

INFORME TÉCNICO



Compañía Nacional de Fuerza y Luz

Abril 2021

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	4
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	4
I. Descripción de los Problemas	4
II. Vigencia de la situación que se pretende regular	7
III. Avance en su atención: Perfil de los regulados, obstáculos.	10
IV. Conclusiones	11
CAPÍTULO II	13
IDENTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS	13
I. Identificación de los Objetivos	13
II. Consistencia de los Objetivos.....	14
1. Establecer el ordenamiento que deben seguir los abonados de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz para la formalización y el acceso a los servicios que se les brinda.....	14
III. Vigencia y Validez de los Objetivos.	18
IV. Conclusiones	18
CAPÍTULO III	20
ANÁLISIS DE IMPACTO	20
I. Introducción.....	20
II. Análisis de cargas administrativas.....	21
1. Análisis de contexto	21
2. Perfil de los regulados.....	21
3. Descripción de los beneficios.....	22
4. Metodología para la cuantificación de los datos.....	23
5. Recomendaciones	28
6. Conclusiones	29
III. ANÁLISIS DE RIESGOS	29
1. Introducción.....	29
2. Metodología de Análisis de riesgo.	30
3. Análisis de riesgo.....	32
4. Conclusiones	33

INTRODUCCIÓN

Este informe se emite dentro del contexto del Proyecto de Mejora Regulatoria Costa Rica Fluye, que persigue básicamente dos grandes objetivos, uno metodológico, dirigido a consolidar una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex post*, fundamentada en las mejores prácticas de los países de la OECD. Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestionan diferentes instituciones seleccionadas para tal fin.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución de inventario de regulaciones en la institución, determinándose que, si bien, en un determinado momento se publicó el Diario Oficial un listado de trámites, la institución con cuenta con una regulación de derecho sino de hecho. Esto ha obligado a retomar esfuerzos que se habían hecho anteriormente por emitir esta regulación, y se ha trabajado con un equipo técnico y de dirección de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) para lograr una propuesta de regulación que empiece a ajustarse a los requerimientos legales, reglamentarios y de procedimiento que establece el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

El equipo de trabajo durante 17 semanas realizó el proceso de revisión de otras experiencias y de formulación de propuestas de mejora, tareas ejecutadas de manera conjunta con un equipo asignado por la Compañía para tales efectos, a quienes se externa el agradecimiento por su colaboración y aportes a lo largo de las reuniones que se realizaron para obtener la información y realimentación respectiva. Asimismo, se contó con el acompañamiento de la dirección técnica del proyecto y el equipo designado por el MEIC.

Este informe técnico contiene 3 capítulos. El primero que identifica las necesidades o la problemática que se pretende resolver con la regulación que se recomienda valorar para su emisión. Para ello fue necesario realizar un análisis retrospectivo de lo hecho por la institución, analizar su evolución y determinar los principales obstáculos que pueden incidir en la eficiencia de la regulación a proponer. El segundo capítulo aborda la determinación de los objetivos que se pretenden cumplir con dicha regulación, su consistencia y validez y vigencia. Finalmente, se hace un análisis de impacto, con dos componentes, uno de cargas administrativas, es decir, un esfuerzo de costeo de la aplicación de la regulación, tanto del lado de la Administración como del regulado; otro, de identificación, análisis y valoración de riesgos que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos. Este ejercicio cuenta con la ventaja de que al tratarse de regular una realidad vigente es posible obtener información que permita valorar adecuadamente la carga regulatoria que conllevará esta regulación.

Este informe pretende convertirse en el respaldo para la formulación de las propuestas de mejora que se han elaborado, y que constituyen un entregable aparte para la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

CAPÍTULO I

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

I. Descripción de los Problemas

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz no cuenta con una regulación administrativa oficial para su actividad de comercialización del servicio eléctrico, la cual debería sustentar los distintos trámites y requisitos que se solicitan para que el usuario pueda realizar ante ella las diferentes gestiones requeridas para obtener la autorización para adquirir un servicio o ejecutar cualquiera de las modificaciones, mejoras, ampliaciones u otras que se ofrecen. En consecuencia, es necesario dar fundamento jurídico a las regulaciones administrativas de hecho que aplica la Compañía, por lo que, se estará analizando la falta de un Reglamento Administrativo o más bien el uso de un reglamento empírico en esta institución.

La falta de una regulación administrativa puede decirse que data de los orígenes de la Compañía, inclusive después del contrato eléctrico, de 1941, no se registra información acerca de reglamentos o normas que impongan y/o regulen de alguna manera los trámites y requisitos que solicita la CNFL a los administrados. En el plano técnico lo que se ha hecho es ajustarse a las regulaciones emitidas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y otra normativa general como el Código Eléctrico.

El antecedente y fundamento legal para que exista una regulación de este tipo en la CNFL hace referencia a lo dictado por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) en la norma técnica “Supervisión de la comercialización del suministro eléctrico”, la que, precisamente en su artículo 24 establece:

Artículo 24 “La empresa eléctrica dentro de su área de concesión otorgará el servicio de energía eléctrica a toda persona física o jurídica que en materia de propiedad reúna los requisitos que las empresas eléctricas publiquen en cumplimiento a la ley 8220 “Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos¹”.

De acuerdo con esta normativa, la CNFL debe publicar los requisitos en cumplimiento con la ley 8220², “Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”, que, según esta legislación, para que una solicitud de requisito sea válida debe cumplir con lo dictado en su artículo 4 al prescribir que:

“Todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, para que pueda exigirse al administrado deberá:

- a) Constar en una ley, un decreto ejecutivo o un reglamento.

¹ ARESEP (2021), Supervisión de la comercialización del suministro eléctrico en baja y media tensión. Recuperado de <https://aresep.go.cr/normativa/1392-normativa-tecnica-nacional>

²Ley 8220 protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. Recuperado http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto

b) Estar publicado en el diario oficial La Gaceta junto con el procedimiento a seguir, los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicado en un lugar visible dentro de la institución. Asimismo, en un diario de circulación nacional deberá publicarse un aviso referido a dicha publicación².”

Si bien es cierto, la Compañía no posea un reglamento oficial con los requerimientos que establece la ley 8220, es importante mencionar que los diferentes trámites que han surgido de una interacción derivada entre los procesos que lleva a cabo la CNFL y las normas técnicas que establece la ARESEP, tales como: la Supervisión de la calidad del suministro eléctrico en baja y media tensión (AR-NT-SUCAL), Supervisión de la comercialización del suministro eléctrico en baja y media tensión (AR-NT-SUCOM), Supervisión de la instalación y equipamiento de acometidas eléctricas (AR-NT-SUINAC), Supervisión del uso, funcionamiento y control de medidores de energía eléctrica (AR-NT-SUMEL), Reglamento técnico de los servicios auxiliares en el sistema eléctrico nacional (AR-RT-SASEN)³, donde, algunas de estas normas establecen requerimientos que debe cumplir el administrado ante una empresa eléctrica, se incluyeron en una lista publicada el 18 de agosto del año 2014, en la Gaceta No. 157, la que se identificó como:

“Descripción de requisitos para Servicios Eléctricos que aplican para sectores de vías públicas en que la CNFL cuente con disponibilidad electro-energética⁴”

Dicha publicación además de buscar el cumplimiento con lo establecido en la ley 8220 antes mencionada, pretendía llenar los vacíos que se podrían estar dando en el área administrativa, debido a que la regulación derivada de este tipo de normas es meramente técnica. Con base en dicha publicación la CNFL asumió que ya se contaba con un reglamento oficial interno.

Agregado a lo anterior, esta publicación detalla una serie de trámites que pretendía ordenar la CNFL, de los cuales se pueden citar algunos:

- Servicio nuevo monofásico
- Cambio de nombre del servicio
- Cambio de voltaje
- Traspaso de medidor

Donde, además, estos tienen asociados una serie de requisitos que busca normar las distintas gestiones que realiza un administrado ante la CNFL, buscando dar una seguridad jurídica al abonado y cumplir con lo estipulado en las normas y legislación.

A la par de esa necesidad de ordenar el marco regulatorio administrativo aplicable a los servicios que implican una autorización o beneficio para sus abonados, la empresa también tiene la necesidad de enfocar su gestión al cumplimiento de metas estratégicas definidas en el “informe de sostenibilidad⁵” y que tienen que ver con:

³ ARESEP (2021) Normativa técnica Nacional. Recuperado <https://aresep.go.cr/normativa/1392-normativa-tecnica-nacional>

⁴ Gaceta (2014) N° 157 Recuperado [LA GACETA N° 157 de la fecha 18 08 2014 \(imprentanacional.go.cr\)](http://www.imprentanacional.go.cr)

⁵ CNFL (2019) Informe de sostenibilidad

- Sostenibilidad financiera
- Transformación digital
- Satisfacción del cliente

En la sostenibilidad financiera incide de manera importante, un aspecto señalado en el informe 2018 dentro del apartado “Retos de la compañía⁶”, donde se indica que la CNFL sigue realizando esfuerzos en temas de cobros superiores a 60 días para recuperar la energía no facturada, lo cual sigue siendo un tema que se reitera en el año 2019, en sus “Memorias del 2019”.

Además, la CNFL en los informes de memoria 2017, 2018 y 2019, exponen aun su inquietud por recuperar financieramente la energía no facturada a clientes que por diversas razones no se les ha podido suspender el servicio, y es que solo en 2017 la Compañía reportaba en el informe “Memorias 2017” la detección de 377 servicios ilícitos, que correspondían al 16% de servicios activos en condición ilícita, por la que otro 84% no se habían detectado a la fecha.

Sin embargo, la inquietud más grande es la lenta recuperación financiera que causó la puesta marcha del proyecto “Parque Eólico Valle Central” en 2015, el cual generó pérdidas para la compañía que, según datos de la Contraloría General de la República (CGR) en el “Informe de la auditoría de carácter especial acerca del desarrollo y operación del Parque Eólico Valle Central de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.⁷” este proyecto costó 2,5 veces más de lo previsto y puso en aprietos financieros a la empresa.

Si bien es cierto, aunque la necesidad de regular el servicio eléctrico ha sido derivada de las normas técnicas de la ARESEP, la compañía como tal sigue siendo una empresa pública que vende servicios, la cual debe mantener estándares altos en eficiencia, transparencia y servicio al cliente, sin perder la línea de empresa lucrativa.

Asimismo, el informe de “política de accesibilidad de servicios” en el apartado; compromiso con el cliente, se establece como un objetivo: “Garantizar la igualdad de oportunidades en los servicios que brinda la empresa, al generar acciones afirmativas en beneficio de nuestros clientes según lo establece la legislación vigente⁸”. Este mismo informe expresa que la Compañía procura la uniformidad y transparencia de los servicios que se brinda, lo que responde a las constantes quejas que detalla “Informe de quejas y denuncias de los prestadores de servicios públicos regulados I semestre, 2020⁹”.

Igualmente, la CNFL desde inicios de 2016 consideró necesario aumentar la inversión en soporte tecnológico con el objetivo de adecuar la plataforma a los avances tecnológicos que otras empresas eléctricas ya implementaban, así lo demuestra en el informe “Memorias 2016” la institución indica que: “se desembolsó un monto de ₡709,3 millones permitiendo un adecuado acceso a todos los servicios que se prestan a través

⁶ CNFL (2018) Memoria 2018. Recuperado

https://www.cnfl.go.cr/documentos/revistas/memoria_2018/memoria_2018.pdf

⁷ PGR (2015) INFORME Nro. DFOE-AE-IF-07-2015. Recuperada compañía nacional de fuerza y luz s.a.

⁸ CNFL (2017) Políticas de accesibilidad de los servicios

⁹ CNFL (2020) Informe de quejas y denuncias de los prestadores de servicios públicos regulados I semestre, 2020

de la plataforma de comunicaciones”¹⁰ lo cual buscaba ofrecer una mayor facilidad a los abonados en cuanto a gestión de trámites.

En consecuencia, existe la necesidad de emitir una regulación general, que contemple todas las gestiones que debe o puede realizar un abonado ante la CNFL y que venga a establecer las condiciones bajo las cuales se brindará el servicio eléctrico en su etapa de comercialización, en lo referente a los aspectos contractuales del servicio, es decir, en lo relativo a los derechos y obligaciones de la empresa y los abonados.

Otra problemática que debe atender esta regulación a emitirse es la necesidad de lograr una adecuada interacción del usuario con la CNFL, mediante plataformas tecnológicas que incentiven la no presencialidad, un aumento en la productividad y la reducción de costos para la compañía.

Finalmente, existe otra situación que debería solucionar la regulación, y es el establecimiento de un adecuado equilibrio entre el principio de gestión de negocio, según el cual debe captarse y retenerse la mayor cantidad posible de abonados y la flexibilidad que la regulación deba tener, de modo que no se convierta en una barrera que impacta negativamente sobre el logro de una sana sostenibilidad financiera. Indudablemente, la regulación no debe afectar ese principio financiero básico en cualquier negocio, sino más bien facilitararlo.

La sostenibilidad financiera pasa por atender varios temas relevantes en la gestión del servicio.

II. Vigencia de la situación que se pretende regular

La intención de establecer una regulación general para todas las gestiones administrativas que debe realizar un abonado ante la CNFL no es nueva.

En la “Memoria 2017” la CNFL presentó sus avances en materia de mejora regulatoria y exponía lo siguiente; “Se realizó y mantuvo la revisión de los servicios con mejora regulatoria y se remitió al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el informe de las mejoras aplicadas a los servicios analizados, el cual finalizó con un 100% de las mejoras a los trámites propuestas para el año 2017, cumpliendo así con la política de gobierno y que busca simplificar trámites a nuestros clientes¹¹”

No obstante, dos años después en el oficio DMR- DAR-INF -078-2019¹², relacionado con una “Consulta sobre posible incumplimiento a la Ley N°8220 por parte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)” el MEIC, incluyó una serie de lineamientos acerca de las pautas que debía seguir la CNFL para la implementación de un reglamento

¹⁰ CNFL (2016) Memoria 201. Recuperado
https://www.cnfl.go.cr/documentos/revistas/memoria_2016/memoria_2016.pdf

¹¹ CNFL (2017) Informe de memorias 2017. Recuperado
https://www.cnfl.go.cr/documentos/revistas/memoria_2017/memoria_2017.pdf

¹² Oficio DMR (2019) DMR- DAR-INF -078-2019

oficial, donde se indica que la CNFL no tenía avances en el tema de mejora regulatoria, a pesar de lo que se había planteado en el 2017.

Sin embargo, la Compañía argumentó en el oficio N.º 4001-387-2020¹³ que tiene validados los trámites que se solicitan a los abonados y que, además, se encuentran publicados en la Gaceta No.157 del 18 de agosto del 2014, para conocimiento de la población. Sobre este particular, en el oficio DMR-OF-331-2020, se indicó por parte del MEIC que era necesario que el instrumento publicado en La Gaceta No. 157 del 18 de agosto del 2014, se indicara de manera expresa que “los trámites y requisitos, ahí descritos, pertenecen a un reglamento, pues no queda claro, el acto administrativo que se emitió por la autoridad, por lo que no cumple con lo indicado en el inciso a) del artículo 4 de la Ley N° 8220.”

Adicionalmente, en el mismo oficio DMR-OF-331-2020 la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC, le responde a la CNFL lo siguiente: “para tener claridad y ampliar sobre este tema, se verificó con el Departamento de Apoyo Institucional, encargado del Catálogo de Trámites (CNT) donde, se confirma mediante el CNT, que no se han remitido a revisión del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), pues los mismos se encuentran en edición o revisión interna.”

En resumen, se entiende que la CNFL sí ha venido trabajando en el desarrollo de un reglamento, y aunque si ha hecho avances para ordenar todos los trámites en un mismo cuerpo normativo, todavía presenta rezagos que pueden estar afectando de algún modo el cumplimiento de esta obligación.

Por otra parte, en el 2019, se creó un sistema de gestión integrado (SGI) que consiste en “la combinación de varios sistemas que permite reducir documentación, facilitar la gestión y disminuir costos para la empresa¹⁴”, siendo una alternativa para reducir los tiempos de gestión y evaluar los procesos que se dan en las distintas unidades de negocio y así poder disminuir las quejas que se reciben por parte de los abonados en relación con la información solicitada. Ahora bien, dicho sistema debería tener la flexibilidad del caso para que sus operadores puedan responder aquellas situaciones que se presentan y que no están previstas.

Esa situación se constató en una visita realizada el 01 de febrero del 2021 (minuta CRF-CNFL01012021), en la sucursal de la CNFL ubicada en Guadalupe, donde se expuso las dificultades que se enfrentan cuando un abonado plantea una situación que no está regulada o por lo menos considerada en los procesos de trabajo, de manera que, frente al enfoque de negocio debe darse una solución inmediata, aunque no esté previsto en las reglas que se aplican

La creación del SGI, no solo estaría enfocado a facilitar la gestión de procesos que involucre al abonado, sino también, a idear estrategias para contener el gasto.

La prestación de servicios es el medio para la generación de ingresos por la Compañía, por lo que claridad de las reglas para que los abonados puedan acceder a dichos

¹³ Oficio CNFL N° 4001-387-2020

¹⁴ CNFL (2019) Sistema de Gestión Integrado. Recuperado <https://www.cnfl.go.cr/documentos/transparencia/sgi.pdf>

servicios obteniendo las autorizaciones o permisos requeridos es fundamental. La regulación debe evitar el surgimiento de filtraciones en la sostenibilidad financiera. En ese sentido, la CNFL efectivamente ha aplicado estrategias para contener la filtración de recursos financieros, por ejemplo: la Compañía en el informe “Memorias 2019” indica que la instalación de 25.000 medidores con tecnología AMI, lo que generará un ahorro, solo en lo relativo a la medición, de ₡2.5 millones al mes y ₡30 millones al año.

Pero, por otro lado, siguen existiendo variables que no se están tomando en cuenta ya que en enero 2021 y según datos financieros¹⁵ de la CNFL, se acumula más de 30 mil abonados con pendientes financieros en una categoría que va desde los 180 días en adelante, donde, se infiere que más de 30 mil personas tienen más de 6 meses de estar conectados a la red eléctrica nacional, en el que, por alguna razón no se ha podido suspender el servicio eléctrico, y acumulan deudas por más de ₡900 millones en solo esta categoría.

Según los jefes de sucursal, en una reunión celebrada el día 12 de febrero del 2021, atribuían parte de esta situación a que algunas personas están utilizando terceros individuos para evadir responsabilidades financieras en la facturación y es que según se menciona, existe un trámite hasta el momento que les permite facilitar esta evasión y que desafortunadamente cada vez más personas lo aplican.

Precisamente, el trámite que han utilizado algunas personas para evadir estas responsabilidades se denomina “servicio cambio de nombre”¹⁶, que permite que el dueño original, con la colaboración de una tercera persona, solicite el servicio con apenas una autorización dejando atrás las deudas que ya tenía el abonado original.

Asimismo, la CGR en un reciente informe “Informe No. DFOE-EC-SGP-00002-2020 seguimiento de gestión sostenibilidad financiera para la continuidad de los servicios públicos críticos ante la emergencia sanitaria¹⁷” evalúa la gestión financiera de 82 instituciones públicas de la cual dependen servicios públicos críticos, el cual pretendía analizar la gestión financiera en tiempos de crisis. En el caso de CNFL en la categoría de “capacidad para gestionar recursos financieros”, donde se tomaron en cuenta indicadores como liquidez, endeudamiento, solvencia y rendimiento el resultado fue de 33 puntos con base 100, el cual estuvo por debajo de la media de los datos y uno de resultados más bajos de dicho informe, que además concluye diciendo: “La deficiente capacidad para gestionar los recursos financieros por parte de las instituciones públicas, si bien se ve afectada por la citada emergencia, tiene su origen en causas previas¹⁸”

Añadido a lo anterior, la CNFL ha hecho inversiones millonarias en proyectos que deben ejecutarse para el mantenimiento y buen funcionamiento del servicio de energía eléctrica,

¹⁵ CNFL (2021) Histórico pendientes enero 2021

¹⁶ CNFL (2021) <https://www.cnfl.go.cr/servicios-electricos-para-inmuebles/tramites-y-servicios/cambio-de-nombre-de-cliente>

¹⁷ NFORME N° DFOE-EC-SGP-00002-2020. Recuperado [SIGYD_D_2020019780.pdf \(cgr.go.cr\)](#)

¹⁸ NFORME N° DFOE-EC-SGP-00002-2020. Recuperado [SIGYD_D_2020019780.pdf \(cgr.go.cr\)](#)

donde según el informe “Memorias 2017”¹⁹ para ese año se ejecutó más de ¢7.500 millones aproximadamente.

Además, con respecto a los avances tecnológicos, la compañía tuvo que implementar estrategias tecnológicas temporales para que el usuario pudiera gestionar los trámites desde la virtualidad, sin que este tuviese que presentarse en alguna sucursal a firmar algún documento, esto se llevó a cabo debido a las restricciones sanitarias que enfrentó el país a inicios del pasado mes de marzo del 2020, no obstante, como menciona un comunicado en la página web²⁰ de CNFL “las medidas son temporales”.

Sin embargo, en cuanto a la necesidad tecnológica, sin tener en cuenta el efecto pandemia, el ciudadano debe presentarse a firmar los documentos físicos, lo cual podría estar provocando una contrariedad de objetivos con el desarrollo de estas plataformas y podría incentivar aún más las quejas en la institución

Asimismo, sigue habiendo vacíos que en cuanto al ordenamiento de los trámites y los portillos financieros que se podrían generar entorno a estos.

Por lo cual el ordenamiento para la disminución de quejas, junto con el desarrollo tecnológico y la reducción en la filtración financiera mantienen su vigencia.

III. Avance en su atención: Perfil de los regulados, obstáculos.

Los regulados a los que alcanzan las disposiciones del Reglamento, son los que la misma CNFL ha definido como el área de concesión del servicio, donde, ha clasificado estos usuarios agrupándolos en 3 categorías:

- a. Residencial
- b. Comercial
- c. Industrial

Este perfil aplica para toda persona física o jurídica o de hecho que requiera obtener algún servicio eléctrico o gestionar alguna modificación en su servicio, ahora bien, con base a esto, se define una serie de requisitos meramente administrativos que pretende corroborar con el trámite que realiza el abonando.

Paralelamente, con la definición del perfil de los regulados, es necesario examinar los obstáculos que se enfrentan en la solución de la necesidad o el problema que sustenta la propuesta de emisión de la regulación bajo análisis. Fundamentalmente, se han identificado dos grupos de obstáculos los cuales se contemplan a continuación: los relacionados con aspectos tecnológicos, y los referentes a aspectos jurídicos que impacten de manera negativa la solución de la necesidad que persigue la regulación bajo análisis.

¹⁹CNFL (2017) Memorias 2017

²⁰ CNFL (2020) <https://www.cnfl.go.cr/covid-19>

- Tecnológicos: La institución ha realizado en los últimos años importantes esfuerzos para mejorar la gestión de los trámites que el regulado realiza ante la CNFL, los cuales han quedado constatados en los informes de la Compañía a través de las inversiones millonarias que han hecho al soporte tecnológico de la misma. Sin embargo en la práctica se enfrentan a dificultades en relación con la interoperabilidad de sus sistemas con otras instituciones de las cuales emiten otros requisitos para garantizar la seguridad del abonado (CFIA, por ejemplo), por lo que la gestión presencial de algún trámite ligado al servicio eléctrico sigue siendo importante.
- Jurídicos: Como se detalló anteriormente esta regulación se ha derivado de las regulaciones técnicas que impone la ARESEP a las empresas que comercializan la energía eléctrica como lo es la “Norma técnica para la supervisión de la comercialización del suministro eléctrico en baja y media tensión, ar-nt-sucom”, un obstáculo que pueden causar estas normas técnicas llamadas reglamentos vinculantes son los cambios o modificaciones que se generan en torno a ellos y pueda entorpecer a la solución de la necesidad que persigue la regulación bajo análisis.

Por lo tanto, un obstáculo importante que se puede determinar es la poca efectividad de mejoras tecnológicas, además de la falta de cláusulas de caducidad para que esta regulación no pierda vigencia en el tiempo.

IV. Conclusiones

1. Debido a que no se tiene una regulación formal la administración no ha podido identificar o medir su eficacia y poder aplicar herramientas que conlleve a la eficiencia para la simplificación de trámites.
2. El no tener un marco de referencia con respecto a la aplicación de requisitos, las distintas unidades de negocio de la CNFL han optado por aplicar criterios derivados la práctica que podría estar incidiendo negativamente en la gestión de un trámite como tal.
3. Los avances tecnológicos de la Compañía han sido muy débiles en cuanto las gestiones que pueden realizar los abonados con respecto a un trámite, ya que, al no contarse con una regulación oficial, el Departamento de Tecnología carece de un respaldo para diseñar una herramienta tecnológica que permita establecer los requisitos que se pueden solicitar y asociar la ejecución de la gestión en línea.
4. Se filtran sumas importantes de dinero debido a portillos generados por el diseño de algunos trámites, de lo cual muchos desafortunadamente se han aprovechado para hacerse “ilegalmente” del servicio evadiendo responsabilidades de pago.

5. A raíz de esta situación se podrían estar generando externalidades negativas tanto para la calidad de vida de la ciudadanía como en la medición de efectividad de la regulación debido a que no cuenta con una.

CAPÍTULO II IDENTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS

I. Identificación de los Objetivos

En este apartado se identificarán los distintos objetivos que persigue la puesta en marcha de la regulación implementada en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

Es de esperar que la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, en un plazo de 8 meses (lo que resta del año) cumpla con la redacción final y revisión del reglamento, el cual deberá ser presentado ante el SICOPRE, para así cumplir con la ley 8220, y posteriormente proceder a su firma y publicación. Asimismo, poder cumplir con la incorporación de los trámites en el Catálogo Nacional de Trámites.

Por lo que se contempla como primer objetivo el establecer el ordenamiento que deben seguir los abonados de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz para la formalización y el acceso a los servicios que se les brinda.

Un segundo objetivo que se pretende con esta regulación es sustituir la presencialidad de las gestiones que hace el abonado por la posibilidad de hacerlas de manera virtual. Este objetivo requiere como base para su cumplimiento la implementación de la firma digital para aquellas gestiones que se realicen de manera virtual.

La implementación de la firma digital va a permitir que la mayoría de los trámites que se realizan en la Compañía de manera presencial, se puedan realizar por medio del correo institucional. La implementación de esta medida va a permitir no solo la simplificación de trámites, sino también el avance tecnológico que ha quedado rezagado en la institución. De igual manera, la Compañía trabaja en una plataforma que permita realizar todos los trámites y servicios directamente desde la agencia virtual de la institución, lo que vendría a reemplazar el envío de información al correo institucional.

Como tercer y último objetivo se determinó la reducción de las filtraciones financieras que se generan por la existencia de lagunas jurídicas en la aplicación práctica de la regulación, hasta alcanzar un punto mínimo.

Durante la elaboración del reglamento se comprobó que durante algún tiempo los mismos trámites que ofrece la Compañía han servido como portillo para eludir la responsabilidad de pago por parte del dueño del servicio.

El principal trámite que ha permitido dichas fugas corresponde al trámite llamado "cambio de nombre" el cual ha generado que varios usuarios se valgan de este como portillo para evadir el pago de los recibos facturados, haciendo que se vuelva incobrable por parte de la CNFL la facturación y la cancelación del servicio.

II. Consistencia de los Objetivos

Para determinar la consistencia de los objetivos, se utilizarán los criterios SMART (por sus siglas en inglés), tal y como lo recomiendan las buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los criterios SMART en español significan: específico, medible, alcanzable, realista y relevante y, específico en tiempo.

A partir de lo anterior, se procede con el análisis individualizado de los tres objetivos identificados en el apartado anterior:

1. Establecer el ordenamiento que deben seguir los abonados de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz para la formalización y el acceso a los servicios que se les brinda.

Tal y como ya se ha comentado, la regulación de las diferentes gestiones que deben realizar los abonados de la CNFL ha sido una regulación de hecho, ya que no se ha aprobado ninguna regulación formal que establezca los trámites y requisitos que debe cumplir un regulado para obtener los permisos o autorizaciones que requiere de esta empresa, lo cual plantea el riesgo de que operen diferentes formas de gestionar una misma situación en diferentes dependencias.

- a) **Específico:** La especificidad del objetivo está en la capacidad de la recoger todos los trámites y requisitos que se aplican en la institución, dejando un espacio para la actualización periódica. Al acotarse en el tiempo la revisión de este Reglamento está la posibilidad de establecer criterios de medición de su idoneidad para resolver las situaciones que se presenten a la institución. Esto se puede lograr mediante la realización de encuestas de satisfacción del cliente, que ya aplica la CNFL donde se consulte sobre la completez de los requisitos solicitados en su gestión.
- b) **Medible:** El reglamento establece claramente para cada trámite sus requisitos, y en los casos donde existen pagos directos por el regulado, están definidas las fórmulas de cálculo para determinar el pago que le corresponde realizar al regulado.
- c) **Alcanzable:** La institución ha asignado los recursos necesarios para trabajar en la elaboración de esta regulación, así como el esquema organizativo para dar eficiencia al proceso. En relación con esto último funciona un comité ejecutivo que estuvo a cargo del proyecto, dicho comité se consolidará como una comisión de mejora regulatoria en la institución, por lo que se cuenta con el conocimiento y los funcionarios idóneos en los distintos departamentos dentro de la institución para dar sostenibilidad al proceso, haciendo más sencillo el poder alcanzar este objetivo.

- d) **Realista y Relevante:** La importancia y relevancia de este objetivo son vitales para la CNFL, en el tanto que tiene el requerimiento del MEIC para que se desarrolle una regulación en la línea que tiene el proyecto de Reglamento. El contar con un reglamento va a venir, no solo a generar un cumplimiento en cuanto a la obligación de cumplir con la Ley No. 8220, sino que va a generar un documento que al contar con una revisión ex ante, será el parámetro de referencia para que dentro de un plazo prudente al realizarse una revisión ex post, se pueda comparar y determinar la efectividad de la regulación.
 - e) **Específico en Tiempo:** Se establece un plazo máximo de 8 meses para que se tenga por terminado el reglamento, de manera que se pueda empezar a cumplir el objetivo. Se debe establecer una fecha máxima para cada etapa a la posterior formalización del reglamento por parte de la CNFL, ya que se requiere la participación de instancias como el MEIC aprobando la regulación para que pueda ser publicada.
2. **Sustituir la presencialidad de las gestiones que hace el abonado por la posibilidad de hacerlas de manera virtual.**

Como se ha mencionado anteriormente la virtualidad en la Compañía ha quedado relegada al uso de la página web, la sucursal virtual y la aplicación para dispositivos móviles. Si bien a través de dichos canales digitales se puede acceder a una serie de servicios, excluyendo la solicitud de un medidor, instalación de transformadores, algún servicio nuevo, o algún trámite relacionado con un medidor ya instalado.

Durante el año 2020, la institución optó por aplicar una serie de medidas en cuanto a la atención de los clientes de la Compañía, dadas las medidas sanitarias tomadas por las autoridades de salud del país en ese momento.

Una de las medidas que se implementaron, fue el utilizar el correo institucional para la solicitud de trámites aplicando tanto la firma digital como la firma manuscrita.

Dado el resultado positivo de la medida se incorporó a la regulación de manera regulada el uso de esta, con el fin de dar seguridad jurídica tanto al administrado como a la administración. Tomando esto como el inicio de una mejora en cuanto a la virtualidad de la institución.

- a) **Específico:** Si bien se tienen varias opciones por parte de la CNFL para dar un cambio hacia la virtualidad que permita al usuario poder realizar la mayoría de los trámites desde una computadora o teléfono inteligente, la aplicación de una medida en estos momentos que funciona y ayuda a simplificar los trámites, costos y celeridad de los procesos es la firma digital.

La firma del cliente es un requisito de aceptación que va inmerso en la mayoría de los trámites que ofrece la CNFL, por lo que el darles celeridad a los trámites de esta manera otorga una serie de beneficio para ambas partes.

Este objetivo puede contar con indicadores de cumplimiento e impacto que permitan ir midiendo la incidencia de los medios utilizados para alcanzar el objetivo, que posiblemente no se agote en la firma digital, sino que requerirá de otras acciones que desde la regulación vayan desarrollándose. Pero sí es posible, establecer metas parciales de usuarios virtuales por unidad de tiempo.

- b) **Medible**: Tanto el Departamento Legal como el Departamento Comercial emitieron criterios a favor de la aplicación de la firma virtual para la solicitud de trámites por medio del correo institucional, dado que esta acción está en manos de la administración, podría pensarse que esta propuesta no conlleva ninguna carga o costo adicional para el regulado o usuario de los servicios de la CNFL, sin embargo, no debe perderse de vista que la obtención del certificado de autenticación tiene un costo cobrado por el banco que expida dicho certificado.

Como se indicó anteriormente, esta no es la única opción que ayudaría al cumplimiento del objetivo, sino que irán desarrollándose más posibilidades que harán más expedita y sencilla la relación regulado regulador.

- c) **Alcanzable**: La realidad presenta una eventualidad que le dio paso a la permanencia. El uso de la firma digital y en general la incorporación de la virtualidad como un medio para realizar las gestiones asociadas a la regulación cuenta con el compromiso de la institución para ir dando los pasos en esa dirección. Además, se han asignado recursos para fortalecer el área de tecnología lo que permite crear la infraestructura necesaria para facilitar la vida a los regulados.
- d) **Realista y Relevante**: Como se mencionó anteriormente, las gestiones que realizan los regulados ante la CNFL de manera virtual, mediante el correo institucional y certificados por medio de la firma digital, es algo que se viene realizando producto de la emergencia sanitaria que ha vivido el país, por lo que con este objetivo se formalizar una práctica que vendrá a dar mayor efectividad a la regulación.

La situación actual es clara en que no solo es realista el objetivo dado que ya se viene aplicando, sino que se volvió relevante para la institución no solo por una cuestión de celeridad a la hora de tramitar cada solicitud, sino también porque es una forma más expedita y segura para que el usuario realice sus gestiones ante la CNFL.

- e) **Específico en Tiempo**: Indudablemente los cambios en la infraestructura tecnológica se toman su tiempo, sin embargo, es importante establecer cronogramas de avance en el proceso de implementación de los cambios. Pero

también debería establecerse indicadores de gestión asociados a ir alcanzando, mediante objetivos intermedios una meta de virtualidad establecida desde el principio.

Sin embargo, aunque ya se pueda proceder de esta manera a la hora de gestionar los trámites, la solicitud es emitir un comunicado en los diferentes canales de comunicación que tiene la Compañía, para de esta manera generar en los usuarios una nueva tendencia hacia la virtualidad e ir dejando la presencialidad en las sucursales.

3. Reducción de las filtraciones financieras que se generan por la existencia de lagunas jurídicas en la aplicación práctica de la regulación, hasta alcanzar un punto mínimo.

- a) **Específico:** La especificidad del objetivo está en función de que se puedan establecer indicadores que permitan medir su desempeño. Tal y como se ha formulado el objetivo, es claro que la intención de establecer reglas claras no solamente tiene una finalidad ordenadora y organizativa, sino también financiera, ya que, por el giro de negocio que tiene la CNFL, el impacto en la recaudación de ingresos, debe ser también un medio para determinar la efectividad de la regulación.

En ese sentido, la posibilidad de incidir sobre aquellas actividades que generan filtros en la recaudación debe ser una finalidad de la regulación. Dado que se plantea que debe haber un mínimo estructural, lo importante aquí es poder definir técnicamente ese mínimo y establecer metas que se puedan medir anualmente.

- b) **Medible:** Este objetivo puede conllevar cargas para el regulado que incumple su obligación de pago, pero en general para los regulados que honran sus facturas no implica ninguna carga o costo adicional.

Igualmente, esto requiere una adecuada planificación, ya que establecer un mínimo estructural y alcance exige que en la planeación anual se incluyan acciones tendentes a mejorar el indicador, mediante una reducción en los niveles de filtraciones.

- c) **Alcanzable:** La CNFL ha venido creando las condiciones necesarias para que el objetivo como tal se alcanzable. Sin embargo, hay una acción que debe valorarse, ya que una fuente de filtración lo es la posibilidad que tiene el propietario de registrar el medidor a nombre de un tercero, por lo que se planteó la consulta al Departamento Legal, sobre la posibilidad de que el medidor estuviera sujeto al dueño registral y/o a la propiedad, sin embargo, la respuesta se limitó a tomar como ejemplo otras instituciones que prestan el cobro de esta manera, mas no se logró corroborar como lo hacían estas instituciones.

Por lo que se plantea realizar una consulta ante la Procuraduría General de la Republica, para que sea este ente quien resuelva si es posible o no el cobro de la manera presentada. En ese sentido, la posibilidad de alcanzar el objetivo sería mayor, ya que se contaría con una herramienta adicional para mejorar la recuperación de ingresos.

- d) **Realista y relevante**: Dada la situación financiera que vive el sector público del país, este objetivo es muy importante, por lo que se cumple a cabalidad con este criterio. Dado que el nivel de morosidad o elusión solo recae sobre una proporción de los regulados, no afecta a la gran mayoría de los abonados, lo que no va a generar ningún rechazo relevante.
- e) **Específico en tiempo**: Es factible imponer un período durante el cual, con indicadores intermedios, se vayan tomando acciones para medir el nivel de avance en la disminución del nivel de pérdidas no técnicas que se haya, técnicamente, determinado.

III. Vigencia y Validez de los Objetivos.

Dado que se está ante una regulación nueva, se parte del supuesto de que los objetivos definidos o identificados a alcanzar con la regulación son válidos y se mantienen especialmente vigentes.

IV. Conclusiones

1. La elaboración del Reglamento supuso para el proyecto, la aplicación de un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, de manera que no hace una revisión en los términos que la metodología de AIR ex post plantea.
2. El desarrollo de la regulación no implica solamente un avance hacia la mejora regulatoria por parte de la CNFL, sino que ofrece seguridad jurídica no solo a la Compañía como tal, sino también a sus abonados y además poder cumplir con la obligatoriedad que demanda la ley 8220, en su artículo cuarto.

El Reglamento propuesto viene a ordenar las relaciones empresa abonado, otorgando claridad, transparencia, seguridad jurídica y una mejor herramienta de trabajo para los equipos humanos de la CNFL.

3. La virtualidad que es una realidad que ha tocado a la CNFL, fue una luz que permitió a la institución comprender que este tipo de avance no solo es necesario, sino que es posible de realizar, por lo que el desarrollo de los medios que fortalezcan este objetivo es fundamental para avanzar hacia una regulación más simple, más efectiva y sobre todo más barata para el regulado.

4. Si bien es cierto, algunos factores económicos que generan pérdidas en la Compañía no pueden ser solventados a través de la regulación administrativa, el hecho de poder contemplarlos en la realidad, supone la posibilidad de generar consultas antes los entes competentes que aclaren las diferentes opciones que puede tener la empresa para emitir cláusulas o condiciones que le permitan a la CNFL realizar cobros no solo a la persona ligada al medidor, sino también a los dueños de la propiedad que a veces tienden a valerse de estas lagunas para dejar de cancelar montos que a la larga representan una cantidad importante para la institución.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE IMPACTO

I. Introducción

En este capítulo se revisan los dos principios que, de acuerdo con la OCDE, son los que fundamentan en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes:

- El de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y la administración.
- El de precaución, en dónde se realizan análisis respectivos a los posibles riesgos que afectan el cumplimiento de la regulación y su impacto.

Por lo anterior, en el caso del principio de proporcionalidad se realiza un análisis de cargas administrativas haciendo uso del método de costo estándar. En dicho método se analizan los costos de elementos como precios, tiempo y cantidad. El criterio de cantidad está compuesto por las gestiones realizadas por regulados en asocio a la regulación bajo análisis, así como de las frecuencias de dichas gestiones. Lo anterior, por lo tanto, permite desarrollar una ecuación que otorgue los costos referentes tanto por la parte administrativa como para la regulada.

Esto se logra a partir de dos elementos, uno relacionado con la institución que gestiona la regulación, mediante un mapeo simple de procesos referente que deben seguir los regulados para tener acceso a los servicios que presta la Compañía.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se utiliza la metodología de costeo estándar tomando en cuenta la cantidad de funcionarios que laboran en los procesos identificados, las frecuencias en las que realizan dichas tareas por día, así como su salario. Este último incluye el porcentaje correspondiente a la tarea referente al proceso bajo estudio.

Para el caso de los regulados, la información se obtuvo a partir de entrevistas realizadas a distintos tipos de abonados, recopilando así información directa sobre su percepción y experiencia con los distintos trámites referentes a los reglamentos bajo estudio. También se aplicaron encuestas con el apoyo de la misma CNFL.

Por su parte, el objetivo del apartado de análisis de riesgos referente al principio de precaución es identificar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de los objetivos de la regulación. Una vez identificados se analizan y finalmente se valoran.

Consecuentemente, en dicha sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación subexámene.

II. Análisis de cargas administrativas

1. Análisis de contexto

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) aparece como una de las empresas eléctricas más representativas del sector, ubicándose solo por debajo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Esta Compañía atiende más del 30% del total de los abonados eléctricos a nivel nacional²¹, donde, anualmente se tramitan en promedio más de 57 mil solicitudes de gestiones de parte de los abonados según datos de la CNFL de 2019²².

A pesar de la importancia que tiene la empresa en la provisión de un servicio básico, no se encontraron estudios que permitan cuantificar las cargas que implican las regulaciones que gestiona la institución tanto en su papel como regulador, como del lado de los regulados. Sin embargo, de acuerdo con el informe del Doing Business²³ el costo de obtención de electricidad, o de conexión, ronda los \$158, que está referido especialmente a un tipo de abonado comercial.

Por consiguiente, este análisis pretende cuantificar los costos internos y externos en los que incurre tanto el abonado para adquirir el servicio eléctrico o algún trámite, como también el costo para el regulador, que como parte de sus funciones debe velar por el cumplimiento regulatorio una vez que el abonado ha presentado la totalidad de requisitos para el trámite en cuestión, por ende, existe la necesidad de cuantificar los costos que se asocian tanto con el regulado como con el regulador, con el objetivo de calcular el coste promedio que genera esta regulación al país, y a priori se puedan tomar en consideración alternativas novedosas acordes a la coyuntura.

Como parte del análisis de contexto se pretendía la comparación con estudios o informes con características similares, no obstante, a la fecha de este informe no fue posible ubicar ninguna investigación que cuantificara los costos de aplicación de regulación, por lo tanto, este análisis de impacto constituye una línea base tanto de las cargas que afectan a los regulados como al regulador.

2. Perfil de los regulados

En cuanto a los regulados la CNFL es una empresa prestataria del servicio eléctrico y su área de concesión comprende la mayor parte del Gran Área Metropolitana (GAM), que además es acá, donde existe la mayor concentración de población y empresas del país, por ende, para definir el perfil del regulado es importante connotar que toda persona, empresa o industria que requiera el servicio de electricidad o gestionar algún trámite de índole eléctrico debe estar dentro del área servida por la misma, a raíz de esto, la CNFL ha clasificado a los más de 560 mil abonados en 3 grupos:

Residencial: Dirigido a la ciudadanía con un perfil de consumo bajo, como la categoría lo señala su uso es “residencial”.

²¹ ARESEP (2020) estadísticas del mercado eléctrico nacional. Recuperado: <https://aresep.go.cr/electricidad/estadisticas/1389-estadisticas-del-mercado-electrico-nacional>

²² Matriz de gestiones CNFL (WFQ 0050 2019).

²³ Banco Mundial, Doing Business, 2020. Obtención de Electricidad. Recuperado: <https://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploretopics/getting-electricity>

Comercial: En este caso estará dirigido a empresas que facturan cantidades elevadas de electricidad, donde probablemente su uso sea para actividades económicas más intensas.

Industrial: Este perfil de abonado es el que representa toda la gran industria especializada, donde, su demanda eléctrica sobrepasa la comercial debido a uso intensificado que se le da a la energía eléctrica.

En resumen, el perfil del regulado es el de una persona física o jurídica que tenga la necesidad de adquirir el servicio eléctrico, ya sea para uso residencial o para poner en marcha alguna actividad económica, donde se requiera de la energía eléctrica para su funcionamiento o bien realizar alguna gestión una vez obtenido el servicio.

Además, es importante mencionar y según estadísticas de la Autoridad reguladora de los Servicios públicos (ARESEP), la CNFL ha aumentado en un 10% el número de abonados de tipo residencial²⁴ siendo estos poco más del 88% del total de abonados registrados a diciembre 2020, lo que se traduce, en que aproximadamente 8 de cada 10 personas registradas en la CNFL son de tipo residencial.

3. Descripción de los beneficios

Los beneficios que pueden asociarse a esta regulación son beneficios que debido a la naturaleza de la compañía son dependientes o necesitan de la electricidad para los distintos procesos industriales y/o comerciales, sin embargo, también benefician en un gran porcentaje a una población que utiliza la electricidad en su diario vivir.

Además, parte de los beneficios de una aplicación eficiente en la regulación administrativa es que impulsaría una disminución en tiempos en que el abonado debe invertir para cumplir con los requisitos, esto debido, a que según datos de un focus group realizado, más del 87% de las personas tuvieron que invertir entre 5 a 24 horas para completar los requisitos que requiere un trámite²⁵, por ende, ahora que se ha establecido todo un marco legal que le de ordenamiento tanto a los trámites como a los requisitos, se prevé un una disminución en los tiempos que tarda el abonado para gestión de un trámite y que este tiempo sea utilizado en el desarrollo de su actividad.

Asimismo, impulsa la creación de nuevas empresas ya que elimina la discrecionalidad que podría existir en el tratamiento de los requisitos y pudiera generar alguna barrera que atente al desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

Igualmente, un beneficio que podría tomar fuerza a raíz del presente análisis es la identificación de los trámites por parte de la CNFL que están generando más costos para el abonado y poder abordarlos con alguna intervención que facilite la adquisición del servicio

La incorporación de la firma digital y otros avances tecnológicos en algunos de los trámites que establece la compañía aceleraría el tiempo de respuesta de la CNFL con el abonado, en virtud de esto se facilitarían las solicitudes de trámites que pueden impactar de manera positiva la actividad económica que realice el abonado, donde se prevé que disminuya el costo de oportunidad ya que puede destinar más horas a su actividad laboral.

²⁴ ARESEP (2020) estadísticas del mercado eléctrico nacional. Recuperado: <https://aresep.go.cr/electricidad/estadisticas/1389-estadisticas-del-mercado-electrico-nacional>

²⁵ Ver matriz de cargas administrativas regulado CNFL

Asimismo, es importante hacer hincapié en que los beneficios podrán medirse en la posteridad ya que uno de los objetivos de esta cuantificación es que sirva de base y pueda compararse con cálculos futuros con el fin de evaluar los cambios realizados y su impacto en los en los regulados.

4. Metodología para la cuantificación de los datos

Es significativo mencionar que los cálculos asociados al regulado, se realizaron siguiendo la metodología del Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés), el mismo propone calcular los "costos administrativos" en función tanto del tiempo como del costo requerido para cumplir, el cual, en este caso el costo se obtuvo mediante la técnica de investigación aplicada en este análisis, y la cantidad gestiones realizas se consiguió con información anualizada por parte de la CNFL para el año 2019, además, como parte de lo que propone el modelo de costeo, también se solicitó datos como el costo de adquisiciones en donde por dificultad de aproximar un dato se obtuvo un monto que unificaba todos los rubros en los que incurrió el abonado.

En el caso del regulador la técnica fue diferente, ya que la misma institución mantiene un registro de los costos internos, externos, gestiones realizadas por año y además en el costo que le genera cada empleado.

A continuación, en el Cuadro III.1 se detallan las gestiones por tipo abonado para 2019. Como se detalló inicialmente se presentan los puntos que hay que considerar en el siguiente análisis.

Cuadro No. III.1
Gestiones por tipo abonado periodo 2019

Abonado	Gestiones
Residencial	34.224
Comercial	7.042
Industrial	309
Total	41.575

Fuente: CNFL

Técnica de investigación:

Las técnicas de investigación son el conjunto de herramientas, procedimientos e instrumentos utilizados para obtener información y conocimiento²⁶, para el caso de la CNFL el "Focus Group" fue la técnica utilizada para obtener los datos de los regulados y poder después procesarlos, donde, además se respaldó la información mediante cuestionarios que funcionaron como documentos de consulta en el cálculo, sin embargo, los datos obtenidos mediante focus group son los que se tomaron en consideración para el procesamiento de los datos.

Trámites evaluados en el análisis:

²⁶ Técnicas de investigación (2021). Recuperado <https://sites.google.com/site/tecnicasdeinvestigaciond38/metodos-estadisticos>

Aunque la compañía tiene ya definida una serie de trámites o gestiones que se realizan ante la misma, esta evaluación solo tomó en consideración los 6 trámites más significativos²⁷, los cuales se detallan a continuación:

- Cambio de medidor/voltaje
- Servicio nuevo trifásico
- Cambio de tarifa
- Desconexión del servicio eléctrico
- Servicio nuevo monofásico
- Traspaso servicio eléctrico

Supuestos incluidos en el análisis:

Para la cuantificación de ciertas estadísticas se determinaron algunos supuestos con el objetivo de poder calcular el costo de todos los trámites antes mencionados, se detallan los siguientes:

Primeramente, para el cálculo del costo del trámite “retiro o desconexión del servicio de tipo residencial” los rangos fueron calculados con el promedio del costo para este mismo trámite, pero de tipo comercial para aproximar los costos, ya que en la práctica ambas gestiones son básicamente iguales.

Segundo, los costos tanto internos como externos, así como costos incurridos en adquisiciones fueron determinados como uno solo, debido a la dificultad que presentaban las personas participantes del focus group para subdividir ese rubro.

Tercero, para aproximar los gastos que se generan en combustible en la sección de cargas administrativas, la CNFL facilitó el promedio semanal de kilómetros que realizan las cuadrillas, por lo que a falta de estadísticas, el cálculo se realizó de la siguiente forma: el kilómetro promedio diario de la CNFL multiplicado por el promedio del costo que de un kilómetro en un vehículo tipo rural a Diesel con una antigüedad promedio de entre 5, 6 y 7 años, según tabla aplicada por la Contraloría General de la República²⁸.

Cuarto, el porcentaje promedio²⁹ de los incentivos para los que intervienen con la regulación según CNFL fue de aproximadamente un 5%.

Cuantificación de los costos (Regulados)

Ahora bien, conociendo los puntos anteriores, se puede dar certeza que el coste asociado al regulado y siendo estos datos obtenidos a partir de un Focus Group, en donde se consultaba el tiempo, las adquisiciones, los costos internos generales y los costos externos que le tomó al regulado completar los requisitos y obtener el servicio, se eligió a criterio de experto el obtener los resultados finales por rango y no por promedio, ya que dentro de la información suministrada podía variar en casos extremos el costo y el tiempo invertido por el regulado para completar un trámite, ya que este dependería de muchos factores.

²⁷ CNFL (2021) Requisitos administrativo: Recuperado https://www.cnfl.go.cr/servicios-electricos#trámites_servicios

²⁸ CGR (2019) Zonaje, kilometraje y viáticos. Recuperado: <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-zon-kilovia.html>

²⁹ CNFL (2021) Ver información para el calculo del regulador

Además, los datos del costo que representaba cada uno de los trámites en análisis debe multiplicarse por la cantidad sucesiones que se realizó la gestión como lo establece el modelo de costeo estándar.

En el siguiente Cuadro III.2 se detallan los resultados de la cuantificación por parte de los regulados:

Cuadro No. III.2
Rango del costo total en dólares de la regulación para las gestiones realizadas por los abonados para el año 2019

Trámite	Límite mínimo del rango	Límite máximo del rango
Costo total trámite Cambio de medidor/voltaje	\$ 254 036,24	\$ 929 814,66
Costo total trámite retiro o desconexión	\$ 55 323,56	\$ 667 743,00
Costo total del trámite nuevo monofásico	\$ 2 793 973,64	\$ 3 532 586,49
Costo trámite nuevo trifásico	\$ 43 220,76	\$ 43 220,76
Costo total trámite traspaso servicio eléctrico	\$ 153 397,86	\$ 367 969,52
Costo total trámite cambio de tarifa	\$ 4 464,58	\$ 106 383,86
Total	\$ 3 304 416,64	\$ 5 647 718,29

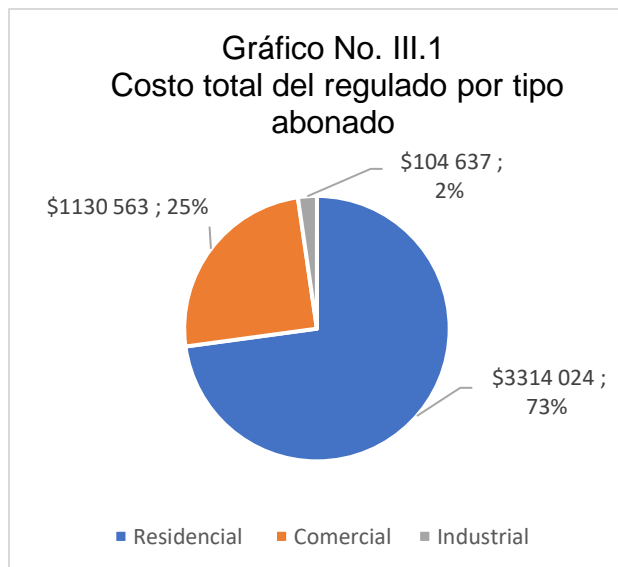
Análisis e interpretación (regulados)

Como se puede apreciar en Cuadro III.2 los datos están presentados en rangos con el objetivo de calcular la dispersión de los mismos, y es que una vez que se cuantificaron con base en la información recolectada en el focus group, se constató que cuando se solicitaba información sobre costo en el que había incurrido el regulado para cumplir con los trámites y poder adquirir el servicio eléctrico o la gestión requerida, se presentaban información de costos muy desiguales para un mismo trámite, y aunque parezca que los datos igualmente siguen estando muy dispersos, se pudo inferir mediante la información respaldada en los cuestionarios que la variable de “acondicionamiento” en el inmueble para que se pueda ejecutar el trámite puede variar dependiendo de la condición económica del regulado.

Entonces, mediante la cuantificación anterior que se aprecia en el Cuadro III.2 el cálculo del impacto de la regulación para el abonado para la totalidad de las gestiones realizadas en 2019 fluctúa en un rango de \$ 3.304.416,64 y \$ 5.647.718,29 aproximadamente, esto indica que la dispersión generada directamente por los distintos costos por acondicionamiento previo incurridos por el abonado es de aproximadamente \$ 2.343.301,65.

No obstante, si se calcula el promedio del costo total de los trámites el resultado es de \$ 4.549 223,29 aproximadamente, la cual se ubica dentro el rango calculado para el costo de la regulación. Ahora bien, para ubicar gráficamente la proporción del costo se ilustra a continuación el Gráfico III.1.

Como se puede observar, el abonado tipo residencial abarca cerca del 74% en promedio, el comercial un 25% y el abonado tipo industrial es el que menos porcentaje del costo representa



Fuente: Datos de CNFL elaboración propia

cerca de un 1%; sin embargo, una vez que se realiza la cuantificación entre el total de las gestiones realizadas en 2019, da como resultado los siguientes valores:

- \$ 97 Residencial
- \$161 Comercial
- \$339 Industrial

El abonado industrial es el que más inversión realiza, seguido por el comercial y por último el residencial; sin embargo, hay que especificar que los valores se calcularon de manera aproximada a los totales por abonado y no por trámite, ya que el monto puede variar dependiendo del trámite y la inversión en acondicionamiento

Un claro ejemplo de cómo varía el costo dependiendo del trámite y el acondicionamiento según los datos obtenidos en la matriz de costeo, es que para un segmento de los regulados el costo que tiene el “servicio nuevo monofásico” es de aproximadamente un poco más de \$256, mientras para el otro segmento de regulados el costo asciende a más de \$320 aproximadamente³⁰. Hay que dejar claro que esta amplitud en los rangos, en algunos casos se tornan extremas como consecuencia de las distintas variables que pueden estar causando que el acondicionamiento sea mucho más costoso en algunos regulados que en otros.

Cuantificación de los costos (regulador)

Para la cuantificación de cargas administrativas por parte del regulador el cálculo se realizó de manera diferente, promediando el costo total por trámite en los cuales incurría la administración para hacer cumplir la regulación, este cálculo se conforma a partir de las siguientes variables:

- **Salario base:** Definido como la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un período determinado.
- **Promedio de incentivos:** Son pagos en los que se valora de forma más tangible la contribución del empleado, en esta ocasión el regulador brinda el porcentaje promedio que se le asignan a los trabajadores involucrados
- **Gasto en combustible:** Es el gasto promedio de combustible para hacer cumplir cada trámite
- **Gasto en materiales:** Es el costo promedio en materiales, los cuales son utilizados en la atención del trámite en el momento de ejecutar la gestión solicitada por el regulado
- **Tiempo dedicado al trámite:** Es el tiempo promedio que le dedica el trabajador o la unidad para hacer cumplir el trámite desde el momento en que se recibe la solicitud hasta el momento que se cumple.
- **Cantidad de gestiones:** Se refiere a la frecuencia en la que incurrió la administración en el periodo enero 2019 a diciembre del mismo año.

³⁰ Ver matriz de cargas administrativas regulado CNFL

Cuadro No. III.3

Costo total de la regulación para gestiones realizadas por el regulador para 2019

Trámite	Monto anual por trámite
Costo total cambio de medidor regulador	\$ 3 145 018,82
Costo total retiro o desconexión regulador	\$ 853 853,98
Costo total nuevo monofásico regulador	\$ 1 954 872,15
Costo total servicio nuevo trifásico regulador	\$ 46 435,77
Costo total traspaso servicio regulador	\$ 13 321,84
Costo total cambio de tarifa regulador	\$ 567 727,28
Total	\$ 6 581 229,83

Fuente: elaboración propia con información de la CNFL.

Teniendo en cuenta las variables anteriores se presenta en el Cuadro III.3 con el resultado de la cuantificación por parte del regulador.

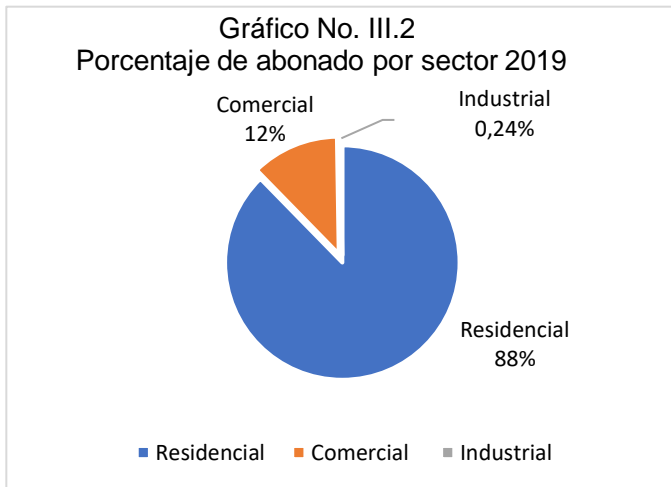
Análisis e interpretación (regulador)

El Cuadro III.3 presenta los resultados obtenidos en la matriz de cálculo, donde el total que se obtuvo tomando en cuenta el costo promedio de los trámites que se consideraron en el análisis fue de \$6.581.229 aproximadamente, el cual se distribuye en las más de 41.575 gestiones presentadas ante la compañía en 2019.

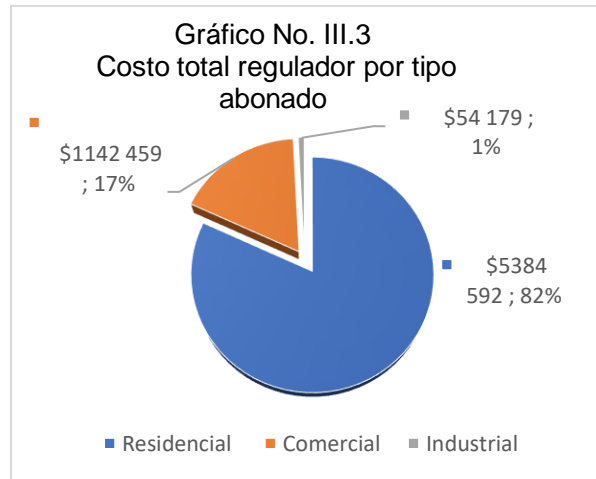
Donde, también se puede observar que el trámite que generó mayor costo para la compañía fue el llamado “Cambio de medidor o voltaje” con un aproximado de \$3.145.018 el cual fue solicitado ante la compañía un total de 1.572 veces ese mismo año, en el que realizando el procedimiento matemático para obtener el costo por gestión se obtiene la cifra de \$200,23 el cual puede interpretarse como el importe aproximado que la CNFL incurre para cumplir con la gestión solicitada por el regulado y hacer cumplir la regulación.

Ahora bien, tomando en consideración las 41.575 gestiones que realizaron los abonados en 2019³¹, se puede deducir que la distribución del costo en el cual debe incurrir la administración para hacer cumplir la regulación, se distribuye de manera similar a la cantidad de abonados que actualmente posee la compañía y, es que, según datos de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), la CNFL posee aproximadamente 560.000 abonados, los cuales se conforman por residencial, comercial e industrial y se distribuyen porcentualmente como lo indica el Gráfico III.2, y el costo incurrido por parte de la administración por tipo abonado se indica en el Gráfico II.3.

³¹ Matriz de gestiones CNFL (WFQ 0050 2019).



Fuente: Datos de CNFL elaboración propia



Fuente: Datos de CNFL elaboración propia

La similitud se debe a que, evidentemente como la compañía posee más del 80% de abonados tipo residencial su costo o inversión de cumplimiento, deberá también estar reflejado en ese sector, ya que la cantidad de gestiones y el costo promedio por sector se inclina en el mismo porcentaje.

Finalmente, y tomando en cuenta todos los supuestos antes citados, el presente análisis de impacto determinó que a la CNFL le cuesta en promedio \$158 cada trámite, el cual involucra tanto recursos materiales como humanos para el cumplimiento de la regulación.

5. Recomendaciones

Se sugiere a la CNFL la futura cuantificación de costos para los actores de la regulación, el cual, se pueda incluir todos los trámites que componen el reglamento administrativo, con el objetivo de garantizar a priori la eficacia tanto para el regulado como para el regulador.

Asimismo, otra recomendación que sugiere este análisis es la creación o desarrollo de datos, que garanticen la realidad tanto en el manejo interno de los trámites como en el cumplimiento técnico que realiza la compañía, con la finalidad que cuando se realice una cuantificación de costos el margen de error sea lo más mínimo posible, además, se insta a garantizar actualizados los costos que realizan las distintas unidades.

Además, se insta a esta compañía continuar con la innovación en las plataformas tecnológicas, para que estas sean capaces de reducir el tiempo que debe invertir el abonado para realizar algún trámite.

6. Conclusiones

1. En primera instancia, se concluye que los costos financieros que produce esta regulación impactan en mayor medida a los abonados más vulnerables o en condiciones de pobreza, ya que la inversión de acondicionamiento o adquisiciones previas que debe realizar el abonado es uno de los costos más elevados según el análisis de impacto.
2. El impacto que tiene esta regulación a nivel país según los datos estimados, desde el punto de vista del costo que implica su aplicación, varía entre \$9.885.646,47 y \$12.228.948,12 aproximadamente, el cual es un tema bastante relevante al tratarse de un servicio público.
3. Además, se concluye que los abonados que incurren en mayores costos son los de tipo industrial, y aunque existe un departamento especializado que centraliza todos trámites y gestiones que deben realizar estos clientes, el análisis demostró que los clientes industriales son muy exigentes en cuanto al tiempo que tarda una gestión, igualmente consideran que, aunque la plataforma tecnológica es avanzada, no cumple con las expectativas esperadas.

III. ANÁLISIS DE RIESGOS

1. Introducción

La CFNL es una empresa prestataria del servicio eléctrico cuyos abonados se agrupan en tres segmentos importantes: residenciales, comerciales e industriales. Según la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la CNFL ha aumentado en un 10% el número de abonados de tipo residencial en los últimos nueve años y con esto su participación en el mercado costarricense de electricidad³²

El objetivo de este apartado es presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de la regulación relacionada con el otorgamiento de concesiones para la construcción de Marinas y Atracaderos. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema reconocido al que responde la regulación.

De acuerdo con la OCDE, en el análisis de impacto de las regulaciones ex post se aplican dos principios: el de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y el de precaución, que se aplica cuando existen o se han identificado riesgos potencialmente inaceptables y dichos riesgos no se pueden determinar con suficiente certeza y que deben tenerse en cuenta a la hora de plantear propuestas de mejora a la regulación bajo análisis.

³² ARESEP (2020) estadísticas del mercado eléctrico nacional. Recuperado: <https://aresep.go.cr/electricidad/estadisticas/1389-estadisticas-del-mercado-electrico-nacional>

Consecuentemente, en esta sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación en estudio.

2. Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas:

- La identifican los posibles eventos adversos, los cuales pueden provenir tanto de fuentes internas como externas asociadas al cumplimiento de los objetivos.
- El análisis de los riesgos identificados para determinar su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación en análisis.
- La valoración de cada riesgo a partir del impacto y la probabilidad de ocurrencia de este, asignando una ponderación a cada criterio que permitirá determinar si el riesgo es relevante o no.

Durante el proceso de identificación de los posibles eventos adversos, los cuales representan un riesgo potencial para el cumplimiento de los objetivos identificados, se valoraron diferentes factores tanto a nivel interno como externo.

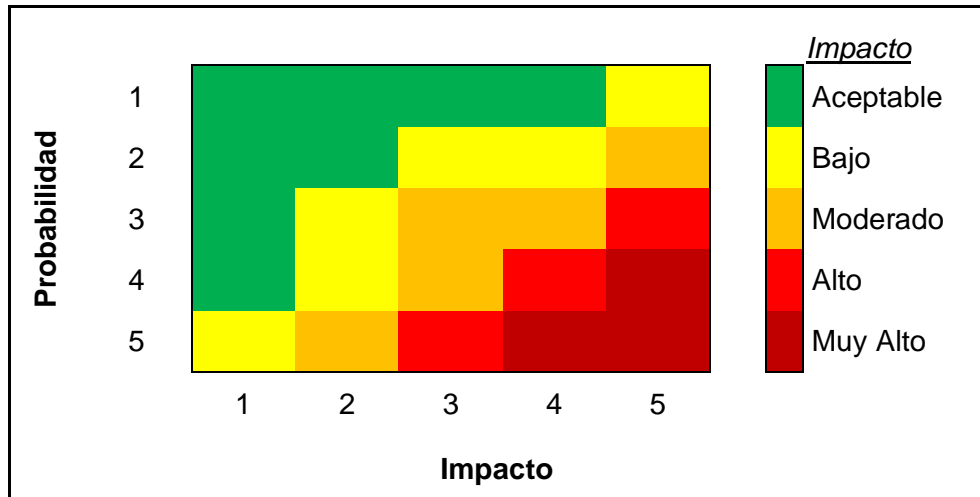
Tabla No. III.1
Naturalezas de los riesgos

Factores de naturaleza interna	Factores de naturaleza externa
Políticos y Económicos	Estrategia
Seguridad jurídica	Operativos
Clientes	Tecnológicos
Fenómenos naturales	Recursos Humanos

Fuente: elaboración propia.

Con base en esa segmentación se elabora una matriz que reúne las tres etapas del proceso ya comentado. La identificación de los eventos que fueron considerados previamente como riesgosos y que podrían incidir eventualmente en el cumplimiento de la regulación a través de impactos negativos en el cumplimiento de los objetivos, es lo que permite hacer el referido ejercicio, determinando el nivel de relevancia de cada riesgo, según se ilustra en la figura siguiente:

Figura No. III.1
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

En este esquema, la valoración de riesgos se basa en dos dimensiones, la probabilidad de ocurrencia, que puede ir desde raro hasta casi seguro; y el impacto esperado sobre los objetivos que puede ir desde sin impacto hasta muy grave, ambas dimensiones en una escala de 1 a 5.

Tabla No. III.2
Valoración de riesgo según la dimensión.

Clasificación	Impacto	Probabilidad
1	Sin Impacto	Raro
2	Leve	Bajo
3	Moderado	Medio
4	Severo	Alto
5	Muy grave	Casi seguro

Fuente: elaboración propia.

Dentro de las causas asociadas a los riesgos identificados, se encuentran las siguientes:

- El respeto a los derechos fundamentales, donde el acceso al servicio se vuelve obligatorio otorgarlo a la Compañía.
- El enfoque comercial de la gestión, que aun cuando no se cuente con una regulación clara para atender la pretensión del regulado, cada uno busca la mejor manera de brindar el servicio.
- Planificación insuficiente en la innovación y modelo de negocio de la empresa.

3. Análisis de riesgo

Tomando como base la matriz No.III.1, se detallarán las consecuencias de cada riesgo del cual se derivó de las causas anteriormente expuestas, además de las causas que motivaron a dicha calificación.

Tabla No. III.3
CNFL: matriz de riesgos

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
La obligación de la Compañía de no negar el servicio a un abonado, aunque pueda estar en una situación irregular	Prestación de un servicio sin que necesariamente se remunere.	Incurrir en gastos y en funciones que no son propias de la compañía con tal de brindar el servicio	Muy grave	Medio	15
Enfoque comercial	Discrecionalidad de trámites	Uniformidad en el tratamiento de situaciones	Moderado	Alto	12
Planificación insuficiente en la innovación y modelo de negocio de la empresa.	Adaptabilidad de la empresa a las nuevas tendencias del negocio.	Disminución ingresos	Moderado	Medio	9

Fuente: elaboración propia

Desde el contexto externo de seguridad jurídica se derivaron las causas que dieron origen a un riesgo cada una. La primera relacionada con la obligación de la Compañía de no negar el servicio a un abonado, aunque pueda estar en una situación irregular. El riesgo asociado es la prestación de un servicio sin que necesariamente se remunere, lo que va a generar costos adicionales a la empresa para que no se deje de prestar el servicio.

Por otro lado, a partir de la metodología aplicada al análisis de este riesgo, se considera que su impacto es muy relevante ya que puede debilitar las finanzas institucionales, y esto podría repercutir en peticiones en el alza de la tarifa eléctrica ante la ARESEP perjudicando así a todos los abonados. A lo anterior se adiciona el otro riesgo identificado, respecto de la planificación en innovación y modelo de negocio de la empresa, que afecta la adaptabilidad del negocio y con ello la generación de nuevas fuentes de ingresos, lo que también puede tener un impacto sobre las finanzas de la Compañía.

Un tercer riesgo es también derivado de una causa asociada a la seguridad jurídica, el cual, se denominó “discrecionalidad de trámites” que surge a raíz de una concepción meramente comercial que emplea la compañía con sus clientes lo cual es totalmente razonable, sin embargo, para analizar su impacto es necesario suponer que ante una eventual discrecionalidad en los trámites esto podría causar cierta omisión en algunos

requisitos que son necesarios para el funcionamiento eficiente del servicio, por ende la calificación de impacto para este riesgo y siguiendo la metodología de identificación y valoración de riesgo es de “moderado” por la importancia en manejo y tratamiento requisitos.

Igualmente, la metodología exige tomar en consideración la probabilidad de que situaciones como la anterior se materialicen, por ende, el equipo multidisciplinario consideró algunas opciones y analizó la información existente con el objetivo de encontrar posibles indicios que conlleven a eventuales casos de discrecionalidad, y aunque a ciencia cierta no se registran casos, la probabilidad de que se materializarse dicho riesgo es “alta”, debido a la facilidad presente en el desarrollo de la actividad.

Si bien es cierto, ambos riesgos se encuentran en un nivel moderado como se mencionó anteriormente, lo cual no exonera de que se deba estar monitoreando constantemente para que este no llegue a materializarse y no genere problemas a la Compañía, sin embargo, hay que tener presente que durante el proceso de identificación y valoración de riesgo se tomaron en consideración las variables más relevantes que podrían incidir tanto en la probabilidad como en el impacto.

4. Conclusiones

1. Aunque dos de los tres riesgos pertenecen a un contexto externo, es sumamente importante que la compañía valore la necesidad de analizar estos escenarios, con el fin de mitigarlos y no afectar el cumplimiento de los objetivos de la regulación.
2. El proceso de identificación y valoración de riesgo se llevó a cabo por el equipo de Costa Rica Fluye valorando escenarios en los cuales el objetivo de la regulación podría no cumplirse.