de los servicios públicos**.

Para dicha de la ARESEP, su ley le otorga facultades amplias para imponer condiciones a los operadores; dictar normas sobre el mantenimiento que deben dar a las instalaciones y equipos; recabar cualquier tipo de información que necesite para las actividades de regulación; abrir los estados financieros; acceder a las instalaciones, equipos y personal de los operadores (Artículos 14, 21 y 24. Ley 7593). Se agrega a lo anterior, la responsabilidad sancionatoria de la institución para aquellos operadores que incumplan las condiciones necesarias para la prestación óptima del servicio público.

No es de menor envergadura la tarea de **promover cambios a los modelos tarifarios** que resulten necesarios y convenientes para el mejor desarrollo de los servicios públicos. Todos estos cambios a la luz del **diálogo permanente y la participación en los procesos de regulación**, de los diferentes actores involucrados, en el marco de independencia de criterio y de transparencia que debe caracterizar a un órgano regulador.

2. Amplias potestades pero con limitaciones también conferidas por ley

Esa amplia competencia de establecer metodologías, normativa y realizar fijaciones tarifarias de acuerdo con criterios técnicos, en un ente altamente especializado para ello, se ve limitada, por lo dispuesto en el mismo artículo 1 de la Ley 7593: "*La Autoridad Reguladora no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en esta Ley; no obstante, estará sujeta al Plan nacional de desarrollo, a los planes sectoriales correspondientes y a las políticas sectoriales que dicte el Poder Ejecutivo"* (el subrayado no corresponde al original).

Específicamente sobre la autonomía técnica del Ente Regulador, la Procuraduría General de la República, indicó en el Dictamen C-102-2006, lo siguiente: *"(…) Como institución autónoma la ARESEP goza del régimen de autonomía previsto en el artículo 188 de la Constitución Política. Pero a diferencia de otras entidades autónomas, la ley se encarga de señalar que la Autoridad tendrá una autonomía respecto del Poder Ejecutivo en lo que respecta al cumplimiento de sus atribuciones. Funciones que no son otras que la regulación de los servicios públicos enumerados en el artículo 5 de su Ley. Lo que implica que el Poder Ejecutivo no podrá emitir directrices directamente*

relacionadas con las atribuciones de la ARESEP. La excepción está referida al ejercicio de la función de regulación (…)" (Procuraduría General de la República, 2006)[2]

Esa sujeción de la Autoridad Reguladora a las políticas públicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y a los planes o políticas sectoriales que dicte el poder Ejecutivo, debe verse con sumo cuidado, sobre todo a la luz de las competencias asignadas a la Autoridad Reguladora por una norma jurídica de rango superior (Ley 7593).

Dentro del sistema jurídico e institucional costarricense, la función de regulación de servicios públicos se ha destacado por su alto grado de independencia con respecto al Poder Ejecutivo, por las ventajas propias de su diseño multisectorial[3], y por el hecho de contar con un ente Regulador con una considerable experiencia técnica en el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, ¿hasta dónde se socaba esa independencia regulatoria ante la promulgación de políticas públicas sectoriales?

Los resultados de incorporar en la metodología tarifaria consideraciones de política pública, diferirán de los resultados que se obtendrían con apego a criterios puramente técnicos. Los usuarios que podrían verse favorecidos por la aplicación de una metodología, no serían los mismos usuarios beneficiados de la política sectorial. Inevitablemente esa acción discrecional del Poder Ejecutivo crea un subsidio que terminan pagando los usuarios del servicio regulado, en favor de un grupo de beneficiarios, determinado por la política pública sectorial, con consecuencias distributivas inciertas.

Es importante no perder de vista que los recursos que deje de pagar el grupo de usuarios que recibe el subsidio, tendrá que ser asumido por el resto de los usuarios que no tiene acceso al subsidio, ello con el propósito de preservar el principio al costo del prestador del servicio. En síntesis, el costo de la prestación del servicio es el mismo, pero se generan diferencias en los pagos que realizan los usuarios del servicio: aquellos que reciben el beneficio del subsidio y dejan de pagar parte del costo total del servicio, y aquellos que pagan el costo total del servicio y asumen, además, el costo del subsidio de los primeros.

La acción discrecional de la política sectorial también tiene consecuencias intertemporales. El impacto tarifario de una política pública, hoy, puede afectar decisiones de los usuarios del servicio público en el futuro. Esas condiciones puedan emitir señales contradictorias y mostrar una competitividad "ficticia", promovida únicamente por la distorsión de precios. Así las cosas, el beneficio previsto por una política pública, para una situación especial, corre el riesgo de hacerse permanente y más grave aún, favorecer a un pequeño grupo de usuarios, por cuenta y costo de todos los usuarios de los servicios públicos.

3. El añorado equilibrio que promueve la regulación

El mandato que la sociedad costarricense le otorgó a la ARESEP, de procurar el debido balance de los intereses de los prestadores de servicio y las necesidades de los usuarios es el reto más complejo para todos los reguladores en el mundo Por una parte, los operadores de servicios públicos son los actores más poderosos del entorno de la regulación; muchos de ellos concentran altos niveles de poder económico e influencia política. En contraste, los usuarios, un grupo heterogéneo y desorganizado, con poca capacidad para presionar por la satisfacción de sus intereses.

Entre los operadores, cabe distinguir entre las empresas privadas que prestan servicios regulados y las empresas estatales que con frecuencia operan en condiciones monopólicas u oligopólicas[4]. En

---

[2]ARESEP. Compendio de artículos sobre la regulación de los servicios públicos. *Políticas públicas para el sector energía en Costa Rica que fomenten la competitividad de las empresas*. Pág. 10. N°1 2016.

[3]El carácter multisectorial de la ARESEP favorece el desarrollo de un marco de políticas regulatorias común para todos los sectores regulados y permite compartir costos de operación y la transferencia de conocimientos y métodos eficientes entre sectores de regulación.

[4]Documento inédito. *Desafíos de la regulación de los servicios públicos en el corto y mediano plazo. Abril 2014.*

particular, la existencia de operadores estatales monopólicos constituye un reto muy grande para los reguladores, porque en ellos se suele concentrar el poder que emana de sus posiciones dominantes en el mercado, de sus ubicaciones privilegiadas dentro del aparato estatal, y de poseer burocracias internas cuyos objetivos no necesariamente coinciden con los de elevar los niveles de competitividad y eficiencia de esas empresas.

Los gobiernos, por su parte, podrían verse inclinados a presionar por la postergación de aumentos de precios de servicios públicos para evitar los efectos coyunturales en términos de popularidad que éstos generan. También podrían verse tentados a ejercen su influencia ante los entes reguladores, en favor de los grupos de operadores más poderosos, aunque ello vaya en detrimento de los intereses de los usuarios.

En todo el mundo, el reto del regulador consiste en desarrollar una estructura organizativa y un conjunto de instrumentos que le permitan operar de la forma más equitativa e independiente posible, en medio de los arreglos de fuerzas políticas, económicas y sociales que inciden en la regulación. Los prestadores, públicos y privados, de un sector u otro, no son malos ni buenos, pero por su naturaleza suelen ser más organizados y fuertes que los usuarios, y es allí donde surge la necesidad de regular las relaciones entre ellos.

4. Las decisiones de política pública y su impacto tarifario

La promulgación de una política pública es potestad única y exclusiva del Poder Ejecutivo, y por ello, ninguna institución, incluyendo el ente regulador, puede arrogarse dicha atribución.

Ahora bien, las decisiones de política pública puede tener diferentes pretensiones: 1) de naturaleza económica (promover la competitividad de un cierto sector de actividad, por ejemplo); 2) orientarse más hacia un enfoque social redistributivo (que la población de menores ingresos pague menos por un determinado servicio); 3) promover incentivos para mitigar el impacto ambiental de una actividad productiva (reducir los niveles de contaminación, por ejemplo), o bien, 4) por consideraciones geográficas o espaciales. No obstante, cualquiera que sea la motivación de política pública, tendrá implicaciones en la provisión y costo de los servicios públicos para los usuarios; no así para los prestadores de servicios públicos, a quienes, por ley, debe garantizárseles el equilibrio financiero en la fijación tarifaria, independientemente de a quién se le provisione del servicio público.

Así las cosas, las fijaciones tarifarias no deben ser el medio para instrumentalizar una política pública. Aunque, ciertamente, una mala política tarifaria sí tiene efectos determinantes en lo social, en lo económico y en lo ambiental; la mejor política tarifaria es la que transparenta los verdaderos costos del servicio público que se presta, libre de ineficiencias, costos abusivos o distorsiones que promuevan beneficios para una determinada actividad en perjuicio de otra, o favorezca a un determinado grupo de usuarios en detrimento de otro. Si éste fuera el caso, evidenciar el costo del subsidio y analizar la razonabilidad técnica –alcance, costo y permanencia-, de una determinada política pública sobre el usuario, es lo más conviene a la regulación.

Sin mayor abundamiento en lo jurídico, más que el entendimiento de lo que reza el artículo 1, en ARESEP somos tomadores de decisiones de política pública, que, incuestionablemente, tienen impacto tarifario y repercusiones en lo económico, en lo social y en lo ambiental. De forma análoga, tenemos un mandato de ley que establece los principios de regulación tarifaria y nuestras potestades exclusivas y excluyentes en materia tarifaria, por lo que asumir las decisiones de política pública, tal y como son emitidas por las instancias de carácter político, cuestiona la independencia por la que tanto clamaron nuestros legisladores cuando promulgaron la ley 7593. El impacto económico, social y ambiental de las actuaciones institucionales, debe ser únicamente el que resulte de su mandato técnico. Más allá de esto, evaluar el impacto económico, social y ambiental de cada decisión tarifaria que tome la ARESEP sería perverso al propósito regulatorio y atentaría contra las potestades de independencia de un ente regulador y la determinación técnica de fijar las tarifas considerando únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, más una retribución competitiva que garantice el adecuado desarrollo de la actividad.

Así como no es correcto atribuir las bondades o desaciertos de una metodología tarifaria, a la solución o profundización de los problemas intrínsecos de una actividad regulada; tampoco podemos desconocer que una mala metodología tarifaria puede tener consecuencias indeseables sobre los usuarios, en especial sobre los de menores ingresos. Reconocer gastos excesivos o abusivos a los operadores, brindar menores niveles de calidad que los que reconoce una tarifa, dejar de fiscalizar las inversiones de los prestadores del servicio, no sancionar a los prestadores cuando incumplen las condiciones óptimas del servicio o permitir que las condiciones de un servicio no respondan oportunamente a la realidad de su mercado, terminan indiscutiblemente afectando a las clases más desprotegidas de la población.

5. La razón de ser institucional: ¿el usuario?

Que el ente regulador de los servicios públicos se convierta en un simple tomador de decisiones de política pública, se contrapone a una de sus funciones neurálgicas de la regulación, cual es la de dar señales adecuadas de costo y precio que promuevan la armonización de los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos. Pero ¿promovemos realmente la protección del usuario -ese sujeto etéreo, difuso, no determinado-, cuando adoptamos, sin mayor cuestionamiento, justificación o análisis regulatorio, una decisión de política pública? La respuesta a esta pregunta no es trivial.

Hay un marco legal establecido, y sujeto a interpretación de unos y de otros. Hay responsabilidades institucionales que justifican la existencia de una autoridad reguladora: la gran mayoría de los servicios públicos opera en mercados monopólicos o con fuertes restricciones a la competencia (empresas monopólicas tienden a establecer precios superiores a los que correspondería en un mercado en condiciones competitivas); además, todos los servicios brindados en condiciones monopólicos, salvo en los casos de servicios portuarios o aeroportuarios, provistos por operadores estatales y es precisamente la existencia de esos monopolios estatales de servicios los que justifican más la existencia de una efectiva regulación.

Por ello, desaparecer las facultades de fijación tarifaria de un ente regulador, mediante la promulgación de políticas públicas, y desde un estrado político, tiene grandes riesgos para los usuarios, en especial cuando esas políticas se preservan por largos periodos y tienden a perder el propósito para el que fueron promulgadas. Seamos agudos visores del impacto que trae consigo la aplicación de políticas públicas en las fijaciones tarifarias de los servicios públicos regulados, como usuarios podemos terminar pagando las consecuencias de una “mala” política pública, con consecuencias redistributivas inciertas.

VII. LA ARESEP, SUS PROPÓSITOS Y ÉNFASIS INSTITUCIONALES DESDE MI EXPERIENCIA EN LA INSTITUCIÓN

La ARESEP regula más de un 10% del Producto Interno Bruto (PIB)5. De ahí que el impacto de sus actuaciones regulatorias sea relevante a una parte significativa de la economía nacional.

La revisión del norte institucional es una sana práctica para rebalancear el camino que está siguiendo la institución, pero difícilmente llevará a la conclusión de cambiarlo todo –bajo la premisa de que nada se está haciendo bien-, o mantenerlo todo –bajo la premisa de que todo se está haciendo bien-. Es imposible concebir una institución que no evolucione con el tiempo, todas lo hacen, al igual que lo hacen los regulados y los usuarios. Un contexto económico cambiante, nuevos o diferentes énfasis institucionales, nueva normativa, nuevos actores en el mercado, entre otros, inducen a la institución a revisar su norte estratégico. La rigidez es, sin duda, el peor enemigo de una visión institucional de largo plazo.

[5] Como referencia, las intendencias financieras conjuntamente, regulan alrededor de un 6% del PIB.

De ahí que una evaluación concienzuda de qué se está haciendo bien; qué se puede hacer mejor; qué se tiene que hacer distinto, qué énfasis se quiere dar a la gestión regulatoria y qué prioridad, impacto y sostenibilidad tendrán las acciones estratégicas que se emprenderán, puede ser un buen acercamiento a un esquema regulatorio dinámico y bien concebido.

Tres objetivos fundamentales que debe procurar el accionar institucional:

1. El primero de ellos, armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores del servicio público. Tarea para nada fácil. ARESEP tiene actores muy diferentes en su quehacer regulatorio. Los consumidores, la gran mayoría de ellos, pequeños consumidores. Son los actores más débiles del entorno de la regulación y, por lo general, no están organizados.

   Mientras que por el contrario, los prestadores del servicio público son los actores más poderosos del entorno de la regulación, suelen estar organizados en cámaras o asociaciones, tienen una considerable influencia política y, no pocos, ostentan mucho poder en el mercado. **La regulación no es atentar contra los prestadores por ser grandes o regular de manera desproporcionada en favor de los usuarios porque son pequeños. Regulación es balance, fundamento técnico, autoridad moral y sanción, si es necesaria.**

   Y como si el escenario fuese sencillo, un actor relevante que interviene en la regulación es el Poder Ejecutivo o las autoridades de Gobierno. Los gobiernos no siempre, o pocas veces, asumen posiciones neutras respecto a la regulación. A veces presionan por la postergación de aumentos de tarifas de servicios públicos, y otras veces podrían verse tentados a ejercer influencia a favor de grupos poderosos de operadores.

   En resumen, la regulación tiene lugar en medio de fuertes conflictos de intereses entre distintos actores de la sociedad.

2. Se exhorta a la ARESEP también a procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios públicos. Es decir, la ley da una potestad equivalente a la de un árbitro en un partido de fútbol. Mediamos entre usuarios y prestadores del servicio. Por eso tiene que ser muy cauteloso en su actuar. Una prueba de la objetividad institucional, equivalente a decir que se hacen bien las cosas, es que ninguna de las dos partes sienta que tiene el control o pueda influir sobre las decisiones institucionales. Las partes pueden diferir de las decisiones, pero no por ello se está haciendo mal nuestra tarea. Siempre habrán posiciones divergentes. Si las actuaciones se apegan a la legalidad y a la excelencia técnica que debe caracterizar a un ente regulador se tendrán argumentos de sobra para explicar a la opinión pública por qué ARESEP hace lo que hace. Justamente la búsqueda de ese punto medio es el que no le permite a la ARESEP ser la institución más popular de la administración pública.

3. ARESEP tiene que velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima los servicios públicos regulados. Labor que se ve obstaculizada cuando las potestades regulatorias de ARESEP chocan de frente, y en seco, contra competencias concurrentes de otras instituciones públicas, como el Consejo de Transporte Público (CTP) y el MINAE. De tal suerte que un buen propósito de ley, puede transformarse en todo un conflicto de competencias entre instituciones.

No pueden dejarse de lado, en ningún momento, los principios básicos que están presentes en el quehacer institucional

1. El primero de ellos, el servicio al costo, principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad.

2. El segundo, el equilibrio financiero. Las fijaciones tarifarias que hagamos no pueden atentar contra el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público.

3. El tercero, la independencia. La ARESEP mantiene su independencia en el cumplimiento de sus funciones, al establecer su Ley, que la institución no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo, con excepción de las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes y políticas sectoriales.

Se han superado limitaciones estructurales del diseño organizativo original de la ARESEP.

1. *La alta vulnerabilidad a influencias indebidas de grupos poderosos o altas autoridades de gobierno.*
2. *Concentración de decisiones de tipo operativo en las autoridades superiores.*
3. *Bajos niveles de especialización en funciones sustantivas clave.*

ARESEP no sólo fija tarifas

Ciertamente fijamos tarifas de los servicios públicos como una función típica, pero no la única, de un ente regulador. La regulación va más allá de la fijación tarifaria, ARESEP no es un ente regulador típico. Sus funciones corresponden a las de un ente regulador moderno.

1. Se diseñan y actualizan metodologías tarifarias.
2. Se emite normativa técnica que permite regular la calidad con la que se deben prestar los servicios públicos;
3. Se otorgan refrendos, se revocan concesiones o permisos requeridos para prestar el servicio público.
4. Se resuelven las quejas y denuncias de los usuarios y de los prestadores de servicios públicos.
5. Se mantiene un monitoreo constante de los servicios regulados.
6. Otras funciones que se detallan en la ley 7593.

Muchos desean tener un modelo de regulación como el de Costa Rica

No es de extrañar que estudios de organismos internacionales como el BID tomen a ARESEP, como ejemplo de institución reguladora independiente, de las pocas y escasas de Latinoamérica. El modelo de regulación que tenemos hoy en día, promueve los más altos principios de una regulación moderna, de clase mundial y basada en las mejores prácticas internacionales.

1. El carácter multisectorial de la ARESEP, el cual favorece el desarrollo de un marco de políticas regulatorias común, para todos los sectores regulados. El enfoque multisectorial también permite compartir costos de operación y la transferencia de conocimientos y métodos eficientes entre sectores de regulación.

2. Una sana separación entre la competencia para proponer y definir las reglas de fijación tarifaria y la competencia para aplicarlas. Las Intendencias no tienen competencias para establecer las metodologías o reglamentos de fijación tarifaria o de regulación de calidad. Hay un área particular para el diseño de metodologías (CDR) que las propone a aprobación de la Junta Directiva.

3. Consulta pública a todos los actores interesados sobre las metodologías de fijación tarifaria y los reglamentos que se emitan, una vez aprobados por la Junta Directiva, quien es la instancia competente para ello.

4. El Regulador General es, hoy en día, además, el Presidente de la Junta Directiva. Fuera del órgano colegiado (es decir, la Junta Directiva), opera como representante institucional y conductor de la gestión institucional. No tiene competencias de aprobación de metodologías o reglamentos regulatorios, ni de fijación tarifaria. Esto evita los riesgos de influencia indebida de los grupos de presión o autoridades de turno sobre el Regulador General.

5. Los operadores pueden recurrir las decisiones de fijación tarifaria ante la Intendencia, en primera instancia; y ante la Junta Directiva, en segunda instancia. Así, se constituye a la Junta Directiva en una especie de tribunal administrativo de segunda instancia, con competencia para revisar y replantear las decisiones tarifarias de las Intendencias.

6. Existe una dependencia especializada en atender las quejas de los usuarios sobre las prácticas que consideren indebidas de los operadores. Esta dependencia también asesora a los usuarios para que ejerzan la debida vigilancia sobre las condiciones de precio y calidad de los servicios. De esta manera, se ofrecen opciones para que los usuarios hagan valer sus derechos y sus posiciones.

A redoblar esfuerzos: líneas de acción sugeridas

A partir de mi experiencia en la institución, considero importante dar continuidad y énfasis a los esfuerzos iniciados años atrás. ARESEP tiene por delante grandes objetivos y grandes retos, desde mi perspectiva, en la línea correcta:

1. Énfasis estratégico hacia la atención e inserción del usuario en las decisiones regulatorias

Es necesaria y urgente realizar una discusión profunda en Junta Directiva sobre lo que se espera del rol estratégico de la Dirección General de Atención al Usuario (DGAU)[6]. La impresión generalizada de esa Dirección es que se ejecutan una serie de tareas aparentemente desarticuladas o que están desalineadas con la estrategia institucional y que los resultados obtenidos no son acordes con los esfuerzos realizados, ni con las expectativas que se tienen de un área tan importante para el quehacer institucional.

Se ha generado una gran frustración a nivel institucional porque a pesar de los esfuerzos realizados y ante el evidente aumento en el número de participantes en las audiencias públicas y en la formación y educación de los usuarios, los resultados en términos de participación efectiva en los procesos continúa siendo poco significativa.

Resulta trascendental revisar cómo se está ejerciendo el rol de participación del usuario y su impacto en las decisiones regulatorias. Sin embargo, no puede perderse de vista que la regulación es eminentemente técnica y los usuarios son públicos muy diversos, con diferentes niveles de escolaridad, poco o nada organizados, lo cual dificulta llegar a ellos. Se requiere de planes, programas, capacitación, recursos, y sobretodo, visión estratégica para llegar a esos grupos. De forma complementaria, es necesario apalancar los esfuerzos con instituciones que tienen el rol de defensa del usuario. Esas instituciones son las llamadas a promover la organización, urgente, de los grupos de usuarios. Corresponde a instituciones como la Defensoría de los Habitantes elevar su entender técnico y acompañar al ente Regulador en su esfuerzo por hacer más transparente las acciones regulatorias. El problema no está en entender una fórmula, eso es sólo una parte del problema. El verdadero problema radica en la calidad de la información que recibimos de los regulados, base sobre la cual deben tomarse las decisiones regulatorias. Mucho podría ayudar la Defensoría de los Habitantes apoyando nuestros esfuerzos por exigir y procurar mejor calidad de información de los regulados, la cual finalmente es un insumo fundamental de las fijaciones tarifarias, que impactan directamente al usuario. Estos apoyos son necesarios y en ausencia de ellos, cualquier esfuerzo se diluirá fácilmente.

Igualmente, regionalizar la atención al usuario puede ser un cometido de mayor plazo, pero en estos momentos, debe ser objeto de valoración, por lo menos, hasta tanto se fortalezca la estructura interna de atención de quejas y denuncias. La sola presencia física en un lugar, no resolverá los problemas de una comunidad. Se necesita articulación de acciones para paliar los

[6] Lo que se aborda en este apartado tiene fundamento en un informe elaborado por los funcionarios de la DGAU en el 2014.

problemas que enfrenta una comunidad, algunos de ellos de necesaria coordinación externa, y no propios de nuestra gestión institucional; y otros de naturaleza interna, que por la misma naturaleza de la ley que nos regula (que subordina los procedimientos a la LGAP) pueden tardar mucho tiempo en resolverse. Por lo anterior, generar iniciativas para que el usuario pueda ejercer su derecho a quejarse o denunciar, en sí mismo es muy loable, pero puede ser contraproducente para la institución –y el usuario mismo-, si no se cuenta con la infraestructura para atender esas solicitudes.

2. ***Énfasis estratégico hacia la fiscalización de las inversiones de las empresas y la calidad de los servicios que brindan los servicios públicos***

Diferentes formas de ejercer la fiscalización y control de los regulados pueden ser atinadas, y de menor costo administrativo y operativo, a los propósitos de una institución regulatoria. Me refiero a la construcción –en marcha- de un sistema de información regulatoria. El proyecto SIR es parte de los proyectos del Plan Táctico de Tecnologías de Información (PTAC), y consiste en el desarrollo interno de un sistema informático institucional para almacenar, administrar y centralizar la información regulatoria requerida por la institución para llevar a cabo sus principales funciones.

Para cumplir este principio, la ley le otorga facultades amplias a la ARESEP para imponer condiciones a los operadores; dictar normas sobre el mantenimiento que deben dar a las instalaciones y equipos; recabar cualquier tipo de información que necesite para las actividades de regulación; abrir los estados financieros; acceder a las instalaciones, equipos y personal de los operadores (artículos 14, 21 y 24). La institución cuenta con instrumentos para procurar a los usuarios y consumidores que los servicios públicos que reciban sean de la más alta calidad, al menor precio posible, la calidad y acceso a la información, es una de ellas. Es urgente continuar con las acciones para reducir la asimetría de información entre el ente Regulador y los regulados. La resistencia a brindar información no se puede tolerar indefinidamente.

Ejercer una adecuada regulación de los servicios públicos requiere de información precisa que permita establecer tarifas justas y acordes con los costos reales de cada actividad. No debemos frenar el desarrollo de nuevas herramientas e instrumentos que permiten trasparentar aún más los costos relacionados con los servicios públicos. Tenemos que reforzar las acciones para que el operador de un servicio público proporcione la información requerida, con la oportunidad y calidad que se requiere. Tenemos las herramientas legales para hacerlo. Continuar con el levantamiento de bases de datos, implementar la contabilidad regulatoria y aplicar sanciones a los operadores, cuando sea necesario, es el camino para lograr este cometido.

En este mismo sentido, se ha dado énfasis de primer orden a la fiscalización de las inversiones y la calidad de los prestadores del servicio público para garantizar que los servicios públicos que pagan los usuarios cumplan con las condiciones del contrato, se garantice su continuidad y prestación óptima. En el caso de la fiscalización de las inversiones de los prestadores de los servicios públicos, se han direccionado los esfuerzos a garantizar que las tarifas sean proporcionales al uso de las obras en el tiempo. Otra tarea, y no de menor importancia, ha sido la revisión y definición de la normativa de los servicios, la cual se encuentra en constante evolución, y establece los parámetros de calidad sobre los que se realiza la fiscalización de los servicios brindados. Continuar con esta visión de largo plazo institucional es, desde mi punto de vista, incuestionable y necesaria.

3. ***Énfasis estratégico hacia la eficiencia operativa de la organización y la rendición de cuentas para hacer más transparente la gestión institucional***

ARESEP no es la misma institución que hace algunos años atrás, y no puede serlo, porque el entorno plantea cada vez mayores demandas de transparencia, oportunidad, calidad, razonabilidad y rendición de cuentas. Los prestadores de servicios públicos son cada día más sofisticados y exigen del ente Regulador una capacidad de respuesta más que ágil y mejor

fundamentada. Los servicios regulados crecen día con día; las empresas de esos servicios regulados son más numerosas; la población también crece y por consiguiente también lo hace la demanda por los servicios públicos.

Por su parte, los usuarios de esos mismos servicios públicos son más exigentes en términos de calidad de los servicios públicos que reciben; son más educados, y tienen acceso a mejores medios de comunicación (inexistentes en el pasado), que promueven una mayor participación y mejor defensa de sus intereses, que finalmente se verán traducidos en un mayor número de quejas, que la institución tendrá que atender de manera oportuna y mediante procedimientos expeditos.

Como país, dichosamente, hemos fortalecido el marco de rendición de cuentas y mecanismos de control interno y fiscalización institucionales. Como institución necesitamos ajustar nuestros parámetros de eficiencia operativa para responder adecuadamente a las demandas crecientes de nuestros usuarios, regulados y demás actores que día a día interactúan con ARESEP".

4. Énfasis estratégico hacia el fortalecimiento de la reputación institucional

Evitar el riesgo reputacional es una condición sine qua non de una institución de regulación. La fundamentación básica para ello es la credibilidad. Una credibilidad construida en un riguroso posicionamiento técnico, instrumentos técnicos y legales para evitar la captura regulatoria, reducción al mínimo de los niveles de discrecionalidad, y ***personal técnico especializado*** *y* ***del más alto nivel*** *que pueda justificar adecuadamente las acciones regulatorias, son atributos que se deben edificar y preservar. Sin temor a equivocarme, diría que la calidad técnica de la ARESEP de hoy es muchas veces superior a la del pasado. Ello no quiere decir que no debamos insistir en la mejora continua que se logra atrayendo cuadros técnicos del más alto nivel y vinculación con instituciones de reputación y renombre internacional.*

Apalancar la credibilidad institucional requerirá, en mi criterio, fortalecer las acciones de ***visualización institucional.*** *Tenemos que esforzarnos más por comunicar mejor lo que hacemos y por qué lo hacemos. Debemos cumplir los planes de trabajo: esos planes que proponemos cada año a nuestros regulados en el proyecto de cánones y que nos cuesta tanto concretar. Necesitamos promover programas permanentes y bien estructurados de formación y educación al usuario, a sabiendas que la materia regulatoria nunca va a dejar de ser técnica y compleja. Debemos elaborar y divulgar instrumentos estandarizados (manuales, protocolos, guías) que sean de conocimiento público y den transparencia a la gestión regulatoria. Tenemos que potenciar de mejor forma los convenios institucionales y apalancar nuestro capital regulatorio con instituciones académicas de reconocimiento nacional e internacional, entre otras muchas iniciativas que pueden surgir para cumplir el objetivo propuesto.*

De todos es bien sabido que ARESEP es una institución compleja y sus decisiones siempre generan reacciones adversas. El objetivo mismo de lograr el balance regulatorio 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 regulados, las asociaciones de consumidores, los usuarios, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, los señores diputados, las autoridades de gobierno, esto no es tarea fácil. Aunque se invierte mucho tiempo en responder, atender, explicar, resolver y justificar cada una de las acciones que toma la institución, esta gestión no puede relegarse pues genera espacios muy valiosos para explicar, interactuar y fortalecer las potestades regulatorias, siempre dentro del ámbito de independencia, neutralidad y transparencia que debe privar por parte de una autoridad reguladora.

El corto plazo también importa

¿Cuáles deben ser los compromisos institucionales desde la perspectiva de corto plazo (recordemos que el largo plazo se construye en el corto plazo, no podemos descontextualizarlo)?

1. Ser vigilantes del uso de los recursos asignados, en apego al cumplimiento de los objetivos estratégicos y los lineamientos de la Administración Superior y Junta Directiva.
2. Hacer del Plan Estratégico Institucional un instrumento dinámico y en constante revisión.
3. Establecer los mecanismos de control interno y administrativo que permitan guiar el buen curso hacia los objetivos institucionales.
4. Ejecutar los recursos económicos asignados en forma razonable, eficiente y de acuerdo a una adecuada planificación institucional.
5. Cumplir con las prioridades institucionales definidas y asignadas por la Administración Superior.

VIII. TRES AÑOS Y MEDIO COMO REGULADORA GENERAL ADJUNTA: DOS PERIODOS MUY DIFERENTES DE MI GESTIÓN

PERIODO DEL 01 DE OCTUBRE DE 2013 AL 08 DE MAYO DEL 2016: UNA ETAPA DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Regulador General: Dennis Meléndez Howell

EL CAMINO HACIA LA NUEVA ARESEP[7]:

- ***CONVERTIR AL USUARIO EN AGENTE FISCALIZADOR***
- ***DAR SOLUCIÓN A LA CARENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL***
- ***FORMALIZAR Y MODERNIZAR LOS MODELOS DE FIJACIÓN TARIFARIA***
- ***CONSOLIDAR EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES***

Los énfasis de mi gestión y de las funciones y tareas encomendadas por el señor Dennis Meléndez, Regulador General (RG) durante este periodo fueron los siguientes:

1. Focalización de esfuerzos institucionales desde la Administración Superior.

Los primeros esfuerzos se concentraron en el mejoramiento y formalización de las metodologías existentes, con un programa de trabajo estricto para la elaboración de nuevas metodologías, y un trabajo sustantivo y urgente de conformar bases de datos, levantar información histórica, implementar la contabilidad regulatoria y obtener información relevante de los regulados. Resultaba difícil creer que una institución reguladora como ARESEP contaba apenas, en el 2010, con unas cuantas metodologías tarifarias, no tenía bases de datos y no existían registros históricos de información regulatoria.

Aunque muchos de los énfasis institucionales no necesariamente se definieron durante mi gestión (muchos se definieron previamente a mi ingreso a la institución), sobre cada uno de ellos se trabajó intensivamente al lado del Regulador General, sus dos asesores y los equipos de dirección gerencial.

- **Definición clara de criterios para una revisión gradual y programada de las metodologías tarifarias**, con metodologías de mayor impacto para un mayor número de personas; modelos simples y de fácil aplicación, transparentes, justificación técnica y cálculos de aplicación del modelo; definiciones bien fundamentadas; conocimiento de los mercados regulados y de la realidad de los mercados. Nos propusimos hacer que los usuarios paguen el valor real del

[7] En **Anexo 1**. Resultados del Taller de Reflexión Estratégica. Campus INCAE, 4 de marzo 2013.

servicio público que recibían. Todo ello redundó en resultados que estuvieron a la vista durante el año 2016.

- **Mejora significativa de 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. Como bien hemos dicho: si el modelo se alimenta de basura, los resultados serán de esa misma naturaleza. Durante el periodo en mención realizamos grandes esfuerzos y dedicamos muchos recursos a obtener información de los regulados; ordenar la información existente, sistematizarla y automatizarla.

- **Cuadros técnicos más especializados**: Nos propusimos promover un proceso de cambio institucional orientado a contar con funcionarios más analíticos, ya fuese atrayendo talento o capacitando al personal existente; funcionarios interesados en investigar, preocupados por conocer los mercados que regulan; funcionarios que entendieran la dinámica de un mercado que no es estático, que evoluciona; funcionarios más sensibles a las necesidades de los usuarios. Nuestra junta directiva fue nuestro mejor aliado e impulsor de esta iniciativa.

- **Mejor valoración, análisis o ajuste de los costos que reportan las empresas reguladas**. Se dio un intenso proceso de concientización de los funcionarios para direccionar los esfuerzos institucionales hacia una mejor fiscalización de la calidad de la información reportada por las empresas reguladas. Paralelo a la creación de las Intendencias, momento en que la suscrita era parte de la junta directiva de la institución, se hizo todo un replanteamiento del tratamiento de la información recibida de las instituciones o empresas reguladas para evitar que esa información, sin mayor análisis, fuera incluida directamente en la tarifa. Promovimos procesos más analíticos y técnicamente mejor fundamentados en las decisiones tarifarias. Reforzamos la responsabilidad de nuestros equipos técnicos de que todo costo incorporado en la tarifa debía estar relacionado con la prestación del servicio público. De ahí que la normativa y fiscalización de la calidad hayan orientado, en los últimos años, y con particular énfasis en este periodo, el accionar institucional para proteger al usuario de tarifas acorde con el servicio que reciben. Resultaron de este esfuerzo, auditorías de calidad en algunas de las instituciones reguladas del sector energía y la revisión de costos asociados a las convenciones colectivas de instituciones reguladas de ese mismo sector.

- **Hacer cumplir las obligaciones del prestador del servicio**. Tarea nada fácil. Trabajamos fuertemente en hacer que los prestadores presentaran información en la forma y condiciones requeridas por la institución, con el propósito de estandarizar y comparar información de los prestadores; de construir indicadores de seguimiento tarifario y regulatorio; de implementar un sistema de contabilidad regulatoria y homogenizar la terminología e información contable que es presentada al ente regulador y que es insumo fundamental para las fijaciones tarifarias. Elaboración de guías contables regulatorias y protocolos asociados que contribuyan con la calidad de la información y las decisiones que tomamos a diario. Un largo camino iniciado, muchas tareas en marcha y primeros resultados a la vista. Tuvimos en este periodo la implementación de la contabilidad regulatoria en las empresas de distribución eléctrica, con el cercano acompañamiento de funcionarios de la Intendencia de Energía y un importante avance en las empresas reguladas por la Intendencia de Agua. Fue durante el 2016 que se verían los primeros frutos de este esfuerzo gestado desde el 2013.

- **Mejor conceptualización, gestión y concreción de proyectos institucionales**, tema asociado por muchos años a la baja ejecución presupuestaria institucional. Estas actividades focalizaron los esfuerzos institucionales del área de Estrategia y Evaluación durante este periodo. Fue ocupación continua de la Administración Superior el promover una mejor conceptualización de los proyectos institucionales, actividades y tareas que mejor respondieran a una buena presupuestación, ejecución y fiscalización de los mismos, sin olvidarnos, ni por un instante, de

que hacemos uso de recursos públicos. Nuestra **ejecución presupuestaria** subió de un 53,5% en el 2011, a un 76,8% en el 2016, teniendo su nivel más alto en el 2013, con un 77,7%.

- **Priorización y supervisión de proyectos y actividades regulatorias: metodologías, normativa, fiscalización, reglamentos internos, sistemas de información, entre otros**. Definimos la focalización de nuestras acciones regulatorias; incorporamos la medición de impacto de dichas acciones, revisamos prioridades, recursos y plazos para concretar esas acciones. Lo que nos propusimos, en su mayor parte, fue planificado, supervisado y realizado. No fue fruto de la improvisación.

- **Programación más realista de lo que una institución como ARESEP puede hacer**. Los primeros resultados saltan a la vista: una importante cantidad de metodologías (34 en total) fueron diseñadas, revisadas o actualizadas; un marco normativo fortalecido; una mejora significativa en la ejecución presupuestaria, y por ende, una reducción del superávit institucional. Destáquese que estas tareas sólo pudieron ser posibles porque se conformó un equipo de trabajo a nivel gerencial de alto desempeño, liderado por el Regulador General en lo estratégico, y apoyado por la suscrita en lo relativo al funcionamiento y cumplimiento de los compromisos institucionales, con un equipo que dio a la talla ante las altas exigencias del Despacho y de nuestra Junta Directiva, en relación con el rezago tan significativo de la mayor parte de las metodologías tarifarias. No fue un esfuerzo institucional de "fabricar metodologías en masa" como algunos detractores señalan hoy en día, fueron esfuerzos institucionales serios, responsables e instruidos por nuestro órgano de decisión superior, la junta directiva, quien instruyó que se conformaran comisiones interdisciplinarias para dar a vasto con la cantidad de trabajo que demandaba actualizar, diseñar o revisar las principales metodologías tarifarias. El área responsable de esta tarea, el Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR), no lograba conjuntar los recursos especializados, ni el tiempo para sacar la tarea institucional en el tiempo que se requería.

- **Redefinición del rol de la Dirección General de Atención al Usuario (DGAU).** En esta área, como en ninguna otra, procuramos que las funciones "no fueran de papel", buscamos un cambio contundente en el quehacer de esta Dirección: atención más oportuna de las quejas y denuncias; visitas de información y educación al usuario en las comunidades; una dirección de atención al usuario técnicamente más robusta para defender y promover el ejercicio efectivo de los derechos de los usuarios de los servicios públicos regulados. No perdimos de vista, en ningún momento, que los prestadores de servicio eran cada vez más sofisticados y los usuarios cada vez más exigentes. La consigna que privó nuestro accionar en este tema: hacer de la DGAU un área sustantiva de la institución, posicionada como el referente de los derechos de los usuarios, con injerencia efectiva en la toma de decisiones de la ARESEP. Hacia allá encaminamos todas las acciones, muchas de las cuales vendrían a rendir sus frutos a lo largo del 2016.

- **Avances en planificación, gestión financiero-contable, control interno, reducción significativa en la atención de recomendaciones de mejora, contratación administrativa, presupuesto y otros rubros**, ubicando a ARESEP como una de las instituciones públicas mejor evaluadas en el Índice de Gestión Institucional (IGI). Este índice fue revisado por nuestra unidad de Auditoría Interna, avalando la mejora sustantiva de nuestra gestión institucional de forma integral. Es importante mencionar el reconocimiento realizado por nuestra Auditoría Interna a la Administración Superior, por atender con prioridad institucional, la acumulación de recomendaciones de mejora que se habían gestado por años, con la complacencia de la comisión a cargo, de haber conformado un equipo de trabajo de alto rendimiento, mística y compromiso para responder, en tiempo y calidad, a los objetivos establecidos por el Despacho de "sacar la presa" de recomendaciones no como un requisito más, si no como un esfuerzo de mejoramiento continuo de la Administración Superior.

- **Promoción de la cultura institucional entre los funcionarios de cumplir en tiempo con las tareas, actividades, funciones y compromisos asignados**. Trabajamos intensamente en fortalecer la credibilidad institucional en el cumplimiento de los planes de trabajo que nos

propusimos año con año, y fuimos celosos vigilantes de la sana ejecución presupuestaria; trabajamos con empeño en mejorar la eficiencia operativa; promovimos normativa y reglamentación interna para los procesos más sensibles de la institución; resguardamos la calidad de todos nuestros procesos internos. Desde la Administración Superior fuimos diligentes en "ponerle ritmo a esta institución". No me cabe duda de que la institución que forjamos en este periodo, fue muy diferente a la de años atrás.

- **Mejora en la definición de procesos y procedimientos internos, hasta no hace muchos años, inexistentes**. Nos propusimos fomentar una visión institucional de "hacer las cosas bien" y procurar la confiabilidad de los servicios que prestamos. Nuestro énfasis desde la Administración Superior fue documentar y oficializar procesos y procedimientos institucionales que promovieran estándares del más alto nivel, encaminando a la institución hacia la certificación de los mismos en un futuro cercano.

- **Mayor disciplina institucional para el cumplimiento acuerdos de Junta** Directiva (JD) y disposiciones de nuestra Auditoría Interna; asignación de responsables, plazos y prórrogas obligatorias en caso de incumplimientos y sólo por excepción, debidamente justificadas y aprobadas por la JD; una mejor planificación de acciones con cronogramas de cumplimiento. Teníamos en ese momento, una institución con muy poca cultura de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de nuestra junta directiva y del órgano de fiscalización y control interno.

- **Avances en sistemas de información**. Un Sistema de Gestión Documental (SGD), un Sistema de Regulación (SIR), un Sistema de registro de horas laboradas por procesos (Optimus) y un fallido Sistema Administrativo-Financiero (SIFA), fueron los esfuerzos por capturar, almacenar, actualizar y procesar automáticamente los datos e información administrativa, de costeo y de los modelos de regulación económica.

  Cuesta creer que una institución reguladora como ARESEP contaba apenas con unas cuantas metodologías tarifarias, no tenía bases de datos y no existían registros históricos. La pregunta lógica era ¿cómo se le daba seguimiento al comportamiento de los mercados regulados (costos, inversiones, cambios tarifarios, etc.), si la institución no contaba con sistemas de información?

  Resultó difícil entender el estado precario en que ARESEP tenía su información administrativa y financiera (SIFA). Grandes dificultades y muchos recursos humanos fueron asignados a esta tarea a lo largo de estos últimos años. Lamentablemente muchos intentos por alcanzar una mayor automatización de la información administrativa y financiera resultaron infructuosos. El último intento, del 2015, fue resultado de un proceso largo y tedioso de contratación. Desafortunadamente para la institución, la empresa adjudicada no cumplió con los términos de la contratación y ARESEP tuvo que emprender acciones por vía judicial contra la empresa. Éste es, sin duda alguna, el talón de Aquiles que mantiene a la institución inserta en un mar de trámites, revisiones y reprocesos que deben realizarse de forma manual y en sistemas poco sofisticados para llevar importantes registros de información.

  Mejor suerte, dichosamente y por mucho, tuvimos con el SIR, Optimus y SGD. En ellos hay avances van a pasos firmes y diligentes. El impulso del Despacho estuvo presente en todo momento para garantizar el avance constante y de mayor utilidad para la institución.

  Era insostenible, y así lo enfatizó el señor Regulador de entonces, llevar a cabo la regulación de más de 38 actividades sin sistemas de información o sistemas manuales. Salir de la situación precaria en que se encontraba la institución en esta materia era urgente. La instrucción, consigna en este periodo, fue automatizar los sistemas de información regulatoria. No claudicamos en este esfuerzo durante este periodo y fue un foco de gestión prioritaria durante esta Administración.

- **Aprobación del código de ética** con el fin garantizar el ejercicio probo y decoroso de sus funcionarios y por la naturaleza de la información que maneja ARESEP. Lo anterior reafirma el

compromiso de la Administración Superior de evitar el uso indebido de los recursos públicos y reconocer los deberes y derechos de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo.

- **Un sistema de valoración de riesgo y control interno institucional**, con el propósito de identificar causas y consecuencias de actos o acciones que podían ser nocivos a la institución, tanto en términos económicos como de la imagen misma de la institución, así como acciones para mitigar y administrar los riesgos institucionales. En este tema se contó con un equipo bien conformado y de alto rendimiento, cuyos resultados saltaron a la vista en este periodo, con un importante esfuerzo y énfasis en atender las recomendaciones de nuestra Auditoría Interna.

Nuestra visión de la institución preservó, en todo momento, el norte de lograr que la ARESEP fuera una institución de primer nivel y un referente obligatorio en materia de regulación. Determinamos que era necesario, y urgente, contar con una "masa crítica" de profesionales que respondieran calificadamente a las mayores exigencias de una buena regulación (cada día los casos son más complejos y las empresas más sofisticadas).

El fortalecimiento del área de atención al usuario, aunque empezó a dar sus frutos, aún era incipiente, con la identificación de muchas tareas qué hacer en esta área. Se recibió un fuerte apoyo de nuestra junta directiva en este tema. Las acciones de mejoramiento en esta área no cesaron, entre otras cosas, y de forma reciente, se contó con una base de datos de expedientes de quejas y denuncias que orientaban de mejor forma la trazabilidad de las mismas. Se trabajó arduamente en lograr mejores tiempos de respuesta a los procedimientos antes citados y se promovieron acciones de eficiencia institucional y educación e información al usuario para incrementar una efectiva e inteligente participación ciudadana, entre otras cosas.

Por su parte, fueron tareas en proceso durante este periodo, la revisión de temas reglamentarios relacionados con el fortalecimiento de la potestad sancionatoria de la ARESEP, no relegando las multas únicamente al incumplimiento en las condiciones establecidas en resoluciones tarifarias; y el tema de los largos procedimientos de resolución de quejas y denuncias que se supeditan a la LGAP.

2. El Regulador General Adjunto y sus funciones en esta Administración.

ARESEP es una institución autónoma, no muy diferente a otras instituciones del sector público en cuanto a su estructura operativa; por lo que no es de extrañar que al igual que en la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y las superintendencias de regulación financiera, el jerarca superior administrativo cuente con un apoyo que permita una adecuada asignación de tareas de manera que la institución camine en una misma dirección, cada uno especializándose en una o varias áreas de gestión.

Es claro el rol político que desempeña la institución y el liderazgo que debe mantener el RG en su relación con los regulados, usuarios, autoridades de gobierno y líderes de diferentes grupos de interés. Esta labor es demandante y ha requerido, en no pocas ocasiones, del apoyo del RGA para cumplir a cabalidad con esta función.

Debemos tener presente, también, que la ARESEP es una institución en donde las decisiones no se pueden posponer por la naturaleza y derecho mismo de los administrados y de los usuarios. Un ejemplo de ello es el cumplimiento de plazos de ley para la atención de asuntos judiciales, los cuales han requerido de un trabajo conjunto entre los dos jerarcas para atender cada asunto con la diligencia que se requiere.

Hasta hace poco más de tres años, cualquier circunstancia que propiciara la ausencia del Regulador General, llevaba a paralizar la gestión institucional porque no tenía una figura alterna que pudiera asumir sus funciones.

Con este contexto en mente, la suscrita asumió varios roles en la institución, quizá el principal fue el de velar por la rendición de cuentas de las distintas áreas y dar un sentido de tiempos y urgencia a

la institución. El ejercicio del cargo del RGA, facilitó la atención simultánea de varios procesos a la vez, lo que permitió un avance mucho más rápido en las tareas. Usualmente, el señor Regulador fijaba las prioridades y la Reguladora Adjunta se encargaba de atender los detalles hasta llevar al cumplimiento de cada disposición. Estuve a cargo de toda la logística para coordinar los equipos técnicos y velaba porque cada funcionario desempeñara la parte que le correspondía.

En este rol colaboré directamente con las funciones asignadas al señor Regulador General y la distribución de funciones se dio prácticamente sobre la marcha de la institución[8]. Las tres grandes áreas de trabajo de énfasis del RGA han sido: la organización y mejora de la gestión institucional; el apoyo al RG en la conducción estratégica de la institución y la sustitución del señor Regulador en las sesiones de junta directiva en caso de ausencias temporales (vacaciones, incapacidades, representaciones institucionales o compromisos laborales adquiridos propios de su cargo). Participé activamente en las sesiones de junta directiva, en apoyo al RG o en sustitución suya, validando o siendo parte de equipos de trabajo y velando por una buena rendición de cuentas al órgano colegiado,

De seguido, procedo a enmarcar las acciones realizadas en cada una de las áreas de trabajo mencionadas, todas ellas encomendadas por el señor Regulador, dentro del ámbito de las tareas que él debía cumplir por ley.

1) Colabora directamente en las tareas que el Regulador General (RG) debe cumplir por ley:

- El Regulador General en su función de superior jerárquico administrativo, tiene a su cargo la supervisión y control de las tres intendencias (energía, transportes y agua) y cinco Direcciones Generales: la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria (DGAJR), la Dirección General de Estrategia y Evaluación (DGEE), el Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR), la Dirección General de Atención al Usuario (DGAU) y la Dirección General de Operaciones (DGO). En esta función, el Regulador General se dio a la tarea de definir las prioridades institucionales y el Regulador General Adjunto (RGA), atender los detalles que llevaran al cumplimiento de cada disposición emitida. Todo ello por delegación expresa del RG.

  Para ejercer este rol, el Regulador General, asignó la coordinación de actividades gerenciales en la RGA, lo cual permitió mantener un monitoreo constante de las acciones, actividades y tareas designadas a los equipos de trabajo, así como un conocimiento detallado de todos los aspectos medulares y operativos para la buena marcha de la institución. De forma particular, también se mantuvieron reuniones de coordinación quincenal con la Dirección General de Operaciones (DGO) para la atención inmediata de conflictos operativos y su solución. Estos espacios fueron regulares y de especial importancia, en particular para exponer temas o proyectos, coordinar, informarse o generar sinergias sobre proyectos o acciones que pudiesen implementarse en otras áreas; o bien, simplemente para recibir retroalimentación de los miembros del equipo. La logística para la coordinación de los equipos técnicos y velar porque cada funcionario desempeñara la parte que le correspondía era parte sustantiva del RGA, por delegación del Regulador General. Estos espacios permitieron conformar cuadros técnicos con mayor compromiso, mejor coordinación entre áreas, mayor transparencia, mejora en la rendición de cuentas hacia el Despacho y mayor articulación del equipo gerencial.

  Todo el trabajo realizado quedó plasmado en minutas detalladas y acuerdos que fueron cumplidos y permitieron una mejor ejecutoria y un mayor acercamiento de la Administración Superior al equipo gerencial.

[8] Véase **Anexo 2.** Sobre las actividades internas asociadas al cumplimiento de roles**.**

En apoyo a la gestión del RG, día a día se mantuvo un canal abierto de comunicación con los Intendentes, Asesores y Directores Generales/Director de cada área, con el propósito de consultar, informar o recibir retroalimentación en una u otra vía, de temas que competen a sus áreas, y fundamentaron o reforzaron la toma de decisiones institucionales.

Mucha de la gestión del RG es de naturaleza sustantiva de la regulación, pero otra está relacionada con actividades operativas que deben procurarse y coordinarse para servir de apoyo a las acciones regulatorias, y que, por supuesto, impactan de manera positiva y fundamental el quehacer regulatorio (Véase Anexo 1). Esas labores de gestión y eficiencia operativa, usualmente tomaban mucho tiempo del RG, impidiéndole concentrarse en temas de mayor profundidad económica. Por ello al existir una RGA, el RG y el RGA podían dividirse la atención simultánea de varios procesos a la vez, lo que permitió un avance mucho más articulado rápido de las tareas institucionales.

- En su función de superior jerárquico administrativo el RG era el responsable de promulgar los lineamientos para la buena marcha de la institución; articular esfuerzos para cumplir con los objetivos, metas, programas y proyectos sustantivos de la institución, entre los que se cuenta el diseño, revisión y actualización de metodologías tarifarias, normativa de calidad, proyectos de modernización institucional (edificio, teletrabajo, normativa administrativa, etc.) y de cambio organizacional (SAF, SIR, Planificación, GD).

  En este rol, numerosas directrices y lineamientos del Regulador General fueron parte de la gestión del RG para organizar los recursos humanos, procurar el cumplimiento de disposiciones de carácter administrativo (plazos de resoluciones tarifarias, atención de recursos, respuesta a recomendaciones de mejora de la Auditoría Interna, etc.) y presupuestarios. En síntesis, articular los esfuerzos institucionales no es tarea menor, es una tarea constante y dinámica que debió ser dirigida y revisada para no caer en un caos de liderazgo o de inercia institucional. Para el cumplimiento de esta función, ha mediado el apoyo del RGA a las disposiciones y directrices del RG. Pasamos de una institución que carecía de herramientas de control y disciplina para el cumplimiento institucional de disposiciones o directrices del Despacho o entidades de fiscalización (Auditoría Interna y Contraloría General de la República, en particular), a una institución que promovía la atención, en tiempo y calidad, de las acciones de mejora o requerimientos institucionales solicitados por entes externos. Al final de esta Administración todos los asuntos de atención externa, con plazo, estaban debidamente atendidos.

  En esta labor de articulación de esfuerzos, el RGA participó de forma propositiva en los lineamientos y respuestas externas del Despacho. Para muchas de esas respuestas, correspondió coordinar previamente las acciones a seguir o la inclusión de elementos sustantivos para mejor resolver.

- Correspondió al RG asumir la atención de las quejas, denuncias y controversias de los usuarios y los prestadores de servicios y firmar las respectivas resoluciones, así como atender los temas judiciales, en su carácter de representante judicial y extrajudicial de la institución. Esta es una función medular y de gran responsabilidad para el jerarca superior administrativo, el RG, la cual demanda una cantidad importante de tiempo del jerarca y un criterio bien fundamentado respecto a sus actuaciones. El rol del RGA en esta función ha sido marginal. El RG se ha apoyado, particularmente, en un asesor del Despacho y el área que emite las resoluciones, la DGAU. No obstante, el RGA ha asumido esta función cuando le ha correspondido sustituir en el cargo al RG; igualmente con la asesoría de las instancias correspondientes.

- Otra función medular que asumió el RG fue la de implementar las políticas que se definan en la Junta Directiva (JD). Sólo esta última función conlleva una multiplicidad de responsabilidades relacionadas con la coordinación de todas las instancias internas a su cargo y los sectores regulados; y van desde el diseño de las políticas y programas de la

institución para someterlas a aprobación de Junta Directiva, hasta presidir la Junta Directiva. En esta función, el RGA ha sido visor agudo del cumplimiento de los acuerdos de junta directiva, a cargo de la Secretaría de Junta Directiva, y de la consecuente reacción de las áreas para las que se definieran acciones específicas de atención.

- En su rol de Presidente de la JD, al RG le correspondió velar porque la Junta dispusiera de toda la documentación necesaria para la definición de las políticas institucionales y las decisiones de la Junta; la resolución de los recursos presentados por los operadores y los usuarios de todas las áreas reguladas, incluyendo SUTEL. Es en esta instancia que al Regulador General, como miembro de un cuerpo colegiado, le correspondió participar con su voto en la toma de decisiones finales tarifarias cuando éstas son recurridas, con lo cual se agotaba la vía administrativa. Paradójicamente, esta función es de mucho más responsabilidad que la de tomar las decisiones de primera instancia, puesto que al agotar la vía administrativa, está expuestos a litigios judiciales que conllevan responsabilidades institucionales y personales.

  En este rol, al RGA le correspondió apoyar al RG, sobretodo, cuando lo sustituía en sus ausencias temporales. Para ello, cumplió con acompañar al RG en todas las sesiones de junta directiva, con el propósito de mantenerse actualizado y asumir, cuando correspondiera, la revisión de un caso, recurso o gestión, que trascienda de una sesión a otra del órgano colegiado, en el entendido de que cualquier situación previsible o no, hará que el RGA asumiera la decisión final en sustitución del RG. Este enfoque de continuidad y de velar porque la institución no afectara su dinámica cuando el RG se ausentaba, fue fundamental para la buena coordinación y marcha de la institución.

2) Correspondió al RG asistir a las sesiones de JD con voz pero sin voto. En esta tarea requirió del apoyo del RGA, cuando sustituye al RG y, en particular, la preparación cuidadosa de los materiales de cada una de las sesiones y la revisión previa de los mismos para asegurar la calidad y oportunidad de presentación de los temas al órgano colegiado. En las ocasiones en que el RG estaba presente, la RGA también tuvo participación sustantiva en las sesiones, según lo dispone el modelo institucional.

3) Sustituir al Regulador General durante sus ausencias temporales. Para ejercer eficientemente esta función, el Regulador General mantuvo, en todo momento, una transferencia fluida de información entre ambas jerarquías, esto es fundamental dentro del modelo institucional implantado y en una organización tan compleja como ARESEP, posibilitando el acompañamiento, acercamiento o coordinación necesaria en reuniones de alto nivel o de gestión operativa decisoria. Ello permitió dar continuidad a las acciones que solicitaban entes externos, regulados, órganos de fiscalización superior, funcionarios de entidades públicas relacionadas con el quehacer institucional, de manera que la ausencia del Regulador General fue transparente al cambio de mando (RG a RGA) en un horizonte temporal.

PERIODO DEL 09 DE MAYO DE 2016 AL 07 DE MAYO DEL 2017: LA INVISIBILIZACIÓN DEL CARGO DE REGULADORA GENERAL ADJUNTA

Regulador General: Roberto Jiménez Gómez

El mandato legal que sustenta la creación del cargo del RGA, y su permanencia un año después del periodo del Regulador General saliente, tuvo como propósito garantizar la continuidad de los procesos de una institución en marcha, y procurar el menor impacto durante el proceso de transición entre autoridades.

El primer día de funciones del nuevo Regulador General, el 9 de mayo de 2016, hice entrega del oficio 062-RGA-2016, el cual tenía como propósito principal iniciar un proceso de transición ordenado; informar a la nueva administración acerca de los avances realizados por la institución a

esa fecha y dar a conocer mi gestión durante la Administración anterior, con el mejor deseo de facilitar la transición y evitar la incertidumbre que usualmente precede a un cambio de jerarca en una institución. En ese mismo oficio le reiteré al nuevo Regulador que en la etapa de transición estaría complacida de trabajar intensamente, como lo había hecho hasta ese momento con el Regulador General saliente.

Me puse a entera disposición del nuevo Regulador para atender las funciones que me fueran asignadas, esperando colaborar, bien fuera en los temas en que había venido trabajando, o en aquellos en los que la nueva administración considerara mi apoyo para cumplir con los objetivos institucionales, aprovechando mi experiencia, mi disposición a colaborar y el compromiso demostrado con los propósitos de la institución.

Todo apoyo ofrecido o esfuerzo realizado, durante este periodo, fue en vano e infructuoso. No hubo transición entre una Administración y otra porque así lo dispuso el nuevo Regulador General. Por tanto, para cumplir con el mandato legal y la responsabilidad de procurar la continuidad de los procesos sustantivos de la institución, utilicé el espacio que la ley confiere al cargo: la participación con voz en la Junta Directiva. Por tanto, mi función se centró en estudiar a profundidad les temas que llegaban a ese órgano colegiado procurando, con mi experiencia, análisis y valoración, encauzar las decisiones de una Administración que evitó considerar mi participación en ese nivel.

Consciente de que tenía que hacer mi rendición de cuentas al final de mi gestión, documenté cada acción realizada mediante correos electrónicos, minutas y oficios, la mayoría de ellos dirigidos al nuevo Regulador General y todos de su conocimiento.

Comprometida con el análisis, estudio y resolución de los temas regulatorios, me di a la tarea de ejercer mi rol en esta Administración, aportando desde la junta directiva Las intervenciones que **corresponden a este periodo** constan en las actas de ese órgano colegiado y se consignan en el **Anexo 3** de este informe.

Los principales escollos encontrados en esta Administración

La relación con el nuevo Regulador se tornó cada día más tensa y la incomunicación fue “pan de todos los días”. Las acciones más visibles de ello fueron las siguientes:

- Fue una constante de este periodo la exclusión de la Reguladora General Adjunta de todas las actividades sustantivas de la institución. Durante el periodo de transición y hasta el final de mi gestión fui excluida por el nuevo regulador General de toda convocatoria, reunión o actividad laboral en que participaba el equipo gerencial (Intendentes y/o Direcciones Generales). Se me impidió tácitamente opinar, discutir o aportar sobre temas sustantivos y/o estratégicos de la institución.
- Cualquier razón era buena para no dejar en funciones de sustitución a la Reguladora General Adjunta.
- El irrespeto del nuevo Regulador General estuvo presente desde su nombramiento y hasta el fin de mi gestión, desconociendo que fui legítimamente nombrada en el cargo
- Se instruyó, por parte del nuevo Regulador General, la eliminación de copias de correspondencia institucional dirigida al Despacho, la cual debía remitirse únicamente a su nombre.
- Recibí instrucciones del nuevo Regulador General para no realizar intervenciones en junta directiva si previamente no eran autorizadas por él.
- Insistencia del nuevo Regulador General en ignorar las constantes solicitudes de informarme sobre temas de trascendencia institucional para ejercer mi rol de sustitución durante sus ausencias temporales.
- El nuevo Regulador General emitió numerosas directrices, oficios y comunicaciones a Intendentes y/o Direcciones Generales sobre proyectos o normativa regulatoria, ninguna de las cuales me fue comunicada.
- Omitió recurrentemente el nuevo Regulador informarme sobre sus ausencias temporales, a pesar de haberle solicitado previa coordinación de asuntos por atender en el Despacho y siendo

que sus salidas eran planificadas y comunicadas a la Directora de Recursos Humanos previamente.

- Aunque las ausencias del nuevo Regulador General eran frecuentes, evitaba a toda costa que ejerciera plenamente mi rol. Reprogramaba sesiones de junta directiva, giraba instrucciones estando fuera, como si estuviera ejerciendo funciones, delegaba en sus asesores las funciones del Despacho, se remitían oficios del Despacho sin mi conocimiento, entre otras acciones. Era más que evidente el irrespeto a mi cargo y a la función de sustitución encomendada por Ley. Hacer caso omiso de estas situaciones era usual en el nuevo Regulador General.

Al no encontrar el espacio para trabajar de forma conjunta y coordinada con el nuevo Regulador General, opté por profundizar en los temas sustantivos de la institución, emitiendomis criterios, opiniones, aportes, sugerencias técnicas y de conducción institucional, en las sesiones de junta directiva (**Anexo 3** de este informe). El respaldo documental de las actuaciones señaladas en este aparte pueden ser aportadas por la suscrita en caso requerido y forman parte de la documentación institucional.

IX. LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS POR EL REGULADOR GENERAL EN OFICIO 300-RG-2016

Dos días después del ingreso del nuevo Regulador, recibí el oficio *300-RG-2016, relacionado con la asignación de funciones a mi cargo,*

> *"1) Adquisición del GRP/ERP Sistema de Información Administrativo-Financiero.*
> *2) Construcción y Equipamiento de instalaciones físicas de ARESEP y SUTEL (como meta principal, disminuir los plazos de contratación)".*

OPTIMIZACIÓN DE LOS TIEMPOS DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL EDIFICIO ARESEP-SUTEL

En este apartado me permito realizar un recuento rápido de los principales acontecimientos de este Despacho, posterior al mes de mayo de 2016, cuando recibí la instrucción del señor Regulador de optimizar los tiempos del proyecto de construcción del edificio ARESEP-SUTEL[9].

La primera y más importante tarea fue conformar un equipo de trabajo que, aunque pequeño, y con funcionarios dedicados parcialmente a las demandas del proyecto, se comprometieran con el objetivo de concretar el proyecto con la prioridad, eficiencia, calidad y cumplimiento de todas las disposiciones procedimentales y legales atinentes a una iniciativa de esta naturaleza.

Este equipo de trabajo coordinado por la suscrita, y conformado por doña Francela García y Alejandra Castro de ARESEP y Mónica Rodríguez de SUTEL, a la par de sus jefaturas, Rodolfo González (DGO-ARESEP) y Mario Campos (DGO-SUTEL), se nutrió de los estudios técnicos instruidos por nuestra junta directiva, los cuales sirvieron de base para sustentar los insumos generados durante el proceso de aprobación del endeudamiento público ante MIDEPLAN, el Comité de Inversión Pública y el Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Tuvimos presente, en todo momento, el mandato de nuestra Junta Directiva en relación con el desarrollo del proyecto edificio bajo la figura de fideicomiso. Sobre esta base se realizó una valoración técnica que llevó a la recomendación de optar por un fideicomiso de naturaleza financiera, y no operativo, dando un giro muy importante al proyecto. Tuvimos que reencauzar acciones, pues

[9] Lo dicho en este apartado fue expuesto en la sesión de junta directiva 63-2016 de 19 de diciembre de 2016, con actualización del estado de avance del proyecto en la sesión 15-2017 del 28 de marzo de 2017.

el cambio de naturaleza del fideicomiso no dejaba exenta a la institución de pasar por una serie de tramitología en diversas instituciones públicas.

Las señales en el camino fueron contundentes para el cambio de rumbo: conocimos de nuevas disposiciones del Ministerio de Hacienda que entrarán a regir en el 2018, respecto a la naturaleza financiera de los fideicomisos; tuvimos a la mano el dictamen emitido del Ministerio de Hacienda para un proyecto de inversión pública de JASEC, que disponía claramente replantear el proyecto para realizarlo mediante un fideicomiso financiero y no operativo como el propuesto; revisamos internamente las implicaciones y conveniencia institucional de minimizar el impacto en el canon con un financiamiento de mayor plazo de la obra, entre otras cosas. Ante la coyuntura, y sin perder tiempo alguno, nos dimos a la tarea de realizar las gestiones que demandaba el proceso.

Iniciamos por el dictamen del Ministerio de Hacienda, que externó que al no estar la ARESEP sujeta a los lineamientos de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N.8131, tanto la Dirección de Crédito Público, como el Ministerio de Hacienda están legalmente imposibilitados para emitir criterio vinculantes alguno sobre la forma en que ARESEP considerara llevar a cabos sus operaciones financieras y de endeudamiento, sin embargo, dicho criterio no eximió a la institución para que en caso de optar por la figura de un arrendamiento financiero o en cualquier otra operación de endeudamiento, se debiera cumplir con las aprobaciones de MIDEPLAN y BCCR y cualquier otra normativa vinculada con la operación.

Seguimos con el trámite de inscripción en el banco de proyectos de inversión de MIDEPLAN; procedimos a solicitar la aprobación de endeudamiento público ante MIDEPLAN, cuyos requisitos incluyeron requerimientos metodológicos para inscribir y documentar técnicamente nuestro proyecto de inversión pública. Ello requirió de un intenso trabajo técnico, laborioso y de calidad, el cual fue cumplido por el equipo en tiempo récord.

En forma paralela, realizamos la solicitud de trámite para aprobación de endeudamiento ante el BCCR, trámite que requirió de una serie de conversaciones previas, atención de consultas, coordinación de respuestas con el BCR –entidad designada mediante concurso para realizar el estudio de estructuración financiera-.

Solicitamos, y obtuvimos, el aval de oportunidad del Comité de Inversión Pública (CONIP), ante quienes presentamos el proyecto.

Elaboramos la matriz de riesgos internos y del proyecto de fideicomiso con el apoyo del BCR, bajo los formatos institucionales y del BCR, y las valoraciones de expertos en riesgos, insumo que fue debidamente avalado por esa institución, según consta en su documentación.

Realizamos una validación del cronograma del fideicomiso para la optimización de tiempos del proyecto en la siguiente etapa del proyecto.

Constituimos el convenio sobre los derechos y obligaciones que tendrán las partes por constituir, bajo la figura de fideicomiso, la edificación donde se albergarán las oficinas administrativas de la ARESEP y de la SUTEL.

Constituimos el contrato de fideicomiso inmobiliario ARESEP/BCR-2016, el cual fue aprobado, en firme, en la sesión del lunes 19 de diciembre de 2016 por nuestra junta directiva.

El último trámite realizado fue la solicitud de aprobación de endeudamiento público ante el Banco Central de Costa Rica (BCCR), cuyo dictamen, lamentable para nuestros intereses institucionales, fue negativo atendiendo a razones de política macroeconómica generales, sin mayor vinculación con la naturaleza de nuestro proyecto de construcción; un proyecto de poco menos de $22 millones, cuyo propósito fundamental es sustituir el arrendamiento en dólares que venimos pagando a Multtipark, el cual tiene implícito, hoy en día, el riesgo cambiario de un contrato de arrendamiento en dólares, con ajustes anuales cercanos al 3% en esa misma moneda.

Luego del dictamen del BCCR; nos dimos a la tarea de interponer un recurso de reposición y nulidad concomitante contra el dictamen del BCCR sobre la solicitud de la ARESEP para financiar la construcción del edificio que albergará las oficinas administrativas de la ARESEP y la SUTEL, mediante la figura de fideicomiso con arrendamiento financiero en dólares. Hasta el día de hoy esta gestión no ha sido respondida, pero expusimos en dicho recurso las razones de peso e impacto que privaron para asumir la decisión tomada, entre ellas, el resguardo a nuestra autonomía institucional y el menor impacto presupuestario en cánones de regulación.

De forma paralela al dictamen negativo del BCCR, solicitamos al BCR un nuevo informe de estructuración financiera (contrario a la recomendación técnica del BCR), ésta vez en colones. No obstante, consideramos prudente y necesario dejar claramente establecidos ante nuestra junta directiva, el BCCR y, eventualmente, ante la CGR, las implicaciones de una decisión externa, tomada desde el BCCR.

Pendientes de la respuesta al recurso planteado al BCCR y con la esperanza de que nuestros argumentos sean acogidos, nos abocamos a avanzar, sin demora, por la vía alterna de un financiamiento en colones.

Conscientes de que el proyecto debe concretarse en el menor tiempo posible, deberán revisarse las gestiones procedimentales con el nuevo esquema de financiamiento, hasta llegar nuevamente al BCCR. Con esta aprobación habrá un buen camino recorrido, pero hasta que esto suceda, no se podrá optar por el refrendo ante la Contraloría General de la República. Espero que pronto se encaucen las gestiones para que la institución pueda contar con su propio edificio en La Sabana. El proyecto queda en excelentes manos, y no dudo que pronto recibirán buenas noticias.

Respecto al dictamen negativo del BCCR y el recurso de reposición y nulidad concomitante contra el dictamen del BCCR, en sesión de junta directiva 15-2017 del **28 de marzo de 2017**, informé lo siguiente:

> *"…el pasado 22 de marzo de 2017, mediante oficio JD-5762/05, se recibió comunicación del acuerdo tomado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica (BCCR), respecto de la solicitud de aprobación de endeudamiento que realizó la ARESEP para la construcción del proyecto edificio de la ARESEP- SUTEL. Indica la señora López Castro que, lamentablemente la junta directiva del BCCR emitió un dictamen negativo que a la letra señala: (…) "emitir el dictamen negativo del Banco Central de Costa Rica a la solicitud de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), para financiar la construcción del edificio que albergará sus oficinas administrativas y las de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mediante la figura de fideicomiso con arrendamiento financiero en moneda extranjera. Si bien se reconocen los beneficios en mediano plazo tiene disponer de instalaciones propias para albergar las oficinas administrativas del sector público, el mecanismo de financiamiento que pretende contratar la ARESEP, conlleva riesgos y costos, entre ellos el cambiario, que reducen los beneficios indicados" (…).*
>
> *Señala que el acuerdo refiere al artículo 106 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, el cual dispone la emisión previa del dictamen del BCCR para dar a conocer su posición sobre la situación de endeudamiento del sector público y de coordinar su política monetaria y crediticia, con la política financiera y fiscal; criterio que es vinculante de acuerdo con la Ley 7010. Como uno de los principales argumentos se menciona que "la principal fuente de ingresos de la ARESEP y de la SUTEL es en moneda nacional y proviene de los cánones a los servicios regulados. Estos cánones tienen efecto directo sobre el comportamiento de los precios internos". Prosigue el acuerdo indicando que "lo anterior sugiere que, en procura de evitar que el impacto de este proyecto sea trasladado al usuario final de los bienes y servicios regulados, y de mejorar la eficacia del aparato estatal, necesaria para la promoción de iniciativas de reforma fiscal que contengan la trayectoria creciente de la razón de deuda pública a PIB, el ente regulador precisa*

adoptar medidas administrativas que compensen el efecto incremental asociado al costo del arrendamiento financiero".

Además, se indica en el acuerdo que el Banco Central no tiene compromiso alguno con determinados valores del tipo de cambio y ha advertido los riesgos asociados al otorgamiento de crédito en dólares a agentes cuya principal fuente de ingresos es en colones.

Entre otras cosas, menciona el acuerdo que establece tasas de interés piso en el contrato de fideicomiso, introduce tratamientos discriminatorios para el deudor, condiciones que son establecidas por el mercado financiero y no por las instituciones públicas. Llama la atención que el BCCR opine acerca de las condiciones de contratación, cuando el Artículo 106 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional no lo estipula así.

La señora ***López Castro*** *manifiesta que el informe técnico de la División Económica del BCCR en el que se basa el acuerdo tomado por su Junta Directiva, señala, específicamente en el punto 4 de la sesión "Comentarios de la División Económica", página 11, que: "Desde el punto de vista macroeconómico, la División Económica observa que el proyecto en estudio no introduce tensiones adicionales sobre la disponibilidad de fondos prestables y sobre la situación de endeudamiento del sector público en el largo plazo. Esta aseveración tiene sustento en que: El Programa Macroeconómico 2017-2018 consideró un incremento anual en la disponibilidad de fondos prestables por parte del sistema financiero en torno al 8% (público y privado). Dado el comportamiento observado en el primer bimestre del año habría espacio para que ARESEP disponga de los recursos necesarios sin generar desvíos con respecto a lo previsto".*

Asimismo, en dicho informe se reconoce, entre otras cosas, que la ejecución de este proyecto tendría implicaciones positivas sobre el crecimiento económico. Agrega que, dado este contexto, hubiese esperado que el BCCR emitiera un criterio positivo; no obstante, concluye esa sesión indicando: "Sin embargo, en procura de evitar que el impacto de este proyecto sea trasladado al usuario final de los bienes y servicios regulados y, de mejorar la eficiencia del aparato estatal, necesaria para la promoción de las iniciativas de reforma fiscal que contengan la trayectoria creciente de la razón de deuda pública a PIB, esta División es del criterio que el ente regulador precisa adoptar medidas administrativas que compensen el efecto incremental asociado al costo del arrendamiento financiero, entre ellas valorar el tamaño del edificio por construir o los costos asociados".,

El informe hace algunas consideraciones que se desprenden del propio análisis de las proyecciones del BCCR, con variables proyectadas de tipo de cambio y tasas de interés que no pudimos obtener del mismo BCCR. Bajo los escenarios analizados por el Banco se vislumbra algún riesgo de financiamiento en dólares, lo cual lleva a conclusiones del informe como las siguientes: "i) la información suministrada por el solicitante sobre las condiciones financieras de la operación, no permite concluir que un contrato de arrendamiento financiero en dólares es financieramente recomendable para la ARESEP, dado el contexto macroeconómico costarricense". ii) La responsabilidad de analizar las condiciones financieras de la operación es del acreedor y del prestatario. El Banco Central únicamente está en la obligación de advertir los riesgos que permite con la información recibida". Señala la señora López Castro, que el BCCR omite señalar que actualmente el alquiler del espacio físico de ARESEP y SUTEL es en dólares, con un ajuste anual cercano al 3%, en donde la institución ya asume un riesgo cambiario, y el análisis a valorar debería ser de tipo marginal.

Indica que, en razón del acuerdo y de las consideraciones del informe técnico, se valoró presentar, y así se hizo, un recurso de reposición y nulidad concomitante contra el dictamen del BCCR, con el propósito de aclarar las inconsistencias observadas; hacer referencia a la injerencia del Banco en la autonomía institucional y señalar el constante intercambio de consultas que se mantuvieron con el BCCR durante el tiempo transcurrido desde que se presentó la gestión ante esa entidad. Aunque es posible que el BCCR no cambie el criterio emitido, permitirá reforzar temas que interesan a los propósitos de la ARESEP y de esta Junta Directiva, como lo son: la

autonomía institucional, situaciones del mercado financiero que están fuera del control de la ARESEP (utilización de tasas piso), valoraciones técnicas sin fundamento (tipo de cambio sí sufre variaciones en el periodo del financiamiento y se consideraron en los escenarios presentados en el informe de la ARESEP), entre otras cosas.

La señora ***López Castro*** *se refiere, de seguido, a los siguientes aspectos que se resaltaron en dicho recurso a la letra:*

"Consideramos que el dictamen negativo del BCCR, está fundamentado en algunas afirmaciones que sobrepasan las competencias en razón de la materia y la naturaleza de la función que desempeña ese órgano estatal. Para ello es preciso que sea la misma Junta Directiva del BCCR la que en la resolución de este recurso, declare a solicitud de la ARESEP, que no es competente para referirse a ciertos eventos o dictar disposiciones que repercuten en la autonomía de la institución, o bien que sobrepasen las competencias dadas a ese Órgano por el artículo 106 de la Ley Orgánica del BCCR, lo anterior de conformidad con el artículo 67 de la LGAP".

"En este sentido, el dictamen del BCCR adolece de claridad y precisión ya que no abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, por lo que será necesario, que a través de este recurso el BCCR pueda aclarar y precisar el contenido del criterio, de manera que la ARESEP y la SUTEL puedan tomar decisiones respecto al camino que deberán seguir respecto al proyecto de construcción de su edificio, ya que tal como está elaborado, nos deja en un limbo técnico y jurídico, que repercute sensiblemente en el quehacer Institucional tanto de la ARESEP y como de la SUTEL".

Respecto a la valoración del tamaño del edificio por construir, el argumento para determinar la nulidad de esta afirmación, señala a la letra:

"Es claro que el tamaño del edificio es una decisión administrativa que es atinente a la ARESEP y la SUTEL, y por otro lado su determinación ha sido una decisión, reiteramos, basada en estudios técnicos formales contratados por la Institución, realizados por un equipo de expertos en la materia de la UCR, dado que no contamos en la Institución con profesionales en las materias abarcadas por la UCR, además todo ese análisis fue incorporado en la guía metodológica de MIDEPLAN que fue puesta a disposición del BCCR, precisamente para que tuvieran información objetiva en la cual basarse para realizar su estudio, es extraño que se haga una afirmación de esta naturaleza, primero porque la ARESEP ha sido asesorada por expertos en la materia y, en segundo lugar, porque el tamaño del edificio no puede ser menor a las necesidades objetivas de la Institución. No debe perderse de vista que las Instituciones Públicas son dinámicas respecto a su crecimiento de personal y la construcción de un edificio va de la mano con ese crecimiento de manera proporcional, pensar en construir un edificio más pequeño del que necesitamos, por economizar algunos miles de dólares no va a solucionar nuestro problema de espacio pues debe hacerse el edificio que exija la cantidad de personal que existe en la ARESEP y la SUTEL y nunca uno más pequeño. Otro factor importante es que el terreno en el que vamos a construir es propio y eso reduce en gran parte la inversión que debemos realizar".

Asimismo, explica que, otro de los argumentos de dicho recurso, es que, *a lo largo del informe no permiten concluir acerca de la inconveniencia del endeudamiento en dólares y la conveniencia de la modalidad en colones. Es un hecho que el endeudamiento en dólares con opción de trasladarlo a colones en caso de una devaluación importante, es la mejor opción para la ARESEP, por su menor impacto en tarifas.*

Ahora bien, respecto a la fundamentación de la denegatoria, se desprende de las apreciaciones de la División Económica del BCCR, que se oponen al financiamiento en dólares, pero en ninguno de sus argumentos logran vincular afectaciones negativas para la macroeconomía local, producto de la decisión de la ARESEP de dejar un arrendamiento en dólares y optar por una cuota bancaria en dólares, producto del crédito. Tal vinculación es imposible de argumentar por un asunto de magnitud, el impacto marginal de la decisión es prácticamente imperceptible en términos macroeconómicos, y eso es lo único que la Ley Orgánica del Banco Central le encomienda tutelar a esa Entidad,

expresamente dispuesto en el artículo 106, por lo que omitir tales valoraciones sustanciales genera que el fundamento de este dictamen no sea claro, completo y preciso, ya que no abarca todas las cuestiones de hecho y derecho, surgidas del motivo, por cuanto la División Económica no cumple con el cometido del artículo 106 de su Ley Orgánica, e induce a error a su Junta Directiva, para dictar un acto que no está debidamente fundamentado".

Esta fue la última acción emprendida, bajo mi responsabilidad, en este proyecto.

OPTIMIZACIÓN DE LOS TIEMPOS DEL PROYECTO PARA LA OBTENCIÓN DEL GRP/ERP SISTEMA DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVO-FINANCIERO (SIFA)

Este proyecto ha encontrado una serie tropiezos en el camino (algunos de ellos referidos en el aparte 3 de este mismo informe). Aunque la asignación parecía muy clara, no resultó así. Se me encomendó una función sin delegación. La estructura funcional vigente para ese proyecto (establecida en disposición de la Administración anterior) fue claramente irrespetada; el manejo del proyecto se tornó complicado por la participación de muchos actores, sin roles y responsabilidades establecidas; las directrices de acción provenían del Despacho del Regulador y no del equipo técnico decisor del proyecto. Así las cosas, en varias ocasiones solicité al Regulador General especificar cuál esperaba fuese mi rol en el proyecto, sin ninguna respuesta de su parte. A continuación, un ejemplo de ello en correo del pasado **10 de febrero de 2017**:

"Señor Regulador, en la reunión del Comité Director de Proyecto (CDP) del SIFA, el miércoles de esta semana, Edward indicó que se estaban girando instrucciones suyas para designar a Rodolfo Zamora como director de programas atinentes a su área. El día de hoy conocí del oficio enviado a Rodolfo Zamora, en el cual se menciona que el Sistema de Información Administrativo será uno de los programas que dirigirá don Rodolfo. Entiendo, por su oficio, que se le estará dando mayor autonomía a los proyectos (lo cual me parece muy bien) y de ello se desprende que Rodolfo Zamora podrá definir la conformación de su equipo para dar el debido cumplimiento a su plan de trabajo.

Como antecedente, solamente, y desconociendo si la siguiente información es de su conocimiento, le comento que el equipo de trabajo (según la organización vigente) está a las puertas de emitir un informe técnico sobre las brechas/ajustes/modificaciones que requeriría el ERP de SUTEL para ser adoptado en la institución. El planeamiento realizado a esta fecha, prevé entregar en el muy corto plazo, el informe final de evaluación (realizado por los usuarios expertos de ARESEP, con posterior validación de los resultados por parte de DTI), para proceder –según la planificación- a la valoración integral del sistema y procurar su autorización para continuar con la siguiente etapa: la concreción de la reunión con el proveedor (SOIN).

Siendo que el escenario está cambiando, y la decisión de manejo del programa será delegada a nivel técnico (lo cual también me parece bien), mucho le agradecería indicarme el rol que -como Reguladora General Adjunta-, usted espera que yo asuma en el citado proyecto. La consulta realizada la hago en referencia a su oficio del 11 de mayo pasado, en donde usted indica que una de mis funciones será la "Adquisición del GRP/ERP Sistema de Información Administrativo-Financiero". Ahora bien, como es de su conocimiento, la adquisición del sistema, propiamente dicha, está condicionada al criterio emitido por la CGR que indica no proceder con contratación alguna hasta tanto se resuelva la gestión legal de Proyectica en tribunales (por el riesgo de tener dos contrataciones vigentes en caso de que Proyectica gane la demanda). Por lo anterior, y al menos en este momento, la función encomendada la he cumplido participando en las sesiones de trabajo técnico, emitiendo criterios generales sobre la marcha del proyecto y dando seguimiento a las tareas asignadas al Comité Decisor del Proyecto (CDP), no más allá de esto por la naturaleza misma de las reuniones (decisiones técnicas). No obstante, quedo atenta a lo que usted disponga si considera dar continuidad a mi participación en el proyecto".

A pesar de la dificultad para ubicar mi rol en el citado proyecto, para cumplir mi cometido me di a la tarea de plantear mis posiciones en la reunión del equipo técnico. Refiero al menos una de ellas en minutas del Comité Director del Proyecto el **9 de noviembre de 2016**.

- *Me permití sugerir que se tuviesen claros los roles y responsabilidades de todos los que participan en las reuniones del proyecto, no sólo para informarse, sino también para asumir responsabilidades y generar valor al proyecto.*
- *Sugerí que se solicitara a SUTEL su anuencia, por escrito, de ceder las licencias de su ERP a ARESEP.*
- *Hice referencia a la desinformación de la suscrita respecto al intercambio de correos y reuniones previas en que se ha tratado el tema del SIFA.*
- *Reiteré las limitaciones existentes ya conocidas respecto al dictamen de la CGR y la medida cautelar impuesta por Proyectica actualmente en tribunales, con el propósito de señalar la necesidad de establecer una hoja de ruta para estar en línea de salida cuando se "aclaren los nublados del día".*
- *Consulté sobre el estado de avance del Módulo de Planificación previsto a desarrollar en una de las disposiciones de auditoría de la Contraloría General de la República. En dicha reunión se me aclaró que había un oficio de la DGEE en donde esa área asume el desarrollo independiente de dicho módulo.*
- *Respecto al análisis de requerimientos y especificaciones del ERP de SUTEL, compartí la propuesta de revisar in situ, y entre usuarios de un mismo módulo, los mecanismos de control, información requerida y salidas del sistema que permitan conocer de primera mano la operación del mismo.*
- *Sugerí llevar a cabo una capacitación previa con los responsables de revisar la funcionalidad de cada módulo, explicando claramente la posibilidad futura (aún incierta), de la posible adopción del ERP de SUTEL e intentando moderar las expectativas de los funcionarios respecto a un modelo más ambicioso.*
- *Coincidí con el equipo en que se coordinen las reuniones técnicas a nivel de los Directores Generales de Operación de la ARESEP y SUTEL, las cuales según la programación realizada debería realizarse a más tardar el 15 de noviembre. Igualmente indiqué que si la programación de las reuniones técnicas no prosperaba a ese nivel (previstas del 16 de noviembre al 16 de diciembre), se hiciera del conocimiento de la Administración Superior para tomar las medidas necesarias. Me ofrecí a establecer contacto con los señores del Consejo de SUTEL en caso necesario. Igualmente tomé nota de la fecha de entrega propuesta para la emisión del criterio el 22 de diciembre.*

Nuevamente, y también por medio de correo electrónico del **27 de febrero de 2017**, entre otras cosas, indiqué:

> *"(…) Luego de estas respuestas de Rodolfo, dentro de las cuales se refiere a la existencia de un oficio de respuesta de DTI (el 29-DTI-2017) a un oficio suyo (el 105-RG-2017), ambos no copiados a la suscrita, solo me resta solicitarle, de forma reiterada, me indique cuál espera usted que sea mi rol en la nueva estructura funcional del proyecto. Igualmente le solicitaría su respuesta a la consulta que le realicé en correo previo (en este mismo correo)".*

Finalmente, la instrucción del Regulador General dispuso un cambio en la estructura funcional del proyecto que dejó sin efecto mi participación en el proyecto. Lo anterior puede verse en este intercambio de comunicaciones con el Director de Tecnologías de Información (encomendado para dirigir el proyecto), con copia al Regulador General. El primero de esos correos de fecha **20 de marzo de 2017:**

> "(…) Entiendo y comparto que en el rol técnico no tendré participación alguna, de acuerdo con tu comunicación; no obstante, tengo un mandato delegado por el señor Regulador, oficio 300-RG-2016, mediante el cual se me asignó un rol en el proyecto referido, de ahí que le haya extendido en días pasados una consulta al señor Regulador para solicitarle aclarar si mantengo o no el rol establecido por él".

En esa misma fecha, recibo correo del Director de Tecnologías de Información, no del Regulador General, con el siguiente mensaje:

> "(…) Por otro lado, a través del oficio 63-DTI-2017 (7742), en el cual se le copia a usted, se hace la conformación del equipo que le seguirá dando seguimiento al proyecto, acatando la instrucción girada por medio de la RRG-022-2017. Esto la exonera a usted y otros miembros que solían acompañarnos en las reuniones semanales del seguimiento del proyecto".

Por lo antes dicho, dejé de tener relación con el proyecto, sin previa comunicación del Regulador General, o participación alguna en la decisión tomada por él.

Durante este periodo, otros temas abordados por la Reguladora General Adjunta, presentados a consideración del nuevo Regulador General y la Junta Directiva, fueron los siguientes[10]:

- *El ritmo de aplicación de la metodología tarifaria de buses.*
- *El impulso a proyectos medulares del sector transporte: el pago electrónico, las auditorías de demanda y encuestas de calidad del servicio.*
- *El estado de avance de las metodologías tarifarias que estaban en proceso al momento del cambio de Administración.*
- *La revisión de los requisitos de admisibilidad para las fijaciones tarifarias.*
- *La revisión de costos excesivos y no relacionados con la prestación del servicio en las fijaciones tarifarias.*
- *La baja en la ejecución presupuestaria del 2016 respecto a la de años precedentes.*
- *La adecuada gestión de la administración de riesgos institucionales.*
- *La trazabilidad de los proyectos y su nivel de ejecución.*

Además de otros temas que resultaron de la discusión en junta directiva, de los recursos interpuestos por los prestadores del servicio público o los usuarios de esos servicios; así como de los dictámenes, informes o resoluciones técnicas que se presentaron ante el órgano colegiado.

X. GRANDES PREOCUPACIONES INSTITUCIONALES

La ARESEP es una institución pública, sujeta a las disposiciones que emanan de las leyes, reglamentos, normas, Plan Nacional de Desarrollo, Planes sectoriales, fallos de los Tribunales y está supeditada a las disposiciones de la Contraloría General de la República (CGR) y otros organismos de control que la Ley y la Constitución establecen. Las preocupaciones de mayor recurrencia durante mi tiempo en la institución tuvieron que ver con:

- ***Uso del superávit institucional.*** *Por disposición de la Contraloría el superávit debe devolverse a los regulados, directamente, por medio de un presupuesto extraordinario o a través de la disminución del monto correspondiente al canon del año siguiente. Es decir, al monto bruto del nuevo canon se le rebaja el superávit del año anterior y se cobra sólo la diferencia. Esta es la modalidad que se ha utilizado en los últimos años. Entre mayor sea el superávit, menor es el pago que tienen que hacer los usuarios al año siguiente. No obstante, los altos niveles de superávit han sido motivo de controversia institucional y en meses recientes de consulta ante el órgano contralor para solicitar autorización sobre su uso para el pago de sentencias judiciales del sector transporte.*

[10] Mayor detalle del abordaje de estos temas consta en mis intervenciones en junta directiva (**Anexo 3**) y en oficios y correos remitidos al nuevo Regulador.

- ***<u>La calidad en las tarifas de los servicios.</u>*** *La calidad de los servicios públicos está definida dentro de los reglamentos específicos para cada servicio y en los respectivos contratos de concesión. En todos los casos, las tarifas se fijan bajo el concepto de que la calidad debe ser óptima y así se define en las condiciones operativas. Si se comprueba el incumplimiento de las condiciones de calidad, se imponen sanciones, que pueden ir desde multas hasta la pérdida de la concesión o el permiso, con el respeto al debido proceso. La fiscalización de la calidad es un elemento fundamental que debe ocupar un lugar prioritario en la agenda regulatoria.*

- ***<u>Las competencias concurrentes definidas por Ley.</u>*** *En los servicios de transporte público remunerado de personas en general, la ARESEP tiene competencias compartidas con el MOPT, para garantizar la aplicación correcta de los servicios y el pleno cumplimiento de las disposiciones contractuales del artículo 2 de la Ley 3503. Se le asigna al CTP, entre otras, las funciones de fijar itinerarios, horarios y condiciones de operación del servicio público del transporte remunerado de personas en la modalidad autobús. Sin embargo, para fijar tarifas y establecer las metodologías, la ARESEP tiene competencias exclusivas y excluyentes y así ha sido señalado por la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-329-2002 y la Sala Primera en su sentencia No. 577. Es claro que la Autoridad Reguladora debe considerar, en el ejercicio de sus funciones, lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo sobre los servicios públicos regulados, el principio de servicio al costo para fijar las tarifas, las estructuras productivas modelo para cada servicio público y las reglas unívocas de la ciencia y la técnica.*

  Con fundamento en el artículo 4 de la Ley 3503, se establece que a la ARESEP se le otorgó la tarea de aprobar los estudios técnicos que establezcan la necesidad de prestar el servicio, si cumplen con los parámetros que éste ordena. Mediante ellos, los interesados conocerán de antemano las condiciones operativas y necesidades de los servicios que la Administración desea licitar. La Autoridad Reguladora es, por ley, el ente competente de forma exclusiva para refrendar los contratos de concesión que se otorguen para prestar el servicio de transporte público remunerado modalidad autobús. Por su parte, en materia sancionatoria tanto la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos como el Consejo de Transporte Público poseen competencia para revocar las concesiones o permisos concedidos a los prestadores del servicio de transporte remunerado modalidad autobús. En el caso de la ARESEP dicha competencia está amparada en el artículo 41 de la Ley 7593.

  Estas competencias en "zona gris" han causado dificultades notorias para que ARESEP ejerza su rol regulador y fiscalizador, dejando en clara desprotección al usuario por una institucionalidad débil, incapaz de suplir información veraz y confiable, que garantice –como debe ser- el principio de servicio al costo al prestador del servicio y una tarifa justa para el usuario. ¿A quién le conviene que esta situación se perpetúe? Definitivamente no a la regulación ni al usuario. Algo debe hacerse prontamente para salvaguardar que la calidad de la información proveniente del CTP, necesaria para la fijación de las tarifas. Urge emitir las advertencias, recomendaciones y apercibimientos que corresponda al Consejo de Transporte Público y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes en relación con decisiones que involucren el ejercicio de competencias de la ARESEP que requieran de decisiones previas o insumos técnicos de dichos entes.

- ***<u>La necesidad de consolidar las potestades regulatorias mediante cambios urgentes en la legislación</u>***

  - ***Fortalecer la potestad de ARESEP*** *de revisar los costos de los prestadores de los servicios públicos (artículo 31), cuando se trate del reconocimiento de los costos derivados de esquemas de financiamiento de proyectos no tradicionales tipo B (BO construya y opere, o construya, opere y transfiera, BOT) así como arrendamientos operativos y/o arrendamientos financieros, entre otros, puesto que hoy en día los costos derivados de esos esquemas deben ser reconocidos por el Ente Regulador, sin posibilidad de valorarlos, analizarlos o ajustarlos. Con ello, las tarifas actuales son artificialmente más altas de lo que deberían ser, puesto que un porcentaje muy alto de los costos de instituciones públicas que prestan servicios públicos –tal como el Instituto Costarricense de Electricidad- provienen de las condiciones establecidas*

en los mecanismos de financiamiento de proyectos no tradicionales. Es indispensable que se dé la oportunidad al ente regulador de poder valorar si dichos costos se ajustan a las condiciones de mercado, pues influyen directamente en los incrementos de las tarifas de los servicios públicos.

- ***Obligar a los prestadores de los servicios públicos a implementar un sistema de contabilidad regulatoria.*** *Se recomienda reformar el artículo 24, relativo al suministro de la información que las empresas deben entregar al Ente Regulador, con el fin de hacer explícita la obligación del prestador de presentar la información en la forma y condiciones que le sea requerida por la Autoridad Reguladora. Con esto se busca lograr estandarizar la información recibida de los prestadores, para aplicar un sistema de contabilidad regulatoria, que permita a la Autoridad Reguladora contar con información más confiable y comparable entre empresas. Esto permitirá a la ARESEP establecer mecanismos más efectivos para separar los gastos que son indispensables para la prestación del servicio de aquellos que puedan ser considerados superfluos o no tarifarios.*

- ***Responder de manera más efectiva a las quejas presentados por los usuarios*** *de los servicios públicos, para ello se pretende reformar el artículo 27, el cual trata sobre la tramitación de las quejas. Actualmente se sigue el procedimiento ordinario establecido en la Ley General de la Administración lo que es engorroso y obliga al usuario a trasladarse hasta las oficinas de ARESEP para asistir a una conciliación y luego a una audiencia oral para evacuar la prueba y hacer conclusiones, lo que encarece y desincentiva al usuario a quejarse de sus prestadores. La reforma pretende implementar un procedimiento sumario, ágil y expedito que solo en casos calificados, se transformaría en un procedimiento ordinario. Además se establece la obligatoriedad de acudir en primera instancia ante el prestador del servicio para que sea este quien resuelva de primera mano la reclamación, así como la obligación al operador o proveedor de resolver la queja en un plazo máximo de 10 días naturales.*

- ***Garantizar el derecho de petición de los administrados,*** *para ello se recomienda, reformar el artículo 55 vigente, el cual establece en el inciso a) que se requerirán cuatro votos afirmativos de la Junta Directiva para la validez de la resolución de las apelaciones en materia de fijación de tarifas y precios y en el inciso b) para el otorgamiento, la revocatoria o la ampliación de las concesiones que por ley le corresponda. Esta disposición ha generado retrasos en la resolución de estos asuntos, toda vez que en una Junta Directiva conformada por 5 miembros, se dificulta llegar al consenso de 4 votos afirmativos para resolver recursos complejos, como son los de apelación en materia de fijación de precios y tarifas y el otorgamiento de concesiones para generar electricidad y venderla al ICE. Cuando el resultado de una votación queda 3-2, así sea a favor del petente, la Ley no contempla ninguna salida, por lo que los interesados y regulados quedan en un limbo jurídico, pues, formalmente se aprueba, pero carece de validez jurídica. Por lo tanto se pretende eliminar estos dos incisos dispuestos en el citado artículo 55.*

- ***Fortalecer la potestad sancionatoria de la ARESEP****. Se recomienda modificar el artículo 38 en su inciso g), el cual establece que, la Autoridad Reguladora sancionará, cumpliendo con el procedimiento administrativo previsto en la Ley General de la Administración Pública, con multa de cinco a diez veces el valor del daño causado que ella determine, a quien suministre un servicio público que incurra en el incumplimiento de las condición vinculantes impuestas en resoluciones tarifarias al prestador del servicio público. Esto impide al ente Regulador establecer sanciones sobre la base de incumplimientos actuales, limitándolo única y exclusivamente a incumplimientos históricos. Con la propuesta se fortalece y amplía la potestad sancionatoria, para que sea aplicable cuando se incumple cualquier condición vinculante.*

XI. MUCHOS RETOS INSTITUCIONALES

- *Resguardar, a toda costa, de la independencia en las actuaciones institucionales.*
- *Transformar a la ARESEP en una institución reguladora moderna y estratégica.*
- *Asignar altísima prioridad institucional a la mejora en las metodologías tarifarias y los estándares de calidad a aplicar en la provisión de los servicios públicos.*
- *Desarrollar estrategias para apalancar la influencia con instituciones relacionadas con el quehacer regulatorio. La apertura al diálogo y la transparencia, intercambio entre entes reguladores, representantes de usuarios, entidades rectoras de los sectores regulados y otras instituciones relevantes como la Contraloría General de la Republica y la Defensoría de los Habitantes permitirá comprender las respectivas posiciones en temas de interés común y explorar oportunidades de colaboración.*
- *Hacer una reingeniería integral del proceso de atención de quejas y denuncias, designando responsables a cada paso y utilizando herramientas tecnológicas para facilitar la interfase entre los usuarios y la institución. Utilizar los datos que resulten para alimentar un sistema de alertas e indicadores de calidad de servicio que permita identificar fallas sistémicas y prevenir futuros problemas antes de que ocurran.*
- *Fortalecer la reputación institucional (credibilidad, posicionamiento por rigurosidad técnica, no discrecionalidad, personal técnico especializado y del más alto nivel, despolitización de la institución). La autoridad moral de la ARESEP debe derivarse de su excelencia técnica.*
- *Promover mayor visualización institucional (programas de formación al usuario, programas de fiscalización, aprovechamiento de los convenios institucionales).*
- *No escatimar esfuerzos en disminuir las asimetrías de información y estandarizar la información (bases de datos, interoperabilidad de los sistemas de información, contabilidad regulatoria).*
- *Definir el norte claro de hacia dónde debe encaminarse la institución; diseñar una estrategia y un mapa de ruta para lograrlo. Esto favorece la rendición de cuentas y la neutralidad en la toma de decisiones institucionales.*
- *Diseñar de planes de gestión de corto y mediano con mayor realismo en definición de metas y ejecución presupuestaria (escenarios menos ambiciosos pero con más alta probabilidad de cumplimiento).*
- *Procurar un crecimiento "más parejo" de las diferentes áreas de la institución sin demeritar el trabajo de las áreas que lo están haciendo bien, sino más bien, impulsando y socializando acciones en aquellas áreas rezagadas.*
- *Fortalecer el Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR, área medular institucional) para actualización sobre mejores prácticas regulatorias a nivel institucional:*
  - *Vincular a la institución a entes reguladores internacionales de buen nivel y mayor aprovechamiento de esta vinculación por parte de quienes trabajen directamente en los temas objeto de especialización de esos entes regulados (no personal de confianza que se va de la institución en un periodo definido).*
  - *Conformar –con los mismos recursos institucionales- un área de inteligencia de mercados que provea insumos técnicos oportunos y de calidad a las áreas regulatorias.*
  - *Desarrollar modernos sistemas de información regulatoria.*
  - *Entender a fondo 'el negocio' a regular y el entorno en que éste se desenvuelve.*
- *Procurar la pronta implementación de herramientas para la fiscalización efectiva de los servicios regulados.*
- *Desarrollar modelos tarifarios que incorporen formalmente y expresamente criterios de calidad, eficiencia y productividad.*
- *Promulgar normativa para promover la calidad y mejorar los programas de inversión y establecer los mecanismos de fiscalización desde su conceptualización.*
- *Emitir reglamentos de servicio que detallen las condiciones de prestación, así como los derechos y responsabilidades de los participantes.*
- *Mejorar la eficiencia operativa en todas las áreas de apoyo institucional y radicalmente en lo concerniente a la plataforma tecnológica. Consolidar el ambicioso programa de gestión documental y un sistema integrado de regulación tarifaria, no claudicar en ningún momento,*

y a pesar de las adversidades, en la adquisición del sistema financiero-contable capaz de satisfacer las necesidades de la institución.

- *Focalizar esfuerzos inmediato en la medición de resultados institucionales (Indicadores de gestión y líneas base) y desempeño de los funcionarios.*
- *En el área técnica, consolidar y fortalecer a las intendencias de Agua, Energía y Transporte, dentro del marco de un compromiso de gestión, sobre el cual han de rendir cuentas a la Junta Directiva.*

Mucho qué hacer a lo interno de la institución

Implementar más controles "suaves" relacionados con la transparencia, la simplificación de trámites, el fortalecimiento de liderazgos, principios y valores institucionales encaminados hacia la prevención de actos indebidos.

- *Toda tramitología institucional debe estar en línea. Ello evita el "manoseo" de la información, la concentración de trámites de un mismo regulado en un mismo funcionario, refuerza el cumplimiento de plazos, requisitos, seguimiento, etc. Lo anterior favorece el mismo trato para todos los regulados; facilita la atención de solicitudes por mayor estandarización de trámites, garantiza la objetividad de los funcionarios ante la existencia de procedimientos y procesos institucionales, etc.*
- *Simplificación de trámites debe ser una tarea en constante revisión y evolución, hacia lo necesario y requerido exclusivamente.*
- *Automatización de los sistemas de información para evitar la manipulación de datos en forma manual; garantizar normas de seguridad informática a los funcionarios y usuarios e información de acceso público debidamente actualizada y con la oportunidad requerida.*
- *Establecer auditorías de desempeño institucional sobre cumplimiento de normativa, procedimientos, objetividad en el desarrollo de la función, verificación de cargas de trabajo, etc.*
- *Formalizar e informar a los funcionarios sobre los sistemas de supervisión y control, insistir en que son de cumplimiento obligatorio y van más allá de la conceptualización institucional de la imposición de controles o la valoración de riesgos como un simple requisito de fiscalización interna o externa. Desde el más alto nivel de jerarquía debe promoverse el cumplimiento de las disposiciones institucionales de control, como apoyo a la prevención de situaciones irregulares; con énfasis en la prevención, más que en la detección y sanción. Desarrollar un sistema de alertas tempranas sobre posibilidades de actos irregulares.*
- *Abrir a cuentas la ejecución del gasto público institucional y dar transparencia en todo momento a la gestión institucional, con un claro enfoque hacia la rendición de cuentas, monitoreo y evaluación de resultados.*
- *Información abierta al público (usuarios, regulados, fiscalizador) sobre licitaciones en gestión, hojas de ruta de cumplimiento institucional, procedimientos de contratación de personal, preguntas y respuestas en línea sobre uso y manejo de recursos públicos, calidad de información de la web institucional, entre otras cosas.*
- *Educar sobre lo que es moralmente correcto en una institución reguladora. Desarrollar la capacidad de denuncia de los funcionarios sobre hechos irregulares.*
- *Mantener una política de cero tolerancia a las conductas o actos indebidos.*
- *Abrir líneas de denuncia anónimas bien implementadas para reducir la impunidad (especialmente en órganos de fiscalización y control, entidades reguladoras).*
- *Evitar, a toda costa, la politización de las juntas directivas. Denunciar cualquier acción o hecho que atente contra la objetividad y conducción irregular de la institución.*
- *El ejemplo del líder se constituye en práctica de los funcionarios. Si el líder flexibiliza su acción en favor de una actuación irregular, de cualquier ámbito, el mensaje es claro, como funcionario puedo actuar de la misma forma porque el líder lo hizo. El ejemplo de integridad y ética no es subjetivo. Los principios y valores no se cambian dependiendo del actor con el que esté tratando.*

XII. UNA REFLEXIÓN FINAL

El compromiso con la independencia en las actuaciones institucionales.

Una de mis mayores preocupaciones, en este momento, es la independencia en las actuaciones institucionales. Retomo lo dicho por el Regulador General, Dennis Meléndez Howell en su informe de fin de gestión[11]:

> *"Debemos reconocer que los señores diputados de la legislatura 2006-2010 hicieron una excelente labor al visualizar la regulación como un proceso autónomo que debe estar libre de las influencias políticas o intereses particulares de cualquier naturaleza. Probablemente las reformas que se introdujeron a la Ley 7593 en 2008, pueden ser mejoradas, pero jamás en el sentido de que atenten contra la independencia, la transparencia, la ciencia y la técnica en materia tarifaria y de control de calidad. Aquel cuerpo normativo se diseñó con la mente puesta en las mejores prácticas internacionales y en la consistencia teórica con los modelos regulatorios de última generación. Sin embargo, en la actualidad, un día sí y otro también, saltan ocurrencias de reformas totalmente descontextualizadas e incoherentes, que van muy a contrapelo de lo que debe ser una regulación moderna.*
>
> *El modelo actual está enfocado, en primer lugar, a que la regulación sea independiente y se evite lo que en los medios académicos se conoce como "la captura del regulador", ya sea por razones políticas o intereses económicos. El hecho de que lo que se recomiende a nivel internacional es la desconcentración de todas las decisiones, de manera que cada una de ellas corresponda a diferentes órganos internos especializados, lo que ha logrado es convertir los reguladores en verdaderos entes técnicos, probablemente perfectibles, pero indudablemente, independientes de influencias indebidas. Allí radica el verdadero éxito de la regulación y es el corazón de la reforma del 2008. Pero esto incomoda a muchos actores. Pero, el día que se pierda esa independencia, la captura del regulador será completa y los resultados absolutamente perniciosos para los usuarios y la calidad de los servicios".*

La amenaza de que el Poder Ejecutivo intervenga en las decisiones institucionales, o grupos de presión quieran influir en las decisiones técnicas e instancias políticas para lograr sus objetivos particulares, es un atentado contra la regulación. Esto lo tenía muy claro la Administración Meléndez Howell. Trabajamos arduamente en la credibilidad técnica, la legitimidad de las decisiones adoptadas y la transparencia en las acciones regulatorias. No perdimos de vista, en ningún momento, que la esencia de una buena regulación, o de un buen Regulador, es tomar decisiones técnicas objetivas y no sujetas a aprobaciones previas de gobiernos de turno o presiones políticas de grupos de presión. Nos apegamos estrictamente al ámbito de acción que confiere la Ley.

Socavar la independencia institucional de un ente Regulador es traerse abajo la credibilidad técnica, la legitimidad de sus decisiones y la transparencia de sus acciones. El ente regulador, por definición de ley, debe ser un actor "neutro" a los intereses de los prestadores y necesidades de los usuarios. Su función es la equivalente a la de un árbitro, cuya función es aplicar de forma imparcial las reglas del juego. Salirse del ámbito técnico que le fue designado, por ley, es muy peligroso. No permitamos que eso llegue a suceder.

[11] Informe de fin de gestión Dennis Meléndez Howell, Mayo 2016, en: https://aresep.go.cr/images/documentos/Informes_gestion/2016-04-27_Informe_de_fin_de_gestion-.pdf

ANEXO 1

Taller de Reflexión Estratégica. Campus INCAE, 4 de marzo 2013
(Regulador General Dennis Meléndez Howell)

1 Solución inmediata a la carencia de sistemas de información institucional

2 Consolidación del nuevo modelo de organización y funciones

3 Formalización y modernización de modelos de fijación tarifaria

4 Convertir al usuario en agente fiscalizador

1 **Solución inmediata a la carencia de sistemas de información institucional:**

- Sistema de Información administrativo-financiero (solución de transición mientras sale solución definitiva) y
- Bases de datos de los sectores regulados (levantamiento de información, series históricas, toma de decisiones, tendencias, indicadores, modelación)

2 **Consolidación del nuevo modelo de organización y funciones**
(RIOF, política salarial, procesos y procedimientos, reclutamiento expedito, clima organizacional, conciencia y compromiso de servicio público, sensibilización, rendición de cuentas, monitoreo y seguimiento)

3 **Formalización y modernización de modelos de fijación tarifaria**
(revisión y actualización inminente de los modelos, prioridad modelo ordinario de transporte, contabilidad regulatoria, metodologías transparentes, simples, menor discrecionalidad, introducir criterios de calidad)

4 **Convertir al usuario en agente fiscalizador**
(reacción oportuna ante fallas en los servicios públicos, formación del usuario, reforzamiento atención y respuesta de quejas y denuncias)

Asegurar a los servicios regulados se presten en condiciones óptimas de acceso, costo, calidad y variedad para los usuarios

Generar un marco de regulación eficiente para conciliar los intereses de los usuarios y los prestadores de los servicios públicos	Reflejar explícitamente la relación precio-calidad en la fijación tarifaria de los servicios públicos	Fomentar la participación de los usuarios en los procesos regulatorios	Incorporar la sostenibilidad y uso eficiente de los recursos naturales en la fijación de las tarifas de los servicios públicos	Transparencia y rendición de cuentas en la gestión
Legitimidad y credibilidad de los procesos	Calidad como principio de la fijación tarifaria	Participación de los usuarios en los procesos de consulta	Criterios ambientales como principio de la fijación tarifaria	Percepción pública sobre el quehacer de la institución
% impugnaciones judiciales y administrativas contra las regulaciones de ARESEP	% de servicios regulados con protocolos de calidad	# de participantes en audiencias y consultas públicas en materia tarifaria	# de modelos tarifarios que incorporan la internalización de costos ambientales	Ejecución presupuestaria con relación al cumplimiento de objetivos
% de revisión y actualización de modelos tarifarios cada año	% de quejas relacionadas con la calidad resueltas durante el periodo	# de participantes en normativa tarifaria		Grado de satisfacción de los usuarios en relación con los servicios recibidos
Benchmarking con mejores prácticas internacionales				Valoración positiva de los órganos de control
% de cumplimiento operativo, en tiempo, de acuerdos de Junta Directiva				

ANEXO 2

Sobre las actividades internas asociadas al cumplimiento de roles (Regulador General Dennis Meléndez Howell)

Actividades promovidas por el Despacho	Periodicidad	Participa(n)
Planificación y programación sesiones de JD	Dos veces por semana	RG/RGA
Revisión materiales y presentación previa a sesiones JD	Dos veces por semana	RG/RGA
Supervisión estricta avance de proyectos/tareas institucionales (Metodologías, Reglamentos Técnicos y Administrativos, PEI, POI, Proyecto de Cánones, Edificio, SIR, SAF, GD, Optimus)	Rutinaria	RG/RGA
Supervisión estricta al cumplimiento institucional de compromisos internos (acuerdos JD, recomendaciones AI, instrucciones áreas) y externos (atención respuestas AL, DH, CGR, otras)	Rutinaria	RGA/JD
Presentación productos en diferentes etapas de su elaboración (Metodologías/Simulaciones/Reglamentos de Técnicos y Administrativos/Proyectos en marcha)	Programación previa	RG/RGA
Revisión de comunicados de prensa/Correspondencia general/Respuestas internas y externas	Rutinaria	RGA/JD
Revisión borradores resoluciones de quejas y recursos	Rutinaria	RG/RGA/AS
Reuniones de coordinación gerencial	Dos veces por mes (semanas alternas)	RGA/JD
Reuniones de coordinación DGO	Dos veces por mes (semanas alternas)	RGA/JD
Reuniones de coordinación Intendencias	Programación previa	RG/RGA
Programa de charlas sobre temas relacionados con la Regulación de los Servicios Públicos (Expositor externo)	Una vez al mes	RGA/JD
Programa de charlas “Compartiendo Conocimiento” (Expositores internos)	Una vez al mes	RGA/JD
Reuniones Auditoría Interna	Una vez por semestre	RGA/JD
Generación de artículos sobre Regulación de los Servicios Públicos (Compendio)	Rutinaria/todo el año	RGA/JD
Preparación cursos generales para funcionarios sobre Regulación, Contabilidad, Derecho (voluntarios)	Programación previa	RGA
Atención de eventos, conferencias y prensa	Programación previa	RG/RGA
Atención de consultas externas e internas	Programación previa	RG/RGA

RG: Regulador General
RGA: Reguladora General Adjunta
JD: Jefe de Despacho
AS: Asesores Despacho

ANEXO 3

Intervenciones Reguladora General Adjunta en las sesiones de junta directiva de mayo 2016 a marzo 2017 (Regulador General Roberto Jiménez Gómez)