



**INFORME NO. DFOE-EC-IF-13-2012
19 DE OCTUBRE, 2012**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

**INFORME DE AUDITORIA SOBRE EL PROCESO DE FIJACIÓN DE CÁNONES Y
LA DEFINICIÓN DE METODOLOGÍAS TARIFARIAS EN LA ACTIVIDAD
TRANSPORTE (MODALIDAD AUTOBÚS) EN LA AUTORIDAD
REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP)**

2012



CONTENIDO

Página Nro.

RESUMEN EJECUTIVO	
1 INTRODUCCIÓN	1
Origen del estudio	1
Objetivo del estudio	1
Naturaleza y alcance del estudio	1
Generalidades de la ARESEP	1
Metodología aplicada	2
Presentación de Resultados del estudio	2
2 RESULTADOS	3
Proceso de Fijación de Cánones por parte de ARESEP	3
Aplicación del principio de servicio al costo en ARESEP	5
Aplicación de los recursos provenientes de cánones	8
Sistema de Costeo	13
Sistema de información	14
Modelo Ordinario de Fijación de Tarifas, modalidad autobús	15
Acciones de la ARESEP para la actualización del modelo tarifario.	18
Modelo automático de fijación de tarifas, modalidad autobús.....	19
Actualización de los precios de los insumos considerados en el modelo.....	20
Gestión de la calidad de los servicios que brinda la ARESEP	20
3 CONCLUSIONES.....	22
4 DISPOSICIONES.....	23



AL REGULADOR GENERAL	23
A LA JUNTA DIRECTIVA.....	24
CONSIDERACIONES FINALES	25
ANEXO Nro. 1	26
Anexo No. 2	33
Anexo No. 3	34
Anexo No. 4	35



RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La Auditoría de Carácter Especial que origina el presente informe se realizó con el objetivo de evaluar algunos aspectos relacionados con la fijación de cánones y tarifas (en la actividad de transportes, modalidad autobús) por parte de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y la gestión de la calidad de los servicios suministrados por dicha entidad.

¿Por qué es importante?

La adecuada determinación de cánones y fijación de tarifas de la ARESEP, es de suma importancia para alcanzar con éxito los objetivos que persigue la Ley No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, es decir, armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos, mediante la fijación de precios y tarifas ajustados al cumplimiento de normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima. Por lo anterior, las mejoras que se vislumbren en la determinación de cánones, tarifas y determinación de una gestión de calidad de los servicios públicos, conllevarán grandes beneficios a los usuarios de dichos servicios y por ende, a la sociedad como un todo.

¿Qué encontramos?

En la referida auditoría, se determinó que en la ARESEP existen debilidades en el proceso de fijación de cánones y tarifas de la actividad transporte (modalidad autobús), lo cual limita la efectividad en el logro de los objetivos institucionales, así como obtener una visión integral de la gestión institucional.

Al respecto, se encontró que el cálculo de los cánones de regulación no responde a un adecuado proceso de planificación, lo cual es fundamental para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos por la institución. Esta situación se hace evidente ante los montos significativos de subejecuciones presupuestarias y en virtud de los ajustes que se dan en los proyectos financiados con recursos provenientes del canon, lo que denota además debilidades en la programación operativa, en el control y en el seguimiento correspondiente.

Lo anterior, aunado al hecho de que el proceso de cálculo de cánones; carece de una definición clara de procedimientos y una metodología que contenga los elementos básicos, tales como: criterios actualizados, definición formal de roles por parte de los responsables, enunciación amplia de las actividades a realizar, etc.



Otra debilidad importante de mencionar es que la ARESEP no cuenta con un adecuado sistema de costeo, que permita garantizar que la información que se maneja para efectos del proceso de fijación de cánones sea oportuna y acorde con los requerimientos de la función de regulación que debe cumplir dicha entidad. Ligado a ello, se encontró que dicho proceso no se encuentra sustentado en un sistema de información integrado, lo cual, entre otras cosas, dificulta la interacción entre las dependencias en cuanto al traslado de los datos.

Por su parte, en cuanto a la fijación de tarifas del servicio público de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, se determinó que la metodología, parámetros y variables consideradas relevantes en el cálculo de éstas, se encuentran desactualizadas respecto de las condiciones vigentes del mercado. En este sentido, se determinó que a pesar de que la ARESEP ha realizado esfuerzos para implementar una nueva metodología en cuanto a esta modalidad, lo cierto es que, a la fecha de emisión del presente estudio ello no se ha materializado.

En cuanto al tema de la gestión y evaluación de la calidad de los servicios que ARESEP presta a los usuarios y prestatarios de los servicios públicos, se encontró que éste no ha sido considerado de una manera formal y concreta en el desarrollo organizacional de ARESEP, de modo que no se han emitido políticas y objetivos dirigidos hacia una gestión de calidad en la entidad.

¿Qué sigue?

Con el propósito de concretar las oportunidades de mejora determinadas, se giraron disposiciones al Regulador General y a los señores directores de la Junta Directiva de la ARESEP, para que se establezcan las medidas necesarias para garantizar el uso apropiado de los recursos provenientes de cánones, así como para que se subsanen las debilidades relativas a la metodología establecida y los sistemas de información existentes para la fijación de éstos.

Además, se dispone la formulación de una metodología tarifaria para el servicio público de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, y los procedimientos para la actualización de las diferentes variables que se utilicen para tal efecto. En cuanto a la calidad de los servicios que presta la entidad, se le está disponiendo a la Administración la formalización de las políticas y objetivos correspondientes, que permitan subsanar las debilidades aquí encontradas.



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

INFORME DE AUDITORIA SOBRE EL PROCESO DE FIJACIÓN DE CÁNONES Y LA DEFINICIÓN DE METODOLOGÍAS TARIFARIAS EN LA ACTIVIDAD TRANSPORTE (MODALIDAD AUTOBÚS) EN LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP)

1 INTRODUCCIÓN

Origen del estudio

- 1.1** El estudio se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica No. 7428.

Objetivo del estudio

- 1.2** Evaluar los procesos que realiza la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en la fijación de cánones, así como en la determinación de metodologías tarifarias en la actividad de transportes.

Naturaleza y alcance del estudio

- 1.3** El análisis comprendió la evaluación de algunos aspectos relacionados con fijación de cánones, tarifas en la actividad de transportes (modalidad autobús) por parte de ARESEP y gestión de la calidad de los servicios suministrados por la entidad, para el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011, ampliándose en los casos que se consideró necesario.
- 1.4** El estudio realizado abarcó la gestión enmarcada dentro de las regulaciones vigentes y aplicables a la entidad. Asimismo, se observó lo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Reglamento General, el Manual General de Fiscalización Integral y el Manual sobre Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

Generalidades de la ARESEP

- 1.5** La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos se creó mediante la Ley No. 7593 como un órgano estatal de regulación técnica y económica multisectorial. En este orden, sus finalidades y objetivos de la regulación tienen una naturaleza pública, donde

particularmente resulta de interés que esa entidad funcione adecuadamente para regular en forma efectiva los servicios públicos y garantizar a los usuarios y los prestatarios de los servicios públicos el equilibrio entre el servicio brindado, la calidad, continuidad y confiabilidad y el precio que finalmente tiene que pagar para obtenerlo.

- 1.6 En cuanto a la facultad de fijación de tarifas es tan sólo una de las manifestaciones de la regulación. Sobre este particular, la Procuraduría General de la República ha señalado que la fijación tarifaria precisamente se inscribe dentro de la técnica reguladora, en virtud de que la regulación se traduce en el control de tarifas y de los servicios públicos, lo cual se justifica en el interés público presente en éstos.
- 1.7 La actividad de servicio público ha sido sometida a un régimen jurídico particular que se fundamenta en la satisfacción del interés general y que sustenta su regulación, la cual incide sobre un determinado sector del mercado mediante el establecimiento de reglas, directivas e incentivos, que buscan orientar las decisiones de los actores hacia el interés general.
- 1.8 Para el ejercicio de esa actividad regulatoria es necesario que la ARESEP cuente con los recursos necesarios y a ese efecto la citada Ley No. 7593 incorporó el canon de regulación aludido. En este orden, el artículo 84 de la citada Ley señala como elemento conformador del patrimonio de esa entidad los ingresos percibidos por concepto del pago de los cánones de regulación establecidos en el artículo 82. Por su parte, el artículo 62 del Reglamento (Decreto No. 29732-MP) a la Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, establece la metodología para el cálculo de dicho canon.
- 1.9 Para realizar esta labor ARESEP cuenta con recursos que en su mayor parte corresponden a Ingresos por concepto de cánones, los cuales representaron un poco más del 74% en promedio del total de ingresos durante los años 2006-2012.
- 1.10 En cuanto a la función de fijar tarifas, la ARESEP requiere de un conocimiento amplio en cuanto a criterios técnicos, políticas y lineamientos tarifarios, que le deben permitir desempeñar sus actividades de regulación; todo ello sin olvidar que tales servicios deben prestarse bajo el principio rector y estricto de “servicio al costo” según lo establecido en su Ley de creación y en el Voto No. 6252-97 del 2 de octubre de 1997 de la Sala Constitucional.

Metodología aplicada

- 1.11 El estudio se realizó atendiendo en lo aplicable, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) y demás normativa atinente.

Presentación de Resultados del estudio

- 1.12 La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el 14 de agosto de 2012

en el Despacho del Regulador General, y estuvieron presentes los siguientes funcionarios: Lic. Dennis Meléndez Howell, Regulador General; Luis Fernando Sequerira Solís, Auditor Interno; Lic. Rodolfo González, Gerente General; Lic. Luis Cubillo, Asesor y el Lic. Rodolfo Chevez, Asesor; actividad a la que se convocó mediante el oficio No. 08240 (DFOE-EC-0430) del día 13 de ese mismo mes.

- 1.13** Con el Oficio 652-RG-2012 del 31 de agosto de 2012, la Administración remitió una serie de observaciones y comentarios referidos principalmente a los siguientes puntos: a) 2.4 y 2.5 sobre el proceso de fijación de cánones, b) 2.9 sobre la aplicación del principio de servicio al costo, c) 2.28 y 2.29 en cuanto a la aplicación de los recursos provenientes de cánones, d) 2.30 al 2.35 relativos al sistema de costeo, e) 2.42 sobre el sistema de información, f) 2.47, 2.55, 2.58, 2.59 y 2.67 sobre los modelos de fijación de tarifas, modalidad autobús y g) en cuanto a los plazos otorgados para el cumplimiento de las disposiciones.

En razón de las observaciones de la Administración y una vez analizadas y verificadas las argumentaciones expuestas, este órgano contralor procedió a realizar los ajustes pertinentes al informe, según la suficiencia y razonabilidad de los comentarios de respaldo, la evidencia considerada por el equipo de fiscalización para fundamentar los resultados del estudio, y la complejidad de las acciones dispuestas en este documento. De acuerdo con lo anterior, esta Contraloría General realizó los ajustes correspondientes en los siguientes párrafos: 2.4, 2.5, 2.29, 2.38, 2.47, 2.54, 2.55, 2.58, 2.59, 2.60, 2.64 y 2.67, así como en las conclusiones referidas a los puntos 3.5 y 3.6, y en las disposiciones 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 y 4.7.

Las valoraciones de las observaciones planteadas por la ARESEP se muestran en el Anexo No. 1 de este informe.

2 RESULTADOS

Proceso de Fijación de Cánones por parte de ARESEP

- 2.1** De conformidad con lo establecido en el artículo 82¹ de la Ley No.7593 y sus reformas, ARESEP cobrará un canon² consistente en un cargo anual. La ARESEP tiene la potestad de determinar los montos del canon que deberá cobrar por la prestación de sus servicios de fijación y regulación en materia tarifaria, de acuerdo con el principio del servicio al costo establecido en el artículo 3 de la Ley No. 7593. De conformidad con el artículo 82 y en el artículo 84 de la Ley No. 7593, el canon es el mecanismo para dotar a la Autoridad Reguladora de los recursos financieros necesarios para cumplir con la actividad de regulación sobre cada una de las empresas o entidades que brindan los servicios públicos sujetos a su ámbito de acción.

¹ Artículo 82 Inciso a) de la Ley No. 7593 La Autoridad Reguladora calculará el canon de cada actividad, de acuerdo con el principio de servicio al costo y deberá establecer un sistema de costeo apropiado para cada actividad regulada.

² Decreto Ejecutivo N° 29732-MP Reglamento a la Ley No. 7593, artículo 1 inciso b) Canon: Prestación pecuniaria periódica que grava una concesión gubernativa o un disfrute en el dominio público.

- 2.2** En este orden de ideas, la actividad de regulación que esa entidad ejerce, debe cumplir con los objetivos planteados en la Ley No. 7593, es decir, para regular en forma efectiva los servicios públicos y garantizar a los usuarios y a los prestatarios de los servicios públicos el equilibrio entre el servicio brindado, la calidad, continuidad y confiabilidad, y el precio que finalmente tiene que pagar para obtenerlo (servicio al costo).
- 2.3** Por lo expuesto, la fijación de cánones por parte de ARESEP debe darse sobre la base de información necesaria que permita una adecuada previsión de las reales necesidades que deberán ser cubiertas, en función de los costos razonables que conllevará a la prestación del servicio público, costos que de igual forma deben estar en concordancia con el Plan Operativo Institucional y el Plan Estratégico.
- 2.4** En relación con lo anterior, se determinaron algunas debilidades en el proceso de fijación de cánones, las cuales se resumen seguidamente:
- La entidad incluye en cada proyecto de cánones que presenta a la Contraloría General una “Metodología de Fijación de Cánones”, la cual es aprobada por parte de la Junta Directiva y elaborada de acuerdo con el “Instructivo de formulación de cánones” documento que se formula anualmente y se somete a la aprobación del nivel superior. Sin embargo, es criterio de este órgano contralor que estos documentos deberán ser revisados en razón de que son omisos en algunos elementos esenciales tales como: descripción de las actividades a realizar por cada unidad que interviene en el citado proceso, cronograma de actividades, rol de las dependencias que participan en el proceso, responsabilidades, criterios a utilizar de acuerdo con la normativa y técnica vigente.
 - No se tuvo a la vista un cronograma de actividades, por lo tanto no hay plazos establecidos en cada una de las etapas a realizar, aunado a ello tal y como lo indica esa entidad³, la mayor parte de las actividades del proceso recaen en el Departamento Financiero, sin que se cuente con la cantidad requerida de funcionarios que permita la realización de actividades relacionadas con el control de calidad de la información.
 - El proceso de fijación de cánones se realiza mediante el uso de hojas electrónicas en Excel, lo cual dificulta la interacción entre las dependencias en el traspaso de los datos y la eficiencia en dicho proceso.
- 2.5** En este sentido, en el proceso de fijación de cánones, la administración debe propiciar el perfeccionamiento de los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del Sistema de Control Interno y el logro de los objetivos institucionales. Desde este punto de vista, la institución también tiene la obligación de documentar sus procesos. Sobre el particular, la Ley General de Control Interno, en lo que interesa dice:

3 Oficio N° 569-DAF-2012(91431) de fecha 4 de mayo 2012.

“Artículo 15. —Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

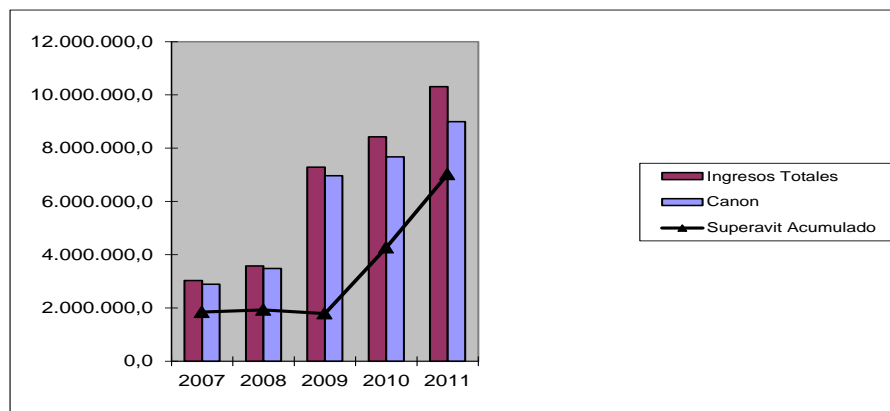
b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente”.

Aplicación del principio de servicio al costo en ARESEP

2.6 La recaudación de ingresos por concepto de cánones para los años 2010 y 2011, alcanzó montos por ₡7.677,2 millones y ₡8.998,1⁴ millones, respectivamente, los cuales representaron del total de recursos para esos mismos periodos, un 60% y un 52%, respectivamente. De manera que los recursos por canon vienen a representar el recurso más relevante que tiene la institución y que financia casi la totalidad de los costos operativos y proyectos de desarrollo relacionados con la regulación de los servicios públicos.

2.7 El comportamiento de los ingresos se visualiza en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Ingresos recaudados de Canon, Otros Ingresos y Superávit Acumulado
2010-2011
(Miles de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos. (SIPP).

⁴ Sumas que no incluyen un total de ₡4.265,4 millones y ₡7.023,4 millones de Superávit acumulado por cánones, para esos mismos años.

Tal y como se muestra, los ingresos totales durante el año 2007 al 2008, presentan poca variación, sin embargo, a partir del año 2008 se da una tendencia incrementalista provocada principalmente por el aumento en los cánones para estos años. La tendencia hacia el incremento en dicho ingreso así como la poca ejecución de algunos de los gastos ha venido generando un superávit en la entidad.

- 2.8** El superávit acumulado presentó un aumento sustantivo en los años 2010 y 2011 (138% y 65%, respectivamente). Estos incrementos han producido un superávit acumulado al 31 de diciembre de 2011 de ₡10.006.9 millones⁵, aspecto que se contrapone con el *principio del servicio al costo*⁶ instaurado en el artículo 3 de la Ley No. 7593, ya que al estarse generando superávits presupuestarios, es evidencia de que los ingresos obtenidos por la vía de cánones resultan superiores a los costos incurridos para prestar el servicio.
- 2.9** En relación con las causas del crecimiento del superávit en estos últimos años, la administración⁷ enumeró los siguientes aspectos:

1. La metodología para estimar gastos de remuneraciones genera excedentes importantes.
2. No se han podido nombrar las plazas de las Intendencias de Energía, Aguas y Transporte Público.
3. Traslado del edificio.
4. Las cargas de trabajo de las áreas provocan que no se le pueda dedicar suficiente tiempo a la ejecución de los proyectos.
5. Procesos de compra son recurridos y no se contrata en el plazo ideado.
6. Dificultades para ejecutar el programa de calidad de energía (Recursos que representan un 12% del total presupuestado para los años 2010-2011 y un 4% y 3% de los montos ejecutados en esos años, respectivamente⁸).

- 2.10** Esta Contraloría General, en el oficio No 7750 (FOE-ED-0566) del 31 de julio de 2008 y el oficio No 8444 (DFOE-ED-0578) del 13 de agosto de 2009, mediante los cuales aprueba el Proyecto de Cánones, se refirió a esta temática, indicando lo siguiente:

“...todos aquellos ingresos que no se utilicen en el período automáticamente pasarán a formar parte del superávit, el cual no puede ser utilizado para cubrir costos o gastos operativos, administrativos y de mantenimiento de períodos

⁵ Certificación del Superávit al 31 de diciembre del 2011, extendida por el Lic. Arturo Moreno, Jefe Financiero de ARESEP.

⁶ Artículo 3 de la Ley No. 7593 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 servicios, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, de acuerdo con lo que establece el artículo 31.

⁷ Oficio No. 293-GG-2012 del 6 de junio de 2012 remitido por el Gerente General de ARESEP.

⁸ Ídem, página 3.

subsiguientes, por lo que no considera esta Oficina razonable ni legal, cobrar mediante cánones a los usuarios de los servicios públicos montos que no se tiene seguridad razonable sobre su posible ejecución durante el período que se pretenden presupuestar...”

- 2.11** Adicionalmente, sobre este mismo tema, mediante el oficio No 7287 (DFOE-ED-0564) del 30 de julio de 2010, este órgano contralor señaló lo siguiente:

“...Tal como se explicitó, los costos que fundamentan la gestión de regulación legalmente a cargo de la ARESEP, obedecen a una estimación y como tal, algunos elementos podrían variar en el proceso de ejecución, ante cambios en el interno y entorno institucional. Considerando lo anterior, es criterio de esta Contraloría General que al constituir los cánones un monto máximo a cobrar en el periodo , ante eventuales subejecuciones de egresos o proyectos, y bajo en principio de servicio al costo, la ARESEP deberá ajustar, en el periodo mismo de ejecución en cada actividad de regulación del canon correspondiente y en función de los objetivos y metas contenidos en los instrumentos de planificación vigentes, el monto a cobrar a cada uno de los regulados, a partir del procedimiento que establezca esa administración sobre el particular, todo dentro del principio de legalidad que rige a las administraciones públicas”.

- 2.12** Además, con el oficio No 6990 (DFOE-EC-0345) del 29 de julio de 2011 esta Contraloría General indicó que:

“En caso de presentarse la subejecución de egresos y proyectos y trascender el periodo de la liquidación correspondiente, las diferencias que se hayan cobrado de más respecto de los costos realmente incurridos, deberán ser devueltas a dichas actividades de regulación por los mecanismos que esta Contraloría General ha definido a la ARESEP, ya sea aplicando los recursos a proyectos de desarrollo en beneficio directo de las actividades de regulación que los generaron, aplicándolo en los próximos proyectos de cánones, o aquel procedimiento que establezca la administración, mecanismos que deben cumplir en todos sus extremos el principio de legalidad que rige a las administraciones públicas.”

- 2.13** De acuerdo con lo comentado, la ARESEP ha venido acumulando montos considerables por concepto de superávit, principalmente por la subejecución de egresos. Ante dicha situación y de acuerdo con lo señalado por la Contraloría General de la República, la ARESEP incluyó en los proyectos de cánones de los años 2012-2013, la suma de ₡4.048.7 millones y ₡5.958.3 millones, respectivamente, con el propósito de devolver a los regulados, parte de estos recursos, mediante una disminución del canon correspondiente.

Los datos sobre la relación entre ingresos por canon y gastos, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
Relación entre ingresos provenientes de Canon y los gastos.
Miles de colones
Año 2007-2011

Relación ingresos/	2007	2008	2009	2010	2011
Canon	2.893.270,5	3.485.467,2	6.962.839,5	7.677.199,3	8.998.115,7
Egresos	2.809.852,8	3.551.263,6	4.488.433,8	4.919.135,6	6.014.571,3
Superavit Acumulado	1.847.143,9	1.930.561,70	1.790.964,90	4.265.370,50	7.023.434,10
Total	1.930.561,6	1.864.765,3	4.265.370,6	7.023.434,2	10.006.978,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos. (SIPP)

Tal y como se observa, el canon cobrado no es proporcional a los gastos ejecutados, especialmente en los últimos dos años.

Aplicación de los recursos provenientes de cánones

- 2.14** Uno de los factores que ha incidido en los comentarios de la parte anterior, se relaciona con las subejecuciones de gastos que se han venido dando desde periodos anteriores principalmente en las partidas de remuneraciones y servicios.
- 2.15** La ejecución de los gastos de ARESEP en este último quinquenio, en promedio alcanzó un 64%, y particularmente en los años 2010-2011 apenas el 50%, aproximadamente. Entre los gastos más relevantes de la entidad destaca la partida de remuneraciones, la cual representa alrededor del 67% del total de gastos, y la partida de servicios, la que comprende un 25% del total de gastos. Sobre el particular, se ha venido visualizando en términos absolutos una tendencia de crecimiento en los montos presupuestados de los egresos, principalmente en las partidas de remuneraciones, servicios y transferencias, sin embargo, el comportamiento de la ejecución de los egresos muestra una brecha considerable, ya que han presentado subejecuciones importantes, según se ha demostrado.
- 2.16** En cuanto a la subejecución de la partida de remuneraciones, obedece fundamentalmente a que la entidad mantuvo durante los períodos 2010 y 2011 plazas vacantes para las que se habían previsto montos considerables dentro del presupuesto, montos que no fueron ejecutados y sin embargo fueron considerados para el cálculo de cánones de esos años. El total de plazas vacantes para ese periodo fue de 12 y 20 plazas ⁹ respectivamente, entre las que destacan por el monto salarial, las plazas de los tres Superintendentes, la del Regulador Adjunto, tres plazas de asesores, y otras que corresponden al nivel profesional. Los costos de estas plazas en el año 2010 fueron de ¢462.841,3 miles y de ¢765.578,1

⁹ Memorando N° 328-DERH-2012(95535) del 7 de junio de 2012.

miles¹⁰ para el 2011, montos que llegaron a formar parte del superávit de la entidad, en el periodo respectivo.

Sobre el particular, el Departamento de Recursos Humanos de esta entidad indicó que:

“...solo disponía de dos profesionales para atender, no solo el reclutamiento y selección de la gran cantidad de plazas vacantes y nuevas, sino también todas las demás demandas de los otros procesos de recursos humanos. Por otra parte, aunado a lo anterior, entre el 2009 y el 2010, la Junta Directiva aprobó dos nuevos procedimientos para llenar plazas, el abreviado y el de interinos, aparte del ordinario, lo cual hizo más complejo el reclutamiento y selección de personal, impidiendo llenar todas las plazas en se periodo. En el año 2012 se están tomando las previsiones y se cuenta con tres profesionales adicionales, lo cual se considera va a permitir, con una mejor programación, llenar todas las plazas vacantes”.¹¹

- 2.17** Con lo anterior se incumplen los principios de previsión y exactitud considerados en la norma No. 502 del Manual de Normas Técnicas sobre presupuesto y lo establecido en la norma 4.5 de las Normas técnicas de Control Interno del Sector Público¹², en relación con la garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.
- 2.18** Otro de los motivos o causas de la acumulación del superávit es la relacionada con la subejecución de la partida de servicios, en donde destacan los recursos destinados a la realización de proyectos, recursos que habían sido incorporados en el requerimiento de cánones. El siguiente detalle muestra los montos asignados y ejecutados en los proyectos de desarrollo por actividad, así como el avance en las metas en los últimos dos años.

¹⁰ Memorando N° 361.DERH-2012 del 20 de junio de 2012.

¹¹ Oficio N° 227-DERH-2012 del 19 de abril de 2012.

¹² Norma 4.5 “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional”. Resolución N° R-CO-9-2009 del 26 de enero 2009, publicada en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009.

Cuadro Nº 2
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Avance de los proyectos
Años 2010-2011
-En miles de colones-

Proyectos	Presupuesto Definitivo 2010	Ejecutado 2010	% de ejecución	Presupuesto definitivo 2011	Ejecutado 2011	% de ejecución
Total	2.949.198,5	629.514,2	21,0	375.520,8	75.470,5	20,0
Proyectos Transporte	267.580,9	80.771,1	30,0	22.600,0	10.979,8	48,5
Proyectos agua	229.667,6	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
Proyectos energía	1.520.741,9	455.059,8	30,0	79.100,0	7.478,8	9,5
Proyectos desarrollo institucional	931.208,1	93.683,3	10,0	273.820,8	57.011,9	21,0

Fuente: Datos suministrados por la Dirección Financiera de ARESEP

2.19 Tal y como se muestra en el cuadro anterior, el monto total presupuestado en los proyectos , financiados en su mayoría con recursos de canon y superávit acumulado, disminuyeron sustancialmente en un 87% del año 2010 al 2011. La ARESEP en el año 2011 consideró un monto menor en la asignación de proyectos producto de un número menor de proyectos, sin embargo, la ejecución financiera alcanzó en promedio un 21% y un 20%, respectivamente, y los resultados físicos (avance de metas) un 39% y 45%, respectivamente.

2.20 La relación entre el avance financiero y el avance físico se detalla a continuación:

Cuadro Nº 3
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Porcentaje de Avance físico y financiero de los proyectos
2010-2011

Proyectos	2010		2011	
	Financiero	Físico	Financiero	Físico
Total	21,0	39,0	20	45
Proyectos de Transporte	28,0	56	48,5	80
Proyectos de agua	0,0	7,5	10,0	10
Proyectos de energía	30,0	37	9,5	52
Proyectos de desarrollo institucional	10,0	53,0	21,0	37,0

Fuente: Datos suministrados por la Dirección Financiera y la Dirección General de Evaluación de ARESEP

2.21 Los recursos asignados para los proyectos durante el año 2010 inicialmente ascendieron a ¢3.146.441,9 miles, monto que durante el año fue rebajado en ¢197.243,5 miles, y por lo tanto el presupuesto definitivo alcanzó un total de ¢2.949.198,5 miles, siendo que de

acuerdo con la ejecución reflejada al 31 de diciembre de ese año, de ese total solo ejecutaron un 21.35%, quedando como superávit un total de ₡2.319.684,3 miles. Lo expuesto pone de manifiesto debilidades en el proceso de planificación y ejecución presupuestaria por parte de la ARESEP, situación que debe solventarse en forma definitiva, en virtud de que se trata de recursos que son incorporados en el cobro del canon a los regulados.

- 2.22** De acuerdo con la evaluación del Plan Operativo Institucional 2010 realizada por la Dirección General de Estrategia y Evaluación de esta entidad¹³, las justificaciones sobre la subejecución versan sobre reasignación de recursos, redefinición de prioridades, falta de definición de lineamientos, falta del nombramiento de los Superintendentes y el traslado al nuevo edificio, entre otros aspectos.
- 2.23** En relación con los proyectos incorporados en el año 2011, se presenta una disminución de ₡2.573.677,7 miles respecto de los incluidos el año anterior. Para el periodo en comentario, incluyeron como se dijo menos recursos y a la vez un número menor de proyectos. No obstante, la ejecución financiera alcanzó solo un 20% y el avance en las metas fue en promedio de un 45%.
- 2.24** De acuerdo con lo expuesto, se evidencian debilidades tanto en el proceso de planificación como en la capacidad administrativa para la ejecución de proyectos y el seguimiento correspondiente, a lo que se adiciona la falta de una definición de indicadores, aspecto que le permitiría a la administración evaluar la efectividad de la gestión realizada y detectar las desviaciones con la anticipación necesaria.
- 2.25** Se debe indicar que la entidad ha venido ajustando los proyectos de desarrollo que ha incluido en los Proyectos de Cánones, ello como consecuencia de las debilidades señaladas en el proceso de planificación. Sobre el particular, se tiene que en los proyectos que fueron incorporados en el Proyecto de Cánones del periodo 2012, se aplicaron durante el año disminuciones importantes, en el número de proyectos originalmente previstos, así como en los recursos correspondientes. Estos ajustes inciden en el Plan Operativo Institucional y en el presupuesto a ejecutar durante el periodo.
- 2.26** Las causas principales que la Administración de la ARESEP indicó en relación con el nivel de ejecución para el año 2011, las que consideraron válidas también para el periodo 2010, las agrupan de la siguiente manera¹⁴:

1. Planeación.

- i) Proyectos 2011 aprobados a nivel de iniciativa
- ii) Desfase del ciclo de vida del proyecto hacia tiempos tardíos.
- iii) Etapas de Planeación y ejecución suceden al mismo momento.

¹³ Oficio No 052-DGEE-2012(90655) del 27 abril del 2012, ver páginas 13-14.

¹⁴ Oficio N° 293-GG-2012 del 6 de junio de 2012.

- iv) Ausencia de una metodología estándar para la administración de proyectos.
- 2. Gestión de adquisiciones.
 - i) Presentación tardía de términos de referencia.
 - ii) Tiempos de contratación superiores a lo estimado.
- 3. Ejecución.
 - i) Efecto de ausencia de cronograma, responsable del proyecto, equipo de proyecto.
 - ii) Uso de recurso interno.
 - iii) Decisión de no ejecutar a pesar de que el proyecto se encuentra aprobado.
- 4. Seguimiento.

Ausencia de acciones de seguimiento sistemáticas al avance, variaciones y control de la ejecución del proyecto.

2.27 Se puede observar que algunas de las justificaciones brindadas por la ARESEP sobre el nivel de ejecución de los proyectos en comentario, están relacionadas en su mayoría con debilidades en el proceso de planificación institucional y en que no se ha logrado la efectividad necesaria de los controles y el monitoreo de esos proyectos. Estas debilidades se explican en razón de que algunos de los proyectos de desarrollo se incluyen a un nivel de iniciativa, por lo que no se tenía garantía de su viabilidad, en vista de que no se sustentaron en un proceso adecuado para el establecimiento y programación de proyectos.

2.28 Sobre el particular, el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda¹⁵. Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes aspectos:

- a) La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.
- b) El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuna, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.

¹⁵ Norma 4.5.2 de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), publicadas en La Gaceta N°26 del 6 de febrero de 2009.

c) La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.

2.29 De acuerdo con lo expuesto, resulta claro para este órgano contralor que la ARESEP debe establecer acciones efectivas para solventar las debilidades existentes en la gestión de proyectos. Sobre el particular, actualmente la ARESEP se encuentra aplicando acciones de mejora en los procesos de seguimiento y control sobre la gestión de proyectos. Dichas acciones requerirán de evaluaciones periódicas sobre su efectividad y establecer las medidas correctivas que resulten necesarias, todo ello dentro del marco del control interno requerido.

Sistema de Costeo

2.30 En términos generales, para establecer el valor del canon se deben identificar los costos directos y los indirectos en que incurra la Autoridad Reguladora en la ejecución de la regulación. La Ley No.7593 en su inciso a) del artículo 82, establece que la ARESEP calculará el canon de cada actividad, de acuerdo con el principio de servicio al costo y deberá establecer un sistema de costeo apropiado para cada actividad regulada.

2.31 La aplicación de los Sistemas de la Contabilidad de Costos es utilizada en la planeación, control y toma de decisiones, pues nutre a la gerencia de información sobre los recursos utilizados en la adquisición de bienes y servicios, posibilitando la evaluación del desempeño y la eficacia de las operaciones que tienen lugar en la entidad.

2.32 Sobre el particular, ARESEP informó que “...no existe sistema de costeo como tal, como se ha indicado anteriormente, es una metodología aplicada en una hoja Excel”¹⁶. Asimismo, se tuvo evidencia de que tal aplicación no cuenta con los niveles de seguridad idóneos, y por lo tanto existe un alto riesgo de que la información oficial se pueda borrar o modificar.¹⁷

2.33 Por otra parte, no se contó con un procedimiento que defina ampliamente las actividades a ejecutar en la determinación de los costos con la indicación de los responsables y los roles de su ejecución. La participación en la definición de estas actividades se encuentra concentrada en su mayor parte en el nivel de jefatura del Área Financiera de la ARESEP, de manera que la existencia de dicho procedimiento resulta necesaria para que sirva de guía al resto de los funcionarios y ante la ausencia de quien tiene a cargo dicha labor.

2.34 Sobre este aspecto, en el Informe 13-I-2011 del 23 de febrero de 2012, de la Auditoría Interna de la ARESEP, sobre la “Evaluación de los mecanismos utilizados para el registro de costos” concluye sobre la inexistencia de un adecuado sistema de costeo; por lo que se debilita el control interno y afecta la razonabilidad de la información que se genera sobre los costos de las funciones propias de ARESEP. En dicho informe, se detallan algunas debilidades que la Administración deberá valorar con el propósito de contar con información confiable, oportuna y acorde con los requerimientos de la función de regulación que debe cumplir.

¹⁶ Oficio 848-DAF-2012 del 03 de julio de 2012.

¹⁷ Oficio No.848-DAF-2012 del 3 de julio 2012.

2.35 La ausencia de un sistema de costeo adecuado provoca el debilitamiento del sistema de control interno y el cumplimiento del principio del servicio al costo de los servicios que ARESEP suministra, acorde con lo estipulado en los artículos 3, inciso c), y 82 de la Ley No. 7593.

Sistema de información

2.36 Tal y como lo indica la Dirección General de Evaluación y Estrategia de la ARESEP, “...la entidad tiene grandes limitaciones y rezagos importantes en cuanto al desarrollo de sistemas de información. Actualmente esta Dirección no cuenta con sistemas de información...”. El proceso de planificación y evaluación, según señalan, se realiza de forma manual utilizando hojas de Excel y documentos en Word. No obstante lo anterior, se tiene conciencia sobre la importancia y necesidad de contar con este tipo de sistemas y en ese sentido se está incorporando una iniciativa en el Plan Estratégico de Tecnologías de Información¹⁸.

2.37 Esta situación se presenta no obstante que el artículo 16 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, establece que deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo ésta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío de los objetivos trazados.

2.38 Sobre esta temática, se informó a esta Contraloría General que “La ARESEP no cuenta con sistema alguno de información integrado, lo que tiene son módulos individuales y en su mayoría obsoletos, que no cubren todas las necesidades del departamento (financiero) y que ya no reúnen los requisitos necesarios para una adecuada y oportuna información, por lo que requieren de un alto valor agregado manual para ser operados y de hojas de Excel como auxiliares o sustitutos de módulos para otras funciones”¹⁹. Consecuentemente, a criterio de este órgano contralor la información financiera elaborada por ARESEP, presenta problemas de oportunidad y utilidad, de conformidad con las necesidades institucionales.

2.39 En el caso del módulo contable, el mismo no registra una bitácora que pueda monitorear quien operó y realizó las operaciones. Adicionalmente, solo un funcionario puede operarlo a la vez, de lo contrario se pueden presentar errores o inconsistencias y existen limitaciones en cuanto a su integración con otros módulos del Área Financiera.

2.40 El módulo de presupuesto, cuenta con una base de datos en donde el registro se realiza en forma manual. No se encuentra integrado automáticamente con otros módulos y no cuenta con niveles de detalle para atender las necesidades de la entidad. El control de ejecución presupuestaria de los proyectos se lleva manualmente en hojas electrónicas. De acuerdo con lo anterior, las operaciones o funciones que realizan los departamentos, presentan situaciones de riesgo, en el tanto, al tener que instaurarse en forma manual

¹⁸ Oficio 035-DGEE-2Q12 (84809) de 5 de marzo de 2012.

¹⁹ Oficio 848-DAF-2012 del 03 de julio de 2012.

algunas de sus actividades, los errores podrían darse con mayor frecuencia. En este sentido, la administración deberá asegurar que los sistemas de información se encuentren integrados, y que la información sea oportuna, confiable, útil y de acuerdo con las necesidades institucionales.²⁰

- 2.41** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de los “*Lineamientos Generales a considerar en la Formulación de Planes Operativos Anuales y Presupuestos*”²¹, la Administración activa deberá diseñar, implantar y mantener sistemas de información que le permitan acceder, identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna, que responda a la estrategia de la institución y se oriente a la consecución de los objetivos de corto, mediano y largo plazo, de modo que fomente la transparencia en la gestión y se facilite la rendición de cuentas. Lo anterior, también está considerado en la Norma N° 5.1 sobre el “Diseño, Implementación y mantenimiento de Sistemas de Información”, contenida en la Resolución R-DC-24-2012 mediante la cual se emiten las “Normas Técnicas sobre Presupuesto Público” (N-1-2012-DC-DFOE)²².
- 2.42** Actualmente, en la entidad se están realizando esfuerzos para integrar los requerimientos de mejora al Sistema de Información, con el propósito de satisfacer las necesidades existentes y de fortalecer el control y seguimiento a nivel físico y presupuestario. Al respecto, se debe procurar que los ajustes al Sistema en comentario contemplen las debilidades señaladas y que permitan minimizar cualquier riesgo que se pueda presentarse.

Modelo Ordinario de Fijación de Tarifas, modalidad autobús

- 2.43** Según se establece en la Ley No. 7593, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, es el organismo que regula los precios y las tarifas de los servicios públicos definidos en dicho marco legal. En virtud de lo establecido en el artículo 5, inciso f), de la ley antes indicada, cualquier medio de transporte público remunerado de personas, excepto el aéreo, está sujeto a la regulación de la ARESEP, misma que se traduce en fijación de precios y tarifas de acuerdo con estudios técnicos (artículo 6, inciso d), así como, deberá velar por el cumplimiento de las normas de calidad, continuidad, confiabilidad, oportunidad y prestación óptima, tal y como se desprende del artículo 6, inciso b), de dicha ley.
- 2.44** Para fijar tarifas y establecer las metodologías, la ARESEP, tiene competencias exclusivas y excluyentes, es decir, competencias de regulación de los servicios públicos contemplados en la ley que ninguna otra institución o instancia tiene y así ha sido señalado por la Procuraduría General de la República en el dictamen C-329-2002, y en la sentencia 005-2008²³ del Tribunal Contencioso Administrativo, así como lo dispuesto por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia 577-F-2007.

²⁰ Norma N° 5.3 y 5.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

²¹ Resolución L-1-2004-CO-DFOE, publicada en La Gaceta 96 del 18 de mayo de 2004.

²² Publicada en el Alcance N° 39 a La Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012.

²³ De las 9:15 horas del 15 de abril de 2008

- 2.45** Desde el punto de vista tarifario, la ARESEP ejerce su potestad de regulador económico del transporte remunerado de personas, modalidad autobús, por medio de dos modelos u algoritmos; uno denominado “econométrico” y otro denominado “Modelo automático de Ajuste para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús”.
- 2.46** De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Servicios de Transportes de la ARESEP (DITRA), el llamado modelo “econométrico” fue creado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y fue trasladado a la ARESEP en virtud de las potestades otorgadas a este Organismo Regulador con la promulgación de la Ley No. 7593. El procedimiento que se aplica a la fecha para la fijación de las tarifas del transporte remunerado de personas, modalidad autobús, fue establecido por la ARESEP mediante la resolución RRG-3751-2004.
- 2.47** La metodología utilizada por la ARESEP para fijar las tarifas del servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, es la misma que utilizó el MOPT en el año 1997, año en que se trasladó la función de fijar tarifas a la ARESEP debido a la vigencia de la Ley No. 7593. De acuerdo con DITRA, el objetivo principal de dicha metodología es cuantificar la totalidad de los costos por kilómetro en que incurren las empresas. Además, según esa dependencia, el modelo como tal “...no fue determinado con base en la Ley No. 7593...”, por tratarse de una metodología elaborada con anterioridad a la vigencia de la citada ley.
- 2.48** La metodología utilizada consiste en calcular la tarifa como el resultado de dividir los Costos Totales de prestación del servicio entre el Índice de Pasajeros por Kilómetro cuya fórmula se resume en:

$$TAR = \frac{CTK}{IPK}$$

Donde:

TAR = Tarifa

CTK = Costo total por kilómetro = suma de los costos fijos y variables por kilómetro

IPK = Índice de pasajeros por kilómetro.

- 2.49** Los costos totales son el resultado de la agregación de los costos variables y los costos fijos. Los costos variables se refieren al consumo en: combustibles, aceite de motor, aceite de caja de cambio, aceite diferencial, líquido de frenos y grasa. Cada uno tiene asociado un coeficiente máximo de consumo por kilómetro recorrido. Los costos fijos considerados en el modelo consideran: la depreciación mensual, la rentabilidad por vehículo, los repuestos y accesorios, el costo del personal de operación y mantenimiento, los costos administrativos, el pago de peaje – cuando corresponda- y el canon de regulación de la ARESEP y del Consejo de Transporte Público (CTP).
- 2.50** Sobre el particular, este órgano contralor, determinó que los parámetros de consumo de los costos variables y los de algunos costos fijos no están actualizados, en virtud de que fueron establecidos en el año de 1997 bajo condiciones operativas que correspondían a vehículos de transporte remunerado de personas de dicha época. Además, se determinó que no hay una diferenciación de dichos parámetros para las distintas características

específicas de las rutas²⁴. Asimismo, para cada uno de los elementos que conforman los costos variables se consideran a la hora de aplicar el modelo, precios de mercado que datan de junio de 2009,²⁵ lo que evidencia que los valores de dichos elementos no se encuentran actualizados. (Ver anexos Nos. 2 y 3).

- 2.51** El Índice de Pasajeros por Kilómetro o IPK es el indicador que incluye las variables operativas, a saber: carreras, flota y pasajeros, las dos primeras son autorizadas por el MOPT y la última proporcionada por el prestatario del servicio público, por lo que ésta se encuentra sujeta a verificación por parte de la ARESEP.
- 2.52** De acuerdo con información suministrada por ARESEP, según lo establecido en la resolución RRG-8148-2008 del 31 de marzo del 2008, los concesionarios y permisionarios de transporte remunerado de personas modalidad autobús, deben presentar un informe estadístico trimestral.
- 2.53** Según se informó a esta Contraloría General²⁶, la verificación de esa información en cuanto al cálculo promedio de la cantidad de pasajeros es llevada a cabo por la ARESEP en cada fijación individual con un análisis de comportamiento de la demanda anual. También se informó que dicha demanda se sustenta en los datos que el MOPT suministró a la ARESEP cuando le traspasó el modelo, siendo que, de acuerdo con ese organismo regulador, “...no existen mecanismos de revisión...” de los datos suministrados en 1997 por el MOPT²⁷.
- 2.54** Asimismo, en relación con las mediciones de demanda hechas por ARESEP, se indica que “...se han realizado análisis de demanda y análisis de los contadores electrónicos en algunas empresas del Área Metropolitana de San José”²⁸, hecho que, para esta Contraloría General no resulta suficiente, en virtud de que no se está cubriendo el total de rutas que brindan el servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús.
- 2.55** En razón de lo anteriormente expuesto en cuanto a costos y a los datos relativos a la demanda del servicio público, esta Contraloría General es del criterio que la metodología actualmente aplicada presenta debilidades que podrían impactar negativamente con el Principio del Servicio al Costo establecido en el artículo 3 de la Ley No. 7593.
- 2.56** El artículo 3 de la Ley No. 7593 define el servicio al costo, de la siguiente manera:

Artículo 3.- Definiciones

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

(...)

- b) Servicio al costo. Principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, de acuerdo con lo que establece el artículo 31.*

²⁴ Las rutas se clasifican en rutas urbanas, montañas, interurbano corto, medio y largo. Las rutas urbanas prestan el servicio dentro de la Gran Área Metropolitana y tienen distancias por viaje menores a 25 kilómetros.

²⁵ En la resolución RCR-818-2012 se fijaron tarifas para el servicio remunerado de personas modalidad autobús con base en una actualización de precios de estos insumos con corte a Diciembre 2011. Dicha fijación fue derogada por el Voto 2012007213 del 30 de mayo de 2012 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

²⁶ Oficio 093-DITRA-2012 del 08/05/2012

²⁷ Ídem

²⁸ Ídem

- 2.57** En cuanto a lo dispuesto en el artículo 3 y en relación con el artículo 31 de la Ley supra citada, la Procuraduría General de la República ha concluido que la fijación de la tarifa debe permitir cubrir los costos y optimizar la prestación económica, de manera tal que no exista o se reduzca el déficit de explotación y se practiquen costos reales. Por ello, la regla es que la tarifa debe responder al costo real, es decir, que la tarifa debe cubrir los costos actuales del servicio y permitir un normal beneficio para el prestatario del servicio (Dictamen N° C-329-2002 de 4 de diciembre de 2002).
- 2.58** A su vez, en lo que respecta a este particular, de acuerdo con el criterio de DITRA²⁹, la metodología tarifaria actual genera una serie de consecuencias negativas, entre otras: *“...no incentiva las reducciones de costos ni el mejoramiento de la calidad, incentiva el uso en exceso de capital”*. Bajo este contexto, este órgano contralor determinó la existencia de un instrumento de análisis posterior a la corrida del modelo denominado “herramientas complementarias”, sin embargo, éstas fueron dejadas sin efecto mediante resolución 761-RCR-2012 del Comité de Regulación de la ARESEP³⁰, dado lo estipulado por el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Resolución 001336-F-S1-2011 de 20 de octubre 2011). De forma tal que, a la fecha de elaboración de este informe, no se cuenta con el balance metodológico que dichas herramientas generaban mientras fueron utilizadas.

Acciones de la ARESEP para la actualización del modelo tarifario.

- 2.59** En relación con los esfuerzos orientados al desarrollo de una nueva metodología de fijación de tarifas para el servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús durante el período 2010-2011, se tiene que ARESEP ha realizado tres contrataciones específicas, a saber: modelo de buses por conglomerados (¢6.361.9 miles), diseño de protocolos para las auditorías de variables operativas de demanda (US\$ 20.000 dólares) e identificación de coeficientes y magnitudes (US\$ 19.850 dólares). En este sentido, este órgano contralor determinó que si bien es cierto se han logrado avances en productos base para la aplicación de una nueva metodología, no ha sido posible a la fecha del presente estudio que se haya logrado actualizar el modelo tarifario referido en forma definitiva por parte de la ARESEP.

A su vez, esta Contraloría General encontró que para mejorar la regulación del servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús se tiene que en el período 2009-2012 la ARESEP ha realizado contrataciones en los siguientes temas y su costo:

1. Apoyo a Regulador General en diseño e implementación de la Superintendencia de Transporte Público (¢59 212.7 miles).
2. Caracterización de los sistemas de información (¢8.950.0 miles).

²⁹ Oficio 0316-DITRA-2012/89382 del 17 de abril de 2012.

³⁰ De fecha 31 de enero de 2012. Dicho acto del Comité de Regulación se deriva de resolución N° 001336-F-S1-2011 del 20 de octubre del 2011 del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José.

3. Actualización de Bases de datos (¢2.098.3 miles).
4. Herramienta de software para proceso de estadísticas operativas mensuales (US\$30.500 dólares).

2.60 De las contrataciones anteriores, cabe destacar los productos relativos al “Diseño de protocolos para las auditorías de variables operativas de demanda” y la “Identificación de coeficientes y magnitudes”, contrataciones recientes que según el Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR) de la ARESEP, fueron elaborados con el propósito de generar insumos para el diseño de una nueva metodología tarifaria ordinaria para el servicio de transporte público remunerado modalidad autobús; sin embargo, pese a los avances logrados por la ARESEP producto de los resultados de las contrataciones antes indicadas, así como la aprobación de un proyecto piloto y otras acciones emprendidas por la Administración, que constituyen un marco de referencia importante para el nuevo modelo tarifario, la ARESEP no cuenta aún con la nueva metodología de fijación tarifaria ordinaria para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús.

Modelo automático de fijación de tarifas, modalidad autobús.

- 2.61** El “Modelo automático de Ajuste para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús”, fue aprobado por la Junta Directiva de la ARESEP mediante la resolución RJD-168-2011 del 21 de diciembre de 2011, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 19 del 26 de enero de 2012³¹.
- 2.62** En relación con la potestad que posee la Junta Directiva de ARESEP para emitir metodologías tarifarias de los servicios públicos incluyendo el transporte público, interesa destacar lo indicado en la Sentencia 577-F-2007 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con esa resolución, este reconocimiento debe realizarse respetando en todo momento los límites establecidos en el principio de servicio al costo que protege a los usuarios, siendo éste la base filosófica para la definición del modelo, así como el sustento técnico que debe privar en todo momento.
- 2.63** Según informó DITRA, el modelo en términos generales busca determinar el ajuste necesario en las tarifas del servicio remunerado de personas, modalidad autobús, debido a las variaciones en los rubros de costos originadas en la fijación de precios por parte de agentes externos al operador, limitados en este caso a los rubros de combustibles, salarios del personal técnico operativo, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. Los demás rubros están expresamente excluidos de esta modalidad de ajuste.
- 2.64** Según informó DITRA,³² específicamente los rubros considerados en el modelo incluyen cuatro tipos de costos: combustibles, salarios del personal técnico operativo, insumos de

³¹ Según resolución 2012007213 del 30 de mayo de 2012, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dejó sin efecto la resolución No. RJD-168-2011 de las 14:30 horas de 21 de diciembre de 2011, adoptada por la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, no por motivos técnicos sino por no haber otorgado audiencia. Consecuentemente, en la emisión de una futura resolución sobre el particular, deberán considerarse los aspectos contenidos en este informe.

³² Oficio 0316-DITRA-2012 del 17/04/2012

mantenimiento y gastos administrativos. El conjunto de estos cuatro rubros constituye un 75,67% de la estructura total de los costos considerados en el modelo “econométrico”, cada uno de los rubros individuales de costos citados, tiene un peso relativo o ponderación en la estructura general de costos de cada categoría de ruta. Así, la variación general en el costo de los cuatro rubros se obtiene de la suma de las variaciones individuales de los costos, multiplicadas por su peso relativo.

- 2.65** Se determinó que una parte importante de los parámetros de consumo no están actualizados respecto a las condiciones actuales de la tecnología incorporada en las unidades de transporte público, lo anterior en virtud de que, al igual que en el modelo econométrico, los valores de esos parámetros datan del año 1997. De acuerdo con DITRA³³ este modelo automático *“Carece de un procedimiento de actualización de las especificaciones en los insumos ante cambios en la tecnología, al indicar que se utilizarán las que rigen en el modelo ordinario, cualquier cambio en este puede tardar más de 6 meses”* (ver anexo No. 4).

Actualización de los precios de los insumos considerados en el modelo.

- 2.66** Según informó DITRA, para la actualización del precio de cada insumo se parte de una recolección de datos de proveedores de tales insumos. Este procedimiento incluye rotación de proveedores cada año y un requerimiento de contar con datos de precio de establecimientos ubicados en provincias que no cuenten con territorios en la Gran Área Metropolitana.
- 2.67** A criterio de esta Contraloría General, el mecanismo de recolección de datos antes indicado, carece de elementos técnicos para la ejecución de la encuesta, pues no se cuentan con criterios estadísticos para la determinación de la misma, aunado a ello, no se define ningún marco muestral específico, por lo tanto no se permite delimitar o identificar en forma apropiada los elementos de una población. Esta deficiencia ya había sido advertida a las unidades técnicas de ARESEP por uno de los miembros de la Junta Directiva en la sesión de dicho órgano colegiado Nro. 32-2011, sin embargo el modelo se aprobó con dichas debilidades en los elementos muestrales. En cuanto a este particular, cabe mencionar el criterio de DITRA al indicar que *“Algunas de las consideraciones en la encuesta de insumos no consideran el mercado al cual se refiere, ni cantidad de proveedores y su ubicación”*.

Si bien es cierto, se tiene evidencia que la ARESEP está trabajando en la generación de un nuevo modelo de fijación tarifario, modalidad autobús, que eventualmente podría atenuar las debilidades aquí señaladas, lo cierto es que, a la fecha de emisión del presente informe ese nuevo modelo no ha sido implementado.

Gestión de la calidad de los servicios que brinda la ARESEP

- 2.68** En cuanto a la emisión de políticas y objetivos de calidad respecto de los servicios que brinda la institución, la administración de la ARESEP señaló, entre otros, que: i) *“El tema de*

³³ Ídem

la calidad de los servicios que presta la Autoridad Reguladora ha estado presente en las definiciones estratégicas”³⁴, ii) “En la actualidad no se cuenta con un procedimiento oficial institucionalizado”³⁵ y, iii) “Sobre la evaluación de calidad de nuestros servicios a nivel institucional en nuestro concepto debe destacarse el Plan Estratégico Institucional 2012-2016 ... Aparte de este documento se desconoce algún otro procedimiento o lineamiento a nivel superior en el sentido en que se interroga”³⁶.

2.69 De la información suministrada se colige que: i) en distintas sesiones y acuerdos del máximo jerarca de ARESEP se ha tratado el tema de la calidad de los servicios institucionales, ii) diferentes instancias administrativas han realizado esfuerzos para mejorar sus servicios. No obstante lo anterior, si bien se han realizado esfuerzos sobre el particular, la ARESEP no cuenta, de manera formal e integral, con las políticas y objetivos relativos a la calidad de los servicios que brinda a sus usuarios.

2.70 Sobre el particular, se debe considerar lo señalado en el punto 1.9 de las Normas de control interno para el Sector Público, en el sentido de que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben *“...promover un compromiso institucional con la calidad”* y *“...establecer las políticas y las actividades de control pertinentes para gestionar y verificar la calidad de la gestión, para asegurar su conformidad con las necesidades institucionales, a la luz de los objetivos, y con base en un enfoque de mejoramiento continuo”*.

2.71 Adicionalmente, a manera de ilustración sobre las sanas prácticas administrativas en el tema de calidad, resulta pertinente mencionar lo expuesto en la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”³⁷, que pretende *“Servir como guía para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de planes de calidad y excelencia en la gestión pública”*. Se establece en el párrafo 61 y 66 lo siguiente:

“La transformación y mejora de la calidad en la gestión pública deben abordarse siguiendo un proceso bien estructurado a corto, mediano y largo plazo”.

“Se considera importante que, en los procesos de mejora, la evaluación de la calidad abarque la evaluación de la gestión, del servicio y de la calidad institucional o del buen gobierno de las Administraciones Públicas”.

2.72 Por lo tanto, resulta importante señalar que la ausencia de una política y de objetivos específicos en materia de calidad limita a la institución para que desarrolle un sistema de gestión de la calidad; es decir, establecer un conjunto de acciones planificadas y sistemáticas necesarias para dar una confianza razonable de que el servicio ofrecido satisface los requisitos de calidad requeridos y, por otro lado, que se realicen evaluaciones

³⁴ Oficio No. 263-GG-2012 del 22 de mayo del 2012.

³⁵ Oficio No. 049-DGEE-2012 (98666) del 13 de abril del 2012.

³⁶ Oficio No. 0847-DGPU-2012/91412 del 4 de mayo del 2012.

³⁷ Aprobada en junio del 2008 en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” y fue adoptada por la “XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”, ambos suscritos por Costa Rica.

integrales y sistemáticas de los servicios que brinda a sus usuarios, mediante el desarrollo de las técnicas y actividades de carácter operativo orientadas a verificar los requisitos relativos a la calidad del servicio.

3 CONCLUSIONES

- 3.1** La ARESEP ha venido acumulando montos considerables por concepto de superávit, principalmente por la subejecución de egresos. El superávit acumulado presentó un aumento sustantivo en los últimos años, aspecto que se contrapone al principio de servicio al costo instaurado en el artículo 3 de la Ley No 7593, ya que al estarse generando superávits presupuestarios, es evidencia de que los ingresos obtenidos por la vía de cánones resultan muy superiores a los costos incurridos para prestar el servicio.
- 3.2** Sobre el particular, una de las causas principales es la subejecución de egresos. Se ha venido visualizando en términos absolutos una tendencia de crecimiento en los montos presupuestados de los egresos, en las partidas de remuneraciones, servicios y transferencias, sin embargo las ejecuciones de dichas partidas han resultado inferiores durante estos últimos años.
- 3.3** Este bajo nivel de ejecución está relacionado, entre otras cosas, con debilidades en el proceso de planificación institucional y en la ausencia de controles y monitoreo de la gestión física y financiera.
- 3.4** La ARESEP tiene limitaciones en cuanto al desarrollo de sistemas de información. No cuenta con sistemas de información integrados, sino con módulos individuales que en su mayoría resultan obsoletos y por lo tanto no cubren todas las necesidades para una adecuada y oportuna información.
- 3.5** En relación con la fijación de tarifas, la mayoría de factores de utilización y porcentajes fijos que acompañan las variables, tanto del modelo “econométrico” como del modelo automático, no se encuentran actualizadas, sin tener evidencia esta Contraloría General de que los valores contemplados dentro del modelo reflejan adecuadamente las condiciones actuales del mercado.
- 3.6** Se presentan asimetrías de información en la fijación de las tarifas del servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús; lo anterior, en vista de que la ARESEP no verifica adecuadamente los datos de demanda suministrados por los prestatarios de los servicios públicos.
- 3.7** En la ARESEP no se ha emitido de manera formal e integral políticas y objetivos sobre la calidad de los servicios que brinda a sus usuarios. En razón de lo anterior, se carece de un conjunto de acciones planificadas y sistemáticas necesarias para dar una confianza razonable de que el servicio ofrecido satisface los requisitos de calidad requeridos y, por otro lado, que permita realizar las evaluaciones integrales y sistemáticas correspondientes.

4 DISPOSICIONES

- 4.1** De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2** Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL REGULADOR GENERAL

- 4.3** Subsanan las debilidades relacionadas con el proceso de fijación de cánones, en aspectos vinculados con el proceso de planificación, control y monitoreo de la ejecución física y financiera de los recursos provenientes del canon. Esta disposición deberá cumplirse en un plazo máximo de 240 días hábiles. El Regulador General, deberá informar a esta Contraloría General en un plazo de 10 días hábiles las instrucciones giradas sobre este particular.

En el término de 120 días hábiles el Regulador General deberá informar a esta Contraloría General, sobre los avances y resultados obtenidos con la implementación de las acciones establecidas para el cumplimiento de la disposición. Los plazos correrán a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción de este informe. Ver del párrafo 2.6 al 2.29 de este informe.

- 4.4** Subsanan las debilidades relacionadas con la metodología de fijación de cánones, de manera que se incorporen los elementos esenciales que requiere dicho marco metodológico. Lo anterior, en un plazo máximo de 240 días hábiles. El Regulador General, deberá informar a esta Contraloría General en un plazo de 10 días hábiles las instrucciones giradas sobre este particular.

En un término de 120 días hábiles el Regulador General deberá informar a esta Contraloría General, sobre los avances y resultados obtenidos con la implementación de las acciones establecidas para cumplir con la disposición. Los plazos correrán a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción de este informe. Ver del párrafo 2.1 al 2.5 de este informe.

- 4.5** Establecer una metodología de costeo para la fijación de cánones, que permita precisar los costos directos y los indirectos en que incurra la Autoridad Reguladora en la ejecución de las actividades de regulación. Lo anterior, en un plazo de 240 días hábiles. El Regulador General deberá informar a esta Contraloría General, en un plazo de 10 días hábiles las instrucciones giradas.

En un término de 120 días hábiles el Regulador General deberá informar a esta Contraloría General, sobre los avances y resultados obtenidos con la implementación de las medidas establecidas para cumplir con la disposición. Los plazos correrán a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción de este informe. Ver del párrafo 2.30 al 2.35 del presente informe.

- 4.6** Diseñar e implementar un sistema de información para la fijación de cánones, la cual debe permitir integrar la información financiero-contable, presupuestaria y la relativa a la planificación institucional. Lo anterior en un plazo de 240 días hábiles. El Regulador General deberá informar a esta Contraloría General, en un plazo de 10 días hábiles las instrucciones giradas.

En un término de 120 días hábiles el Regulador General deberá informar a esta Contraloría General, sobre los avances y resultados obtenidos con la implementación de las medidas establecidas para cumplir con la disposición. Los plazos correrán a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción de este informe. Ver del párrafo 2.36 al 2.42 del presente informe.

A LA JUNTA DIRECTIVA

- 4.7** Ordenar a las instancias competentes de la ARESEP, la formulación de una metodología tarifaria para el servicio público de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, la cual considere los mecanismos y los procedimientos para la actualización, con la periodicidad requerida, de las diferentes variables y parámetros que se utilicen, incluyendo los datos de la demanda de las rutas en las que se presta el servicio de transporte remunerado de personas bajo esa modalidad, todo lo anterior de acuerdo con el criterio de ese organismo regulador. Ese órgano colegiado deberá informar en un plazo de 10 días hábiles las instrucciones giradas y en el término de 180 días hábiles, remitir la metodología establecida y aprobada por ese órgano, atendiendo los requerimientos establecidos en el artículo 36 inciso d) de la Ley No. 7593. El plazo correrá a partir del día hábil siguiente a la fecha de la sesión inmediata posterior en que se conozca este informe. Ver del párrafo 2.43 al 2.55 y del 2.61 al 2.67 de este informe.
- 4.8** Ordenar a la Administración de la ARESEP, que se establezcan, se formalicen y se incorporen en el plan estratégico y el plan operativo institucional, según corresponda: i) las políticas y objetivos relativos a la calidad de los servicios que presta la entidad, ii) los mecanismos para la evaluación de los resultados obtenidos sobre los objetivos propuestos. La Junta Directiva deberá informar a este órgano contralor en un plazo de 10 días hábiles las instrucciones giradas y en el término de 180 días hábiles, informar sobre el cumplimiento de los incisos anteriores. El plazo correrá a partir del día hábil siguiente a la fecha de la sesión inmediata posterior en que se conozca este informe. Ver del párrafo 2.68 al 2.72 de este informe.

CONSIDERACIONES FINALES

- 4.9** La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse en los plazos antes fijados, al Área de Seguimiento de las Disposiciones de la Contraloría General de la República. La Administración debe designar y comunicar al Área de Seguimiento de las Disposiciones, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes. En caso de incumplimiento en forma injustificada del tiempo otorgado, podrá considerarse que se incurrió en falta grave y dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con garantía del debido proceso.
- 4.10** De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de a partir de la fecha de la sesión del órgano colegiado inmediata posterior al recibo de la comunicación del informe, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.
- 4.11** De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

ANEXO Nro. 1

Observaciones al borrador del informe de la auditoría de Carácter Especial sobre el proceso de fijación de Cánones y Tarifas en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, remitidas por la Administración mediante el oficio No. Oficio 652-RG-2012 del 31 de agosto de 2012

Nro. Párrafos	2.4			
Observaciones Administración	En el punto 2.4 se afirma que “el proceso de planificación carece de instrumentos de control, monitoreo y evaluación, situación que ha impedido el establecimiento de medidas correctivas necesarias, ante las subejecuciones que se han venido presentando en los últimos años en los proyectos de desarrollo, tema que será desarrollado con mayor detalle más adelante”. Esta es una afirmación categórica que se hace en este apartado, con el inconveniente de que se desarrolla con detalle en la sección “Aplicación de los recursos provenientes de cánones” y consecuentemente puede inducir al lector a interpretaciones erróneas, en ese sentido es conveniente que un tema sensible como este sea abordado en una sola sección y no fuera de contexto.			
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>	
Argumentos CGR	Para lograr mayor claridad sobre el hallazgo correspondiente, y evitar posibles confusiones se procede a realizar el ajuste respectivo en el texto del informe.			

Nro. Párrafos	2.4			
Observaciones Administración	También se señala en el punto 2.4 que “es criterio de este órgano contralor que la metodología de fijación de cánones no se encuentra actualizada, ni ajustada a los diferentes escenarios que se deben considerar”. La anterior afirmación se hace fuera de contexto, no se aborda específicamente el tema de la metodología de fijación de cánones en ninguna otra sección del borrador de informe, ni se explica a qué se refiere esa desactualización, ni los distintos escenarios que se deben considerar.			
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>	
Argumentos CGR	Se procedió a ampliar el tema en relación con la "Metodología de fijación de cánones.", dentro del informe, y se eliminó del punto 2.4 de este apartado dicho comentario, aspecto que se retoma en el punto 2.21 y 2.27 del informe.			

Nro. Párrafos	2.5			
Observaciones Administración	El comentario anterior (punto 2.5) podría dejar dudas sobre el cumplimiento de la obligación que tiene la ARESEP en cuanto a la documentación de procesos y al cumplimiento de lo establecido en el artículo 15 de la Ley General de Control Interno. La Institución es consciente de la importancia de la identificación de los procesos y la determinación de los métodos necesarios para asegurar su eficaz operación y control. Sobre el particular se citan los esfuerzos realizados en los últimos diez años de los proyectos de normalización realizados. Por eso, esta Administración determinó conveniente que las competencias para aplicar un enfoque de procesos sean desarrolladas internamente de forma transversal en la Institución y a finales del 2011 se incorporó a la organización un especialista en procesos para liderar la			

	articulación de un sistema de gestión de calidad y transformar la ARESEP en una organización que aprende a gestionar sus procesos con madurez e independencia. Así, no sólo se está trabajando en actualizar los procedimientos que ya existen en la ARESEP, sino en mejorar sostenidamente la capacidad de la organización para satisfacer los requisitos de las distintas partes interesadas. Bajo esta perspectiva, también se está fortaleciendo el Sistema de Control Interno, por la incorporación de mecanismos de control directamente integrados en el diseño de los procesos y su operación.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Este órgano contralor no desconoce los esfuerzos realizados en los diversos proyectos de normalización para articular un sistema de gestión de calidad y fortalecer el sistema de control interno. No obstante el estudio está haciendo énfasis en la necesidad de mejora de la normalización en los procesos relacionados con la fijación de cánones, por lo tanto se procede a especificar en el inicio del punto 2.5 que la falta de normalización se refiere en este caso concreto expresamente al proceso de fijación de cánones.		

Nro. Párrafos	2.9		
Observaciones Administración	"Es claro que el crecimiento del superávit se originó en proyectos específicos que por una u otra razón no fue posible realizar total o parcialmente, pero que en el mismo informe se reconoce la decisión institucional de devolver los recursos excedentes, con lo que se garantiza el cumplimiento del principio de servicio al costo".		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	El análisis sobre la ejecución de proyectos durante el año 2010 y 2011 arrojan datos en donde la ARESEP viene presentando bajos niveles de ejecución, esta situación se encuentra totalmente relacionada con las debilidades apuntadas en relación con la planificación y gestión de proyectos. De manera que es necesario que se consideren los elementos anotados con el propósito de lograr obtener mejores resultados en la ejecución de los proyectos. En el punto 2.29 se realizan los ajustes a la redacción inicial, con el objeto de indicar que las acciones que se emprendan sean efectivas.		

Nro. Párrafos	2.28/2.29/2.4		
Observaciones Administración	En relación con el texto anterior, es necesario aclarar que, en el periodo que comprende el estudio, la ARESEP emprendió acciones concretas para mejorar la administración de los proyectos institucionales. Así, en el Plan Estratégico Institucional 2012-2016 se incluyeron, como parte del Objetivo Estratégico 7, acciones estratégicas específicas en relación con el desarrollo de una cultura de ejecución de proyectos y en concordancia con lo anterior, a finales del 2011 se concretó la contratación de un especialista en esta materia. Precisamente, los comentarios que hace la CGR en el punto 2.26 del borrador de informe, forman parte de un diagnóstico integral que realizó la ARESEP en relación con la gestión de proyectos a partir de la incorporación de dicho especialista, y que ha sido utilizado como punto de partida para las mejoras que está realizando la Institución en esta materia. Dicho informe fue puesto a disposición de la CGR para la realización de este estudio. En ese sentido, es claro que, dentro del periodo que cubre el estudio, la administración ya había tomado acciones concretas y efectivas para solventar las debilidades existentes en la gestión de proyectos, lo cual no se refleja fielmente en los comentarios incluidos en los puntos 2.28 y 2.29 del borrador de informe.		

	<p>Adicionalmente, debemos indicar que a partir del 2012 la ARESEP ha realizado esfuerzos importantes en el seguimiento y control en la gestión de proyectos, lo cual se puede corroborar en la evaluación del Plan Anual Operativo 2012 correspondiente al primer semestre, el cual fue remitido a la Contraloría General de la República en la fecha establecida.</p> <p>En consecuencia con lo anterior, preocupa la afirmación categórica que se hace en el punto 2.4, en el que se indica que “el proceso de planificación carece de instrumentos de control, monitoreo y evaluación, situación que ha impedido el establecimiento de medidas correctivas necesarias, ante las subejecuciones que se han venido presentando en los últimos años en los proyectos de desarrollo”, dado que, de acuerdo con la información que la ARESEP ha proporcionado a la CGR, esa afirmación no es fiel reflejo de la realidad institucional.”</p>			
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>	
Argumentos CGR	<p>El análisis sobre la ejecución de proyectos durante el año 2010 y 2011 arrojan datos en donde la ARESEP viene presentando bajos niveles de ejecución, esta situación se encuentra relacionada con las debilidades apuntadas en relación con la planificación y gestión de proyectos. De manera que es necesario que se consideren los elementos anotados dentro del presente informe con el propósito de lograr obtener mejores resultados en la ejecución de los proyectos. Ahora bien, para los efectos pertinentes, dentro del punto 2.29 se realizaron los ajustes a la redacción inicial, indicando que en la actualidad la ARESEP está tomando acciones sobre el particular, y además se indica sobre la efectividad de las mismas.</p>			

Nro. Párrafos	2.30/2.35			
Observaciones Administración	<p>Tal como se anotó en el punto 4) anterior, el cumplimiento del principio de servicio al costo se garantiza especialmente, cuando ya se cuenta con la liquidación presupuestaria de un año específico. El sistema de costeo que se utiliza en la actualidad, fundamentalmente se basa en las horas de regulación de acuerdo con la asignación de trabajo que se hace a cada uno de los sectores regulados. En ese sentido, la Autoridad Reguladora siempre ha insistido ante la Contraloría General sobre el tema de la disponibilidad de esos recursos, dado que hay servicios regulados a los que no se les fijan tarifas periódicamente, sin embargo, la organización debe estar lista para responder adecuadamente en caso de que decidan solicitar tarifas en un momento determinado. Estos elementos deben ser discutidos con amplitud para contribuir en las mejoras al sistema de costeo.</p>			
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>	
Argumentos CGR	<p>La entidad no aporta elementos que refuten o complementen lo indicado en los apartes relacionados con el sistema de costeo. Al respecto, se debe señalar que la liquidación presupuestaria se refiere a la ejecución de los ingresos y gastos previstos para cada período económico, con la cual se obtiene el resultado global de las entradas y salidas de efectivo en la ARESEP. Por lo tanto, no constituye un documento en el cual se reflejan los costos de la regulación.</p>			

Nro. Párrafos	2.42				
Observaciones Administración	En punto 2.42 del informe se reconocen los esfuerzos realizados para integrar los distintos requerimientos de mejora al sistema de Información, lo cual deja evidencia del marcado interés de parte de la Administración por resolver integralmente, las deficiencias señaladas por la Contraloría General y por parte de la Auditoría Interna de la ARESEP en su momento.				
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>		
Argumentos CGR	La entidad no aporta elementos que refuten o complementen lo indicado en el aparte correspondiente al sistema de información por lo que se mantiene en los términos originalmente planteados.				

Nro. Párrafos	2.47				
Observaciones Administración	La afirmación anterior tiene un contenido valorativo sobre las actuaciones de la ARESEP y dejan en duda si la ARESEP ha contado o no con un marco metodológico que cumpla con la Ley 7593. Se debe considerar que el enfoque del "modelo econométrico" es ampliamente utilizado en América latina, además entre 2002 y 2011 se aplicaron las denominadas Herramientas Complementarias.				
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>		
Argumentos CGR	Dentro de dicho párrafo este órgano contralor no pretende afirmar que la ARESEP en cuanto a la metodología ordinaria incumpla de manera completa los principios contenidos en la Ley 7593. Sin embargo, para mayor claridad se procedió a modificar la redacción de dicho párrafo dentro del presente informe, con respecto al planteamiento original.				

Nro. Párrafos	2.55				
Observaciones Administración	Interpretación estrecha del principio del servicio al costo. Interpretación que tiene un sesgo contable y que no toma en cuenta los enfoques modernos de regulación económica, ni lo que establece la Ley No. 7593 en cuanto a metodologías tarifarias deben establecerse para las industrias reguladas y no para las empresas individuales.				
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>		
Argumentos CGR	Lo indicado por este órgano contralor en cuanto a este particular, es que existen debilidades claras de cara a la aplicación del servicio al costo, determinadas y desarrolladas dentro del presente estudio de auditoría y que deben ser corregidas por la ARESEP. No obstante, para mayor claridad sobre esta temática y evitar interpretaciones confusas, se efectuaron cambios dentro del presente informe relacionas con este párrafo, con respecto al planteamiento original.				

Nro. Párrafos	2.58				
Observaciones Administración	El punto 2.58 incluye una cita fuera de contexto sobre una serie de desventajas de la aplicación de modelo econométrico para fijar tarifas. Dado como está redactado se da a entender que esas desventajas corresponden a la metodología vigente en el momento del estudio para fijaciones ordinarias. Eso no es correcto porque esa metodología estuvo compuesta tanto por el llamado "modelo econométrico" como por las herramientas complementarias				
¿Se acoge?	Sí	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Sobre este aspecto, a fin de evitar interpretaciones incorrectas sobre lo allí indicado originalmente, se procedió a modificar totalmente el contenido del presente párrafo, enfocado más bien a destacar la situación actual en cuanto a esta materia, donde a raíz de una resolución judicial la ARESEP quedó inhabilitada para aplicar las herramientas complementarias que generaban un balance en cuanto a este particular. En todo caso se indican, a manera de ejemplo, dos aspectos que a juicio de DITRA se podrían generar dada la situación actual en materia tarifaria.				

Nro. Párrafos	2.59				
Observaciones Administración	Se desconocen los avances logrados por la ARESEP para desarrollar una nueva metodología. Se deja la impresión de que en el período de estudio no se han realizado esfuerzos o que los esfuerzos han sido infructuosos. En el período de estudio se ha logrado un avance significativo en el desarrollo de esa metodología. No todas las contrataciones enlistadas por la Contraloría General estuvieron orientadas de manera específica al campo del desarrollo metodológico.				
¿Se acoge?	Sí	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acoge parcialmente lo expuesto por ARESEP, por lo que el texto del párrafo se modifica en forma integral, señalando expresamente cuáles son los proyectos que efectivamente se relacionan con el desarrollo de esa nueva metodología y se indica que se han generado avances sobre este particular.				

Nro. Párrafos	2.60				
Observaciones Administración	La Administración argumenta que la utilización de la palabra "tenían" deja la impresión de que los estudios aludidos en el párrafo 2.60 fueron malogrados. La frase "no han logrado los resultados obtenidos" deja la impresión de que esos estudios no están siendo utilizados. Además, argumenta la Administración que el período de análisis del estudio no contempló la aprobación por parte de ARESEP de una metodología para el transporte escolar.				
¿Se acoge?	Sí	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Para mayor claridad, se procede a modificar el texto del párrafo de manera que se hace referencia a los avances que sobre el particular se han tenido, no obstante, se mantiene la posición en cuanto a que al momento de la emisión del estudio aun la ARESEP no cuenta con una nueva metodología de fijación tarifaria ordinadira debidamente implementada.				

Nro. Párrafos	2.61 a 2.67			
Observaciones Administración	Las afirmaciones hechas en ese conjunto de párrafos carecen de sentido en virtud de que el modelo estudiado por la Contraloría General no está vigente y por el contrario, un nuevo modelo ya fue sometido a audiencia pública y el Centro para el Desarrollo de la Regulación está trabajando en la versión que será presentada ante la Junta Directiva para su aprobación. En virtud de lo anterior, la Contraloría General debería analizar el modelo una vez que haya sido aprobado por la Junta Directiva. Los defectos señalados por la Contraloría General han sido subsanados por el nuevo modelo automático.			
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial	<input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>En las argumentaciones dadas por la Administración para rebatir las deficiencias apuntadas por esta Contraloría General no se aportan elementos objetivos que permitan modificar el criterio emitido. Las citas textuales hechas por este órgano contralor del oficio 415-DITRA-2012 responden explícitamente a una pregunta que se planteó a ese órgano técnico de la ARESEP en materia de transporte sobre las ventajas y desventajas del modelo automático, por lo que se rechaza el argumento de que el contenido de ese documento indicado en los párrafos objetados por la Administración fueran sacados de contexto o malinterpretados.</p> <p>Los comentarios contenidos en los párrafos aludidos por la Administración se hicieron, con conocimiento pleno de la resolución de la Sala IV que derogó la resolución RJD-168-2011, con el fin de que la Administración los tomara en cuenta a la hora de emitir una nueva metodología extraordinaria, en caso de que así lo decidiera en aplicación de sus potestades regulatorias.</p> <p>A su vez, cabe aclarar que, este órgano contralor reconoce los esfuerzos realizados por ARESEP sobre la generación de un nuevo modelo de fijación tarifario, modalidad autobús, pero lo cierto es que a la fecha de emisión del presente informe éste no se ha implementado.</p> <p>A su vez, cabe aclarar que, esta Contraloría General mediante la presente auditoría está evaluando en cuanto a esta materia lo que al día de hoy está vigente, con miras a señalar debilidades que se consideren de cara a las nuevas metodologías que a futuro se van a implementar, de allí que reiteramos este órgano contralor no podría auditar metodologías que aún no se han utilizado.</p> <p>Ahora bien, en cuanto a este acápite cabe señalar que, para mayor claridad sobre esta temática, este órgano contralor procedió a modificar el párrafo 2.64, con respecto a su redacción original.</p>			

Nro. Párrafos	Disposición 4.6 (actualmente 4.7)			
Observaciones Administración	DISPOSICIÓN 4.6 No resulta legal ni técnicamente procedente que la Contraloría General emita instrucciones a la Administración de ARESEP mediante una disposición vinculante para que termine de ejecutar un proyecto. El texto de la disposición se basa en el supuesto equivocado de que la institución no ha ejecutado, ni ha estado ejecutando un proyecto de desarrollo de un nuevo modelo tarifario. En la disposición se establece un plazo para llevar a cabo el diseño de la metodología que no se sustenta en ningún análisis sobre la naturaleza del proyecto.			
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>
Argumentos	La Administración no aporta el sustento legal sobre la falta de legitimación legal y técnica de esta			

CGR	<p>Contraloría General para emitir disposiciones vinculantes a la Administración. De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, la Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. Por su parte, el artículo 12 de su Ley Orgánica Nro. 7428 del 7 de setiembre de 1994, la designa como órgano rector del Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública, otorgándosele a su vez la facultad para emitir disposiciones, normas, políticas y directrices de acatamiento obligatorio para los sujetos pasivos, a efecto de garantizar la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos.</p> <p>Por lo tanto, la emisión de disposiciones por parte de esta Contraloría General, es conforme con las potestades constitucionales y legales asignadas en la vigilancia del uso correcto de los recursos públicos.</p> <p>El incumplimiento injustificado de las órdenes emitidas por esta Contraloría General en el ejercicio de sus potestades, puede conllevar a eventuales responsabilidades, según lo dispuesto en los artículos 68 y 69 de la Ley Nro. 7428.</p> <p>Ahora bien, en cuanto a este particular, no omitimos señalar que, en la disposición 4.6 (actual 4.7) que lo que se requiere es que se consideren los mecanismos y los procedimientos para la actualización, con la periodicidad requerida, de las diferentes variables y parámetros que se utilicen. En todo caso, para efectos de generar mayor claridad en cuanto a este particular, se agregó dentro de dicha disposición la frase “todo lo anterior de acuerdo con el criterio de ese organismo regulador”</p>
------------	---

Nro. Párrafos	Disposición 4.7			
Observaciones Administración	La redacción desconoce que existen distintas opciones para determinar la demanda de las rutas y que la opción escogida debe ser parte integral del modelo de fijación ordinaria. No se puede dar un tratamiento separado e independiente a los procedimientos de determinación de la demanda respecto al nuevo modelo.			
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial	<input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>En cuanto a este particular la disposición planteada originalmente se unificó con la anterior disposición 4.6, de forma tal que, lo relativo a esa temática se recoge dentro del informe actual en forma integral dentro de la disposición 4.7. Ahora bien, a su vez el texto del informe se modificó en lo pertinente para hacer ver la necesidad de que en el nuevo modelo la demanda de las rutas de buses resulta necesaria su actualización.</p> <p>Finalmente, cabe mencionar que, las solicitudes referidas al aumento de plazo en las disposiciones 4.3, 4.4. 4.5 y 4.6, fueron atendidas, de forma tal que, donde se solicitó ampliar el plazo a un año calendario, se otorgaron 240 días hábiles.</p>			

Anexo No. 2

**Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Costos Variables y Coeficientes de Consumo Máximo de los Costos Variables considerados en el “Modelo Econométrico” utilizado para la fijación de tarifas del transporte remunerado de personas, modalidad autobús.**

Costo Variable	Coeficiente de Consumo Asociado	Última fecha de cálculo del coeficiente de consumo asociado
Combustibles	0,42/km	Valor fijo que proviene del MOPT desde 1997, fijado por ese Ministerio ³⁸ .
Aceite de motor	0,0073/km	
Aceite de caja de cambios	0,00042/km	
Aceite diferencial	0,00058/km	
Líquido de frenos	0,00022/km	
Grasa	0,00092/km	
Llantas	100.000 km/año	

Fuente: Oficio 0396-DITRA-2012, del 08/05/2012

³⁸ Oficio DGET-020-97 del 14/01/1997, según se indica en oficio 0396-DITRA-2012

Anexo No. 3

**Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Costos Variables y Coeficientes asociados a los costos fijos considerados en el
"Modelo Econométrico" utilizado para la fijación de tarifas
del transporte remunerado de personas, modalidad autobús**

Costo Fijo	Coeficiente de Consumo Asociado	Última fecha de cálculo del coeficiente de consumo asociado
Depreciación por vehículo	Método de suma de dígitos para un período de 7 años.	
Depreciación por equipo	0.01%	Proviene del MOPT desde 1997. ³⁹ .
Rentabilidad mensual total por vehículo	Tasa activa Sistema Bancario Nacional	Ídem
Rentabilidad Flota	Variable para vehículos > a 7 años	Desde el año 2004 se utiliza la tasa de interés activa del S.B.N.
Rentabilidad de Proveeduría	3%	Proviene del MOPT desde 1997.
Rentabilidad por equipo e instalaciones	4%	Ídem
Repuestos y accesorios	10%	Ídem
Personal de conducción	1,9 por vehículo	Ídem
Chequeador	0,3 por vehículo	Ídem
Personal de Taller o mecánico	0,8 por vehículo	Ídem
Seguros	₡52.155,0	Estudio de costos realizado por el INS en el año 2005.
	Monto variable	
Derechos de Circulación	₡8.000,0	Depende de la actualización tarifaria del ente competente.
Revisión Técnica Vehicular	₡13.076,0	Depende de la actualización tarifaria del ente competente.
Personal Administrativo	10%	Proviene del MOPT desde 1997
Otros gastos	2%	Proviene del MOPT desde 1997
Pagos de peaje		Depende de la ruta

Fuente: Oficio 0396-DITRA-2012 del 08/05/2012

³⁹ Idem

Anexo No. 4

**Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Costos considerados en el “Modelo Automático” para la fijación de tarifas
del transporte remunerado de personas, modalidad autobús.**

Tipo de Costo	Coefficiente de Consumo Asociado	Última fecha de cálculo del coeficiente de consumo asociado
Costo Combustible	0.42/km	
Costo de Salarios	1.9/ kilómetro para chofer, 0,3/km para chequeador/despachador y 0,8/km para mecánicos	Proviene del MOPT desde 1997, oficio DGET-020-97
Seguro Voluntario		Revisiones y actualizaciones anuales que realice el Instituto Nacional de Seguros.
Seguro Obligatorio		
Impuesto a la propiedad de vehículos		Fijación que al efecto realice el Ministerio de Hacienda.
Revisión Técnica Vehicular		Vigente para autobús, de acuerdo con la información de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.
Canon Regulación		
Canon CTP		
Aceite de Motor	0.0730/lts/km	
Aceite de caja de cambios	0.00042/lts/km	
Líquido de diferencial	0.00058/lts/km	
Líquido de frenos	0.00022/lts/km	
Grasa	0.00092/kg/km	
Llantas, rencauche, neumáticos	100.000 km/año	Proviene del MOPT desde 1997, oficio DGET-020-97

Fuente: Oficio 0316-DITRA-2012 del 17/04/2012