



ADMINISTRAR LO PÚBLICO 3



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública



75
ANIVERSARIO
UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



351.07

A238a

Administrar lo público 3. – San José, C.R. : Universidad de Costa Rica,
Vicerrectoría de Investigación, CICAP, [2016?].
160 p. : il. col.

ISBN 978-9968-932

1. ADMINISTRACION PUBLICA – ESTUDIO Y
ENSEÑANZA. 2. ADMINISTRACION PUBLICA – COSTA RICA.
3. ADMINISTRACION PUBLICA – ESTUDIO DE CASOS.

CIP/2990

CC/SIBDI.UCR

ADMINISTRAR LO PÚBLICO

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo

Coord. Gral. de Gestión, CICAP
Costa Rica

Dr. Orlando Hernández Cruz

Coord. Desarrollo Municipal, CICAP
Puerto Rico

Lic. Elí Sancho Méndez

Coord. Asesoría y Consultoría CICAP
Costa Rica

Licda. Gabriela Muñoz Lara

Coord. Educación Continua, CICAP
Costa Rica

Licda. Helen Campos Rojas

Coord. Admin.-Financiera, CICAP
Costa Rica

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora

Directora CICAP
Costa Rica

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez

Dir. Escuela Admón. Pública, UCR
Costa Rica

Dr. Rodolfo Arce Portuguez

Repr. Sist. Estudios Posgrado, UCR
Costa Rica

M.Sc. Andrea Vindas Lara

Investigadora Adscrita, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Oلمان Villarreal Guzmán

Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes

Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez

Coord. Investigación e Innovación, CICAP
Costa Rica

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>

Tel.: (506) 2511-3748

Montes de Oca, San José, Costa Rica

Organización Certificada ISO 9001:2008

Contenido

| | |
|---|-------------------|
| Gobernabilidad democrática local: un caso de estudio Nancy Artavia Chacón Melvin Obando Villalobos | <u>10</u> |
| Simplificación de trámites en los otorgamientos de permisos municipales: caso Tibás y Vázquez de Coronado Cristiam A. Barquero Gamboa | <u>34</u> |
| Aproximaciones conceptuales sobre capital social y la utilidad del concepto para los operadores de las políticas sociales Mayela Cubillo Mora | <u>60</u> |
| Redefinir la forma en que se evalúa a las Municipalidades en Costa Rica Una perspectiva amplia e integral Sofía García Villegas Cristiam Barquero Gamboa | <u>68</u> |
| El papel del ente contralor en la modernización del servicio público: el caso del hidrógeno Esteban O. Mora Martínez | <u>82</u> |
| Factores Previos para la Gestión del Conocimiento en la Administración Pública Costarricense Héctor Pérez López-Portillo Jorge A. Romero Hidalgo Esteban O. Mora Martínez | <u>102</u> |
| Fomento de la creación de valor compartido en las MIPYME y emprendimientos en Costa Rica Juan Manuel Retana Céspedes | <u>133</u> |
| La defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia en la institucionalidad pública costarricense - Caso del Subsistema Local de Protección en el distrito de Pavas, 2009-2015 Arllery Rivera Fallas Leonardo Castellón Rodríguez | <u>145</u> |

| | | | |
|---------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Vol. 3 | Marzo – Agosto 2015 | ISBN 978-9968-932 | San José, Costa Rica |
|---------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------|

El papel del ente contralor en la modernización del servicio público: el caso del hidrógeno

Esteban O. Mora Martínez³⁵

Resumen: La Contraloría General de la República (CGR) realiza un proceso de fiscalización superior en el cual no sólo detecta irregularidades en cuanto al cumplimiento del mandato legal de las organizaciones relativo a la Hacienda Pública, sino que, al mismo tiempo, identifica las oportunidades del mejora del marco normativo para adaptar al servicio público a los cambios del entorno o contexto, como en el caso de la investigación de Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) y la empresa Ad Astra Rocket Company Costa Rica para generar combustibles limpios como el hidrógeno.

La visión de aprobar o improbar la ejecución presupuestaria a partir de los fines legales de una determinada organización, apegada al principio de legalidad estipulado en los artículos 11 tanto de la Constitución Política de la República como en la Ley General de Administración Pública; no debería de atentar contra un esfuerzo por producir impactos positivos hacia los habitantes del país, más bien, debería de producir una reacción en las esferas legislativas que promueva el cambio en el mandato legal que le permita a las instituciones adaptarse al contexto y necesidades sociales como lo estipula dicha ley en su artículo 4.

Abstract: *The Comptroller General of the Republic (CGR) takes a supreme audit process in which not only detects irregularities in meeting the legal mandate of the organizations on the Treasury, but at the same time, identify improvement opportunities the regulatory framework for public service adapt to the changing environment or context, as in the case of the investigation of Costa Rican Oil Refinery (Recope) and the company Ad Astra Rocket Company Costa Rica to generate clean fuels such as hydrogen.*

The vision to approve or disapprove the budget execution from the legal purposes of a particular organization, attached to the principle of legality stipulated in Articles 11 of both the Constitution of the Republic and the General Law of Public Administration; should not undermine an effort to produce positive impacts to the country's inhabitants, rather, should produce a reaction in legislative spheres that promotes change in the legal mandate to institutions adapted to the context and social needs the law stipulated in Article 4.

Palabras clave: Administración Pública, Alianzas Público – Privadas, Ambiente, Control Interno, Fiscalización Superior, Marco Legal, Servicio Público, Tecnología, Matriz Energética.

Keywords: *Public administration, public - private partnerships, Environment, Internal Control, Supreme Audit, Legal, Public Service, Technology, Energy Matrix.*

Introducción

Los servicios públicos nacen de diferentes fuentes: a partir de las necesidades de los habitantes, de la identificación de oportunidades de desarrollo por parte de los Gobernantes, de cambios en el contexto y de modificaciones en el marco legal. Por estas razones, los habitantes de un determinado país, si bien están interesados en que los recursos públicos se utilicen de forma apropiada, transparente, con eficacia y eficiencia; también están interesados en que se resuelvan sus problemas y se solventen sus necesidades actuales y futuras.

³⁵ Magister en Administración Pública con énfasis en Administración Aduanera y Comercio Internacional y Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Costa Rica (UCR); Doctorando en Ciencias de la Administración de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).

De esta forma, *“los servicios públicos desempeñan una función estructural. Son elementos distintivos de la organización socioeconómica y tienen una importancia similar a la de los sistemas monetario, crediticio y educativo. Los sistemas existentes de organización de la producción y de radicación de la población serían inconcebibles si no existiesen servicios públicos eficaces a escala masiva.”* (Solanes, 1999:11)

Las siguientes son características esenciales de los servicios públicos, indicadas por Solanes (1999:11-12) con el fin de aclarar elementos inherentes a los mismos:

- i) *“Son actividades en las cuales no siempre hay competencia y normalmente están sujetas a regulación gubernamental en pro de la protección del interés público (Phillips Jr., 1993, p. 3).*
- ii) Algunos servicios públicos parecen funcionar más eficientemente como monopolios (como el agua y el alcantarillado) (Hyman, 1995, p. 34); sin embargo, esto hace que la contribución de los monopolios de servicios públicos al bienestar general sea en muchos casos compelida (mediante regulaciones) más que voluntaria (Kaysen y Turner, 1959, pp. 48-49, citado en Phillips Jr., 1993, p. 4).
- iii) La regulación de estos servicios proviene del interés público por sus actividades, y se traduce principalmente en control de tarifas y servicios (Phillips Jr., 1993, p. 4).
- iv) A menudo hay conflicto entre el interés público y el privado en lo que respecta a los servicios públicos. Ese conflicto surge de la diferencia entre el objetivo principal de las empresas privadas (maximizar sus utilidades) y el del interés público (servicio adecuado al precio más bajo posible). Algunos países han creado instituciones específicamente abocadas al estudio y a la investigación de los servicios públicos, ya que el proceso regulatorio no sólo es polémico sino, además, analíticamente exigente.
- v) Existe, en la actualidad, una clara diferencia en la susceptibilidad al cambio tecnológico entre los distintos tipos de servicios públicos, la que se manifiesta en diversas necesidades regulatorias y, en ciertos casos, incluso en la revisión del concepto de monopolio natural en ciertas actividades.
- vi) Si bien la regulación es una característica de las entidades prestadoras de servicios públicos, el contenido y el alcance de la regulación no son estáticos, sino que tienden a ajustarse con el paso del tiempo y la variación de circunstancias y necesidades (Phillips Jr., 1993, p. 7).
- vii) *A su vez, se argumenta que la regulación no ha cumplido con sus objetivos y que, en la práctica, se ha transformado en el “paraíso de los aspirantes a condiciones monopólicas para quienes asegurar y conservar un monopolio en un sistema desregulado era demasiado difícil, costoso o precario” (Gray, 1940, citado en Phillips Jr., 1993, pp. 8 y 31). No obstante, el resultado de la competencia dará lugar a una consolidación y agregación aceleradas (Weiner y otros, 1995, p. 202). Por consiguiente, los gobiernos quizás deseen asegurarse de que las compañías compitan efectivamente y, si los mercados desregulados no producen los resultados esperados, los gobiernos tal vez tengan que volver a introducir la regulación (Hyman, 1995, p. 39), ya sea de conducta o estructural a través de leyes antimonopólicas.”*

De lo anterior, se desprenden algunos elementos importantes sobre los cuales debe prestarse atención para identificar, analizar y comprender las interacciones que tienen los servicios públicos en la vida de las personas (clientes o consumidores de dichos servicios):

- 1) Los servicios públicos brindan soporte a la estructura de la sociedad.
- 2) La intervención pública regulatoria busca resguardar el interés público.
- 3) La falla del mercado es el concepto por el cual la regulación se hace necesaria.
- 4) El contenido y el alcance de la regulación no son estáticos, deben de ajustarse con el paso del tiempo, la variación de circunstancias y necesidades sociales.

En este escenario de transformaciones que sufren los servicios públicos con el paso del tiempo, las instituciones públicas, sus gerentes y ejecutivos tienen la responsabilidad de asegurar no sólo una regulación efectiva, sino, la adaptabilidad del servicio público a las nuevas condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales.

Metodología

El presente estudio exploratorio realiza una revisión documental y normativa relacionada con los servicios públicos de forma general y contextual, para abordar posteriormente, desde la realidad costarricense el caso particular de la relación entre la institución pública (RECOPE) y la empresa privada (AD ASTRA ROCKET COMPANY COSTA RICA).

Algunas preguntas que guían la investigación son las siguientes: ¿Qué se entiende por servicio público? ¿Cuáles son los fundamentos del servicio público? ¿Qué vigencia tiene el servicio público y su marco legal? ¿Cuál es el papel de los entes reguladores y contralores? ¿Quién vigila que el servicio público se mantenga actualizado y vigente dentro del contexto nacional y global? ¿Cómo afectan las nuevas tecnologías la producción o modificación de servicios públicos?

Las respuestas son exploratorias y basadas en documentos, por lo cual, el lector encontrará una visión hermenéutica para la comprensión de la realidad, cuya utilidad busca capturar una posición sobre el problema, desde el punto de vista de la Administración Pública como creadora de política pública a partir de las necesidades de los habitantes y no desde los escritorios de los políticos-administrativos hacia la ciudadanía.³⁶

Justificación

El estudio exploratorio es necesario debido a que las necesidades de los habitantes son variantes y cambiantes en el tiempo, por ende, podría establecerse una relación (hipotética, sujeta a demostración con un análisis mixto -cuantitativo y cualitativo-) entre las variaciones en las necesidades de las personas suplidas por servicios públicos y la propia configuración del servicio público a partir de cambios del contexto (legales, administrativos, políticos, sociales, económicos y ambientes).

La existencia de conceptos como ciudadano-consumidor³⁷ que evolucionan en el tiempo a partir de cambios en el comportamiento del habitante y de sus necesidades; sumado a la relación que tiene con las reformas en los servicios públicos (Clarke, 2009:7), resulta particularmente útil para comprender la relación que existe entre el servicio público y las condiciones en las cuales este opera.

36 Nótese una primera diferenciación entre los conceptos de habitante y ciudadanía. Entiéndase por habitante a “cada una de las personas que constituyen la población de un barrio, ciudad, provincia o nación” (RAE, 2015); mientras que la ciudadanía es “el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años” (Art. 90, Constitución Política de la República de Costa Rica).

37 El término [*Citizen-Consumer*] lo emplea Clarke et al (2007) con el fin de establecer un cambio en el patrón del ciudadano que consume bienes y servicios, por lo cual, su nivel de exigencia es igual o mayor en cuanto a los servicios públicos como en los servicios privados.

Es decir, si una organización del Estado que tiene la función de fiscalizar la Hacienda Pública evidencia que se están invirtiendo recursos para investigación en combustibles alternativos a los combustibles fósiles (una realidad mundial), en una institución pública que nació para tal fin, pero cuyo marco legal (obsoleto) sólo reconoce cierta gama de combustibles, es de esperar que dicha evidencia se convierta en el precursor de la reforma de ley para que ésta se ajuste a las nuevas condiciones ambientales, energéticas y sociales y se cumpla la expectativa del servicio público esperado por el habitante.

Por ello, resulta importante analizar el papel del ente contralor en la modernización del servicio público por medio del caso del hidrógeno, en el marco de una alianza público-privada cuyo fin último es la investigación científica que permita la innovación para responder al principio constitucional de que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (Art. 50, Constitución Política de la República).

La importancia de los servicios públicos

El Servicio Público está definido como “*el que por su importancia para el desarrollo sostenible del país sea calificado como tal por la Asamblea Legislativa, con el fin de sujetarlo a las regulaciones de...*” la Ley No. 7593 Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Art. 3), es decir, se reconoce en primera instancia la importancia que tiene el servicio público para el desarrollo sostenible.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley No. 6227 Ley General de Administración Pública indica que “*la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los **principios fundamentales del servicio público**, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios*” (el resaltado no es del original).

Esa misma norma, en el artículo 5, regula la relación de la institución con respecto al cambio que provoca el servicio público, es decir, los efectos que puede generar:

- 1) “*La aplicación de los principios fundamentales del servicio público a la actividad de los entes públicos no podrá alterar sus contratos ni violar los derechos adquiridos con base en los mismos, salvo razones de urgente necesidad.*”
- 2) “*En esta última hipótesis el ente público determinante del cambio o alteración será responsable por los daños y perjuicios causado.*”

La autorización de un servicio público, por tanto, surge cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho (Art. 12 Ley General de Administración Pública).³⁸

En este sentido, “*la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes, y se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa*” (Art. 11, Ley No. 6227).

³⁸ Según el inciso 2. del artículo 12 de la Ley No. 6227 Ley General de Administración Pública “No podrán crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derecho del particular extraños a la relación de servicio.”

Dicho enunciado, referido al principio de legalidad, resulta adecuado para establecer lo siguiente:

- 1) El servicio público es importante para el desarrollo sostenible del país;
- 2) Las instituciones públicas deben asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los habitantes; y
- 3) Las instituciones no pueden ir en contra del principio de legalidad y deben velar a la vez porque exista la autorización del servicio público y se haya indicado el sujeto y el fin del mismo.

Adicionalmente, según la resolución 2004-07532 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (del 13 de julio del 2004):

*“Nuestra constitución política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al **buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos**, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la **obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente**. Esta última obligación se desprende de la **relación sistemática de varios preceptos constitucionales**, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración” (el resaltado no es del original).*

Según la Sala Constitucional *“el principio de adaptación tiende a asegurar la prestación del servicio público en la medida que le **exige a la Administración reaccionar prontamente ante las variaciones que surgen en su entorno, como el aumento de la población o los avances tecnológicos**” (Resolución No. 2011016213; el resaltado no es del original).* Por ende, el principio de adaptación deviene vulnerado ante la inadecuada reacción de la Administración para su ajuste a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen:

“La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos” (Resolución No. 2005-06141 de la Sala Constitucional).

En este sentido, Easterby-Smith (1999) indica que los servicios públicos están expuestos al doble reto de la alta presión por la competitividad por un lado, y por el otro, al deterioro del Estado-Nación, lo cual, podría estar asociado a la necesidad de adaptar esos servicios como parte del aprendizaje organizacional, ya que, de lo contrario, las relaciones entre instituciones y ciudadanos se ven afectadas por la no disponibilidad de servicios públicos atinentes a las nuevas circunstancias del mercado.

Por ende, la importancia de lo anterior radica en que los *“buenos servicios públicos son una de las piedras angulares de una sociedad civilizada. Confiamos en la policía que patrulla las calles para disuadir a la delincuencia. Si nos herimos esperamos una ambulancia cuando marcados el 9-1-1. Cuando llevamos a nuestros hijos a la escuela, esperamos que los maestros les transmitan lo mejor del conocimiento humano. Exigimos que nuestra basura sea recogida regularmente y que los parques estén bien mantenidos. Los buenos servicios públicos son una parte esencial de la vida cotidiana, y ser capaz de acceder a los servicios es uno de los requisitos más básicos que como ciudadanos exigimos del Gobierno a cambio de nuestros impuestos” (adaptado de HM Government, 2011:6).*

El papel del ente contralor: entre la obsolescencia y la renovación

La Contraloría General de la República (CGR) es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública y tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores (Art. 183, Constitución Política). La Hacienda Pública está relacionada con la actividad financiera del Sector Público y comprende las decisiones económicas para la realización y ejecución de los programas presupuestarios (ingresos y gastos) del Estado y sus instituciones.

La Hacienda Pública está constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos (Art. 8, Ley No. 7428).

En este sentido, la CGR juega un papel importante en términos del **control de eficiencia** y la **fiscalización presupuestaria**, lo cual, se resume en la siguiente ilustración:

Ilustración 1. **Potestades de la CGR.**

| Control de Eficiencia | Fiscalización Presupuestaria |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Rinde informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, • Efectúa las prevenciones, y • Dicta las instrucciones y las órdenes procedentes | <ul style="list-style-type: none"> • Examina para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. |

Fuente: Elaboración propia con base en Art. 17 y 18 de la Ley No. 7428.

Ahora bien, dado que es conocida la potestad de realizar auditorías e investigación por parte de los órganos de fiscalización superior, resulta importante resaltar que las atribuciones de la CGR en cuanto “realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial en los sujetos pasivos” son extraterritoriales dado que, podrá acordar con otras entidades de fiscalización superior de otros países la realización de auditorías individuales o conjuntas (Art. 21, Ley No. 7428).

Adicionalmente, la CGR desde el año 2010 aplica a un grupo de instituciones, el Índice de Gestión Institucional (IGI), con el fin de incentivar una gestión pública eficiente e identificar, al mismo tiempo, oportunidades de mejora que las entidades pueden implementar en un plazo relativamente corto.

Según dicho órgano el IGI “verifica la existencia de aspectos formales que son fundamentales para potenciar el desempeño y que, aunque por sí solos no garantizan el éxito en la operación, sí determinan el umbral mínimo de acuerdo con lo que establecen las sanas prácticas, la técnica y el marco normativo” (CGR, 2014:22). Las variables que identifica y pondera dicho instrumento se identifican en la ilustración siguiente:

Ilustración 2. Variables de gestión institucional que valora el IGI.



Fuente: Elaboración propia basado en el IGI.

Lo anterior, podría evidenciar preliminarmente que, la CGR ha venido realizando una serie de acciones que trascienden el campo de la fiscalización de la Hacienda Pública e involucran un conjunto de actividades que buscan propiciar un espacio de mejora integral de las instituciones públicas o la administración activa como suele denominarse.

Sin embargo, dentro de esta modernización institucional, nótese la potestad consultiva de la administración activa sobre las materias que puede someter a consulta CGR, que son las propias de las competencias constitucionales y legales de la Contraloría en ámbitos relacionados con el alcance, la interpretación y la aplicación del ordenamiento jurídico de control y fiscalización superiores de la Hacienda Pública, es decir, no atiende requerimientos sobre situaciones concretas que debe resolver la institución solicitante, que probablemente podrían estar referidas a las variables indicadas en la ilustración 2, correspondientes al IGI.

Como corolario de esta sección, la CGR está haciendo esfuerzos para contribuir a mejorar la Administración Pública desde una perspectiva de la Hacienda Pública y su fiscalización, con alcances orientados a la gestión pública para resultados de desarrollo, empero, no está adaptando su servicio público hacia los habitantes en las actuales circunstancias de globalización económica, cambios sociales, ambientales y culturales, entre otros que afectan su desarrollo y seguridad.

Recope y Ad-Astra: el rol de las alianzas público – privadas

Breve historia de RECOPE³⁹

En el año de 1961 un grupo privado funda la Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (RECOPE S.A.) e inicia gestiones para obtener los permisos del Ministerio de Industrias con el fin de construir una refinería al amparo de la Ley No. 2426 de Protección y Desarrollo Industrial. Dos años después, el 28 de junio de 1963 la Asamblea Legislativa aprueba el contrato de Protección y Desarrollo Industrial y RECOPE se establece como la primera industria nacional dedicada a la refinación y producción de combustibles derivados del petróleo.

Ese año comienza la construcción de la refinería en Moín, Limón, que concluye en 1967; año en que arranca la instalación de la primera línea del poliducto y finaliza el primer plantel de distribución ubicado en El Alto de Ochomogo, Cartago. Hasta ese momento el transporte de combustibles hacia la Meseta Central se realizaba a través del ferrocarril. Durante los años posteriores a la década de los 60, una comisión especial de la Asamblea Legislativa inicia una investigación sobre el funcionamiento de las distribuidoras privadas y en 1971 dicta un informe final donde se evidencian serios incumplimientos de los contratos otorgados por el gobierno.

En 1972 el Ministerio de Economía emprende gestiones para comprar las acciones de la Refinería, que en aquel momento pertenecen mayoritariamente a la compañía transnacional *Allied Chemical*. La participación

39 Información recopilada (12/06/15) y adaptada de: <https://www.recope.go.cr/quienes-somos/historia/>

estatal en la Refinería era del 15% de las acciones y en el primer avalúo se determinó un costo total de US\$16 millones. En 1974 una delegación viaja a Houston (EE.UU.) para negociar con *Allied Chemical*. Sorpresivamente el precio de la Refinadora se establece en US\$1 (un dólar estadounidense), y además se le condona al país la deuda por 4 millones de colones que tenía con Venezuela por la compra de petróleo.

Por Decreto Ejecutivo, en 1975, se decide la nacionalización de la distribución de combustibles. Además, por ley, se le prohíbe a RECOPE operar expendios de combustible al detalle, por lo que las estaciones de servicio se trasladan a manos privadas. En la época de la crisis petrolera (1977), la institución financia una cuantiosa inversión para realizar trabajos de infraestructura: inicia la construcción de la primera fase del complejo portuario de Moín, empieza a instalar un poliducto paralelo al que funcionaba entre Moín y El Alto de Ochomogo, construye el edificio para las oficinas centrales de la empresa y concluye una Terminal de distribución en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Ya para 1980 entra en operación el plantel de distribución de La Garita, Alajuela, e inicia un programa de investigación geológica con inversión nacional y extranjera, para determinar el potencial petrolero de Costa Rica. En diciembre se instala una primera plataforma para el pozo San José 1, ubicado en Baja Talamanca (sureste de Costa Rica). En ese año se introduce como una alternativa para el consumo de combustible, el gasohol, una mezcla de gasolina y alcohol, sin embargo la iniciativa no prosperó.

Un año después, se aprueba la Ley No. 6588 que regula la actividad de RECOPE e inicia la construcción de un plantel de distribución en Barranca, Puntarenas, que concluye en 1985. Entre el periodo de 1984 a 1987 se abandonan los trabajos de perforación en el pozo San José 1, cuya meta inicial era lograr una profundidad de 6000 metros, pero sólo se alcanzaron los 4832 metros.

Previo a la llega de la década de los 90, en el año 1987 se introduce al país la gasolina súper sin plomo, esto inicia la eliminación paulatina del plomo en las gasolinas de consumo nacional. Para 1990 RECOPE se retira de la exploración petrolera y cierra la Gerencia de Producción Primaria. En 1993 se aprueba un préstamo con España para financiar el proyecto de ampliación y modernización de la Refinería. Ese año, la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de la Ley No. 7352, reitera la decisión de mantener el monopolio estatal de la importación, refinación y distribución a granel de los combustibles.

En el mes de mayo de 1994 se aprueba la Ley de Hidrocarburos y RECOPE suspende las actividades de exploración y explotación de carbón, por considerar que no es una alternativa energética ambientalmente aceptable. Durante este periodo se le solicita al Instituto Francés del Petróleo replantear la ingeniería básica del proyecto de ampliación y modernización de la Refinería para adecuarlo a las nuevas tendencias ambientales, que exigen combustibles más limpios: libres de plomo y azufre⁴⁰.

Así, en 1995 se introduce la gasolina Súper Eco de alto octanaje, sin plomo y oxigenada, y para 1996 se logra la eliminación total del plomo en las dos gasolinas de distribución nacional. Un años después, RECOPE reduce la concentración de azufre en el diésel de 1 a 0.5 fracción de masa, aunque el decreto gubernamental emitido ese año indicaba que ese porcentaje se debía alcanzar en 1998, lo que significa que se adelantó un año.

Se inicia, en febrero de 1998, la construcción de la primera fase del proyecto de ampliación y modernización de la Refinería, que eleva la capacidad de carga a los 25 mil barriles por día y automatiza los sistemas de control y verificación. La puesta en marcha de los equipos comienza a principios del 2001. En el Plantel de El Alto de Ochomogo se funda el Laboratorio Nacional de Grandes Masas y Volumen, convirtiéndose en el

40 El azufre es un componente natural del petróleo crudo y en consecuencia se encuentra en sus productos derivados como el diésel, cuando estos combustibles son quemados, el azufre se emite como dióxido de azufre (SO₂) que se convierte en ácido sulfuroso y sulfúrico; por lo tanto al reducir el contenido de azufre en los combustibles se logra una disminución significativa en las emisiones de estos compuestos al ambiente.

primer laboratorio de este tipo para toda el área centroamericana. En 1999 se concluye la I Etapa del nuevo poliducto Limón- La Garita e inicia la II Etapa. Esta obra fue prioridad uno hasta el 2008.

Con el fin de reducir la contaminación ambiental, a través del Decreto No. 30690-MINAE, del 17 de setiembre de 2002, se dictó la obligación a RECOPE de reducir paulatinamente el contenido de azufre en el diésel, de forma que al final del 2008 y principios del 2009, el límite se lleva a los 0.05 fracción de masa. En el año 2003 se da el primer paso del proceso de reducción paulatina de azufre en el diésel, al bajar la concentración máxima a 0.45 fracción de masa.

También se inaugura la II Etapa del Poliducto con un costo de US\$8 millones financiada con fondos propios, dos tanques de 50 mil barriles para almacenamiento de gasolina y una esfera para almacenar 25 mil barriles de gas licuado de petróleo (G.L.P.), en el Plantel de Moín. Las obras tuvieron un costo aproximado de US\$5.3 millones. El desarrollo de la II Etapa del proyecto permite ampliar la capacidad de trasiego de las líneas actuales, se reemplazan 39.5 kilómetros de tubería de 6 pulgadas de diámetro por tubos de 12 pulgadas de diámetro en los tramos ubicados entre Moín y El Alto de Ochoмого.

Ese mismo año se obtuvo el aval del Ministerio de Hacienda para construir la III Etapa del Poliducto así como las tres estaciones de bombeo en Moín, Siquirres y Turrialba, y las instalaciones de recibo en los planteles de El Alto en Cartago y La Garita en Alajuela. El financiamiento fue aportado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento (C.A.F.). Sin embargo, es hasta el 2005 que se adjudica, el 17 de febrero, a la empresa mexicana Techint S.A. la construcción de esta III Etapa.

La supervisión del proyecto Poliducto III Etapa se adjudica al Consorcio ARCO que inicia labores en marzo de 2007. Para diciembre presentaba un avance del 97%, con la proyección de operar en el primer trimestre del 2008. Ese año la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) modifica la fórmula de fijación extraordinaria de precios individualizando el cálculo por producto y establece como fecha para realizar el estudio correspondiente, los segundos viernes de cada mes.

Los planteles de distribución de RECOPE ubicados en La Garita de Alajuela y Barranca en Puntarenas reciben por segundo año consecutivo la Certificación ambiental “Bandera Ecológica” otorgada por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). El Ente Costarricense de Acreditación (ECA) acredita pruebas de ensayo bajo la norma INTE-ISO/IEC 17025:2005 a los laboratorios de control de calidad de Moín y El Alto de Ochoмого, dos laboratorios de la empresa que cuentan con dicha acreditación desde el año 2001 y cada año se someten a auditorias para mantenerla.

Se acreditan pruebas de calibración de los laboratorios de Metrología, tanto el Laboratorio Nacional de Grandes Masas y Volumen, como el Laboratorio Metrológico Empresarial. Este último funciona desde el 2001 cuando fue equipado para calibración de termómetros y otros instrumentos de medida que utilizan los laboratorios de calidad.

Además, durante los años 2006, 2007 y 2008 se redefine la misión y visión empresarial, con miras a preparar la institución para los cambios del entorno y hacerla más competitiva. Se plantea una nueva estructura organizacional e inicia un estudio integral de puestos y el diseño de un sistema de valoración del trabajo por productividad.

Paralelamente se contrata y pone en marcha el desarrollo de un proyecto de generación de sistemas (GeneSis) para la automatización de los procesos financieros, contables y de costos de la Empresa. Otro avance importante en este periodo, corresponde a las gestiones para implementar la II Fase de modernización de la Refinería; mediante el BCIE se concreta la vía de financiamiento. También se firma un convenio entre los gobiernos de Costa Rica y China que abre la posibilidad de obtener cooperación de esa nación para la optimización de los procesos de refinación. Una delegación de RECOPE viaja a esa nación y se reciben

en nuestro país dos visitas técnicas de expertos de *China National Petroleum Corporation* (CNPC), cuyo objetivo es lograr una propuesta de *Joint Venture Agreement* (JVA), mediante la cual se puedan materializar los objetivos de cooperación en materia de refinación, contemplando la posibilidad de expandir la refinería de Moín a 60 mil barriles de producción por día.

En el 2009 se planteó un cambio de visión a lo interno y a lo externo de la institución, que buscaba una mejora de la reputación pública de RECOPE, donde el primer paso fue trabajar en un nuevo plan estratégico que alineara los objetivos organizacionales con el Plan Nacional de Desarrollo.

En el año 2010 el monto pagado por factura petrolera fue de US\$1.604.351.458 correspondientes a la importación de 18.530.723 barriles. En el caso de la refinería, si bien se mantuvo constante en cuanto al volumen de proceso; al no haberse completado el proyecto de modernización, seguía siendo una limitante para alcanzar la eficiencia en cuanto a los productos que de ella se obtienen, razón por la que la administración emprendió esfuerzos no sólo para encontrar las vías que hicieran realidad la culminación del proyecto de ampliación y modernización de la refinería, sino también para iniciar las mejoras necesarias en las unidades asociadas al proceso de refinación, que es dónde se efectúan las mezclas para cumplir las especificaciones de calidad que rigen en Costa Rica; dichas unidades aprovechan tanto los destilados que se obtienen de la planta como los productos terminados de importación.

Con recursos propios, se logró por ejemplo poner en operación la unidad de Reformado Catalítico a mediados del 2008, lo que flexibilizó la producción de combustibles limpios como la gasolina y el diésel que fueron adaptados a los nuevos requerimientos de calidad, incluyendo bajar las concentraciones de azufre en el diésel a 500 partes por millón como concentración máxima y aumentar el octanaje de las naftas, para elevar el de la gasolina regular de 88 a 91 octanos, producto que fue presentado al mercado nacional como gasolina Plus 91, de venta en todo el país a partir de setiembre del 2008.

En lo que se refiere al tema de la calidad de los combustibles, se dieron importantes pasos en la incorporación de la gasolina Plus 91 y un diésel con únicamente 500 partes por millón de azufre, cambios generados por medio de procesos de mejora continua, que le han significado a RECOPE reconocimientos como el que se hizo en el V Informe “Calidad del Aire de la Ciudad de San José 2008”. Como resultado de todo este esfuerzo, RECOPE se ubicó en el 2009 a la cabeza en el ranking de las 500 empresas más importantes de Costa Rica, según los resultados de la revista EKA publicados en diciembre y que consideran datos del periodo fiscal 2007-2008.

También en el mes de julio la Revista América Economía había informado sobre la posición alcanzada como la empresa más grande de Centro América, que la ubicó además, en el puesto 154 entre las 500 mejores empresas de América Latina. Por noveno año consecutivo RECOPE figura entre las 500 mejores empresas Latinoamericanas, y por tercer año consecutivo se ubica como la mayor empresa centroamericana por parte de la por la Revista América Economía en su edición especial de julio 2011; reconocimiento que pone de manifiesto el aporte que hace RECOPE a la competitividad de Costa Rica en la región.

También durante este período se fortaleció la infraestructura de distribución, que permitió que se continuara operando un sistema de trasiego seguro, económico y ambientalmente amigable, único en Centroamérica, fortalecido ahora con la entrada en operación de la III Etapa del Poliducto de 12 pulgadas.

Asimismo, la institución se comprometió con procesos de modernización, donde se definieron proyectos de infraestructura, de modernización administrativa e informática que facilitarían el poder operar de una manera más integrada, con la ayuda de herramientas tecnológicas de avanzada. Se concretaron acuerdos para facilitar el acceso a nuevas formas de financiamiento para ampliar la infraestructura petrolera, y se dio impulso a la investigación con la ayuda de Universidades y Centros de Investigación en temas como los biocombustibles.

RECOPE concretó acuerdos para crear una empresa subsidiaria denominada Sociedad Reconstructora Sino-Costarricense (SOESCO) que permitirá consolidar el proyecto de modernización de la refinería, que conllevó a realizar una labor de relaciones internacionales para la formalización final, con el apoyo de la Presidencia de La República y la Cancillería, así como convencer por medio de la negociación y una política de transparencia a los entes de control y fiscalización externos, que avalaron su desarrollo. Este avance en la modernización de la refinería permitirá mayor independencia energética, generará ahorros en la factura petrolera y garantizará combustibles más amigables con el ambiente, como los biocombustibles, lo que pretende ubicar al país a la vanguardia y mantener altos estándares internacionales de calidad en sus combustibles.

A partir de enero de 2011 Costa Rica da un salto enorme en materia de conservación del medio ambiente al introducir en el mercado nacional el diésel con bajo contenido de azufre, cuyo límite máximo será de 50 ppm (partículas por millón), colocando al país a nivel de Europa y otras naciones como Japón donde quedó establecido como norma desde el año 2005. Con la reducción del contenido de azufre a 50 partes por millón, Costa Rica logra diferenciarse del resto de naciones centroamericanas donde el contenido máximo de azufre permitido, según el Reglamento Técnico Centroamericano (RTCA) es 0,5% m/m por volumen (5000 partes por millón - ppm).

El diésel es el combustible que mayormente consume la flotilla de transporte público así como el transporte de carga y algunos vehículos particulares, por eso la introducción del diésel de 50 ppm de azufre en sustitución del diésel de 500 partes, traerá consigo una disminución en las emisiones de dióxido de azufre (SO₂) por consumo de diésel vehicular del 90%. El considerable potencial para reducir emisiones es un beneficio que redundará en favor de la salud de todos los costarricenses, pues con la mejora en la calidad del aire se espera también una disminución de las enfermedades respiratorias, cardíacas y cáncer. La puesta en marcha de proyectos para incrementar la capacidad de almacenamiento de diversos productos en planteles y refinería, así como el avance en obras del nuevo plantel en el Aeropuerto Juan Santamaría, muestra un esfuerzo por parte de la institución por brindar un mayor y mejor servicio público a todo el país.

En el 2012 se inician las obras de ampliación de la terminal portuaria petrolera hacia el área del rompeolas norte de la Bahía de Moín, con instalaciones modernas, bajo el modelo estructural “duques de alba”, que permitirá atracar naves de hasta 80.000 toneladas de peso muerto. Además se completó el dragado del canal, del muelle y del área de ampliación de rompeolas.

En edificaciones se inauguró el “Nuevo Plantel Aeropuerto Internacional Juan Santamaría”. Se trata de las nuevas instalaciones de RECOPE ubicadas en dicha terminal aérea, que incluye el sistema de recibo, filtración, almacenamiento y despacho a rampa de combustibles; tubería subterránea, hidrantes y camiones servidores, para el abastecimiento de hasta 11 aviones en forma simultánea.

Cabe resaltar en este año la colocación de la primera emisión de bonos por US\$50 millones a 10 años plazo, de un total de US\$200 millones de bonos en el mercado bursátil, los cuales servirán para el financiamiento de algunos de los proyectos de inversión de la institución, entre ellos la Terminal Atlántico, nuevos tanques en planteles y, parcialmente, el proyecto del Sistema de Almacenamiento de Gas LPG (SAGAS), del cual quedó avanzada la construcción de una esfera de 25 mil barriles y la colocación de seis tanques cilíndricos, a la vez que se adjudicaron otras cuatro esferas más.

En cuanto a investigación en energías alternativas se realizó un estudio de factibilidad contratado a la firma Lavalín para una planta de desgasificación con la idea de llegar a desarrollar un proyecto de infraestructura para introducir al mercado nacional el gas natural (GN). En biocombustibles, se equipó una planta experimental de biodiésel en el Plantel El Alto, que apoya la investigación en asocio con el Instituto Fabio Baudrit para alternativas de producción utilizando especies como *Jatropha*, higuera y otras plantas, cuyas semillas permiten

la producción de este producto. Para ese año la empresa cuenta con instalaciones de almacenamiento y dosificación de producto para la puesta en marcha de mezclas con hidrocarburos con etanol y biodiésel.

Además, mediante un convenio y alianza estratégica con la compañía del científico costarricense Franklin Chang, *Ad Astra Rocket Company Costa Rica*, se inició la investigación para el aprovechamiento del hidrógeno como alimentador de baterías para transporte eléctrico.

En el 2013 se cumple el 50° aniversario de RECOPE, en el que destaca la puesta en marcha del comercio electrónico, que permitirá a los clientes efectuar transacciones comerciales en línea a través del sitio web. Este se aplicará para toda compra de combustible que se efectúe en planteles de la empresa a partir del segundo trimestre del 2013.

El proyecto denominado “Petroweb” nace del requerimiento de la Dirección de Servicio al Cliente y Comercialización de RECOPE, que estableció como necesidad prioritaria el desarrollo de un sitio Web transaccional. Con este desarrollo RECOPE ingresa al comercio electrónico y promueve su alineamiento con las directrices gubernamentales de disminuir el uso del papel, promover nuevos servicios digitales a los clientes, e ingresar al Gobierno Digital. El Proyecto completó su fase de desarrollo y pruebas para su pase a producción y ese año e inició el piloto, con una selección de clientes, que ya realizan la pre facturación, el pago correspondiente (utilizando los servicios de SINPE) y la programación de su despacho, registrándose en tiempo real las transacciones ejecutadas en el sitio.

Ad Astra Rocket Company Costa Rica⁴¹

Ad Astra Rocket Company (AARC) es una compañía de ingeniería aeroespacial dedicada al desarrollo de tecnologías de propulsión avanzada basada en plasma. La compañía está desarrollando el Motor de Magnetoplasma de Impulso Específico Variable (VASIMR®, por sus siglas en inglés) y sus tecnologías asociadas.

La compañía está ubicada 3 millas a al oeste del centro espacial Johnson de la NASA, aproximadamente 25 millas al sur de la ciudad de Houston, Texas (EE.UU.). AARC se estableció el 14 de enero, 2005 y fue oficialmente organizada el 15 de julio de 2005. El Dr. Franklin Chang Díaz, científico costarricense, se desempeña como Gerente y Presidente de la compañía.

El Dr. Chang Díaz inventó el concepto VASIMR® y ha estado trabajando en su desarrollo desde 1979. Inició en el Laboratorio *Charles Stark Draper* en Cambridge, Massachusetts (EE.UU.), luego en el centro de fusión de plasma del MIT (siglas en inglés del Instituto Tecnológico de Massachusetts). Reubicó el proyecto en el centro espacial Johnson, en 1994. En el desarrollo del cohete VASIMR®, *Ad Astra Rocket Company* ha trabajado en conjunto con el Centro Espacial Johnson de la NASA, el laboratorio nacional de *Oak Ridge*, la Universidad de Texas en Austin, la Universidad de Houston y otros centros de investigación espacial gubernamentales, compañías industriales y academia incluyendo universidades extranjeras.

En el año 2006 AARC abre su subsidiaria en el campus de la Universidad EARTH en Liberia, Costa Rica. AARC-Costa Rica hace su primer experimento de plasma en el dispositivo VX-CR utilizando ionización de argón por medio del helicón. Para el 2012 el motor VX-200 demuestra un rendimiento mejorado y una liberación de plasma constante.

Recope & Ad-Astra: la visión de la CGR

La División de Contratación Administrativa de la CGR emitió el oficio DCA-1709 (No.07453) el 23 de julio de 2012, el cual, recoge una serie de elementos para el análisis de la situación que, dio al traste en marzo de

41 Información recopilada (12/06/15) y adaptada de: <http://www.adastrarocket.com/aarc/es/visitas-costa-rica>

2015, con la alianza público-privada entre Recope y Ad-Astra en cuanto a la utilización del hidrógeno como combustible. Esta comunicación se transcribe a continuación:

DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Al contestar refiérase
al oficio N° 07453

23 de julio de 2012
DCA-1709

Ingeniero
Jorge Villalobos Clare
Presidente Ejecutivo
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETROLEO

Estimado Señor:

Asunto: Se deniega autorización a RECOPE, por no requerirla para desarrollar en forma conjunta con la empresa Ad Astra Rocket Company (Costa Rica) Limitada, una investigación tecnológica para el manejo de un sistema de almacenamiento de hidrógeno líquido o gaseoso.

Me refiero a su oficio P 326-2012 del 20 de julio del presente año, mediante el cual solicita la autorización indicada en el asunto de esta nota.

Justifica que el artículo 6 de la Ley 6588 establece que, dentro de los objetivos de RECOPE, establece que esta empresa debe ejercer en lo que corresponda, previa autorización de la Contraloría General, los planes de desarrollo del sector energía. Similar disposición se recoge en el Decreto Ejecutivo 14874-MIEM.

De igual forma resalta que RECOPE se encuentra dentro del Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente y Energía.

Destaca que en el plan Nacional de Desarrollo 2011 2014, se recuerda el compromiso del país de ser carbono neutral en el 2021, compromiso que está relacionado con la emisión de contaminantes por el uso de combustibles derivados de petróleo. Agrega que estos lineamientos generales se desarrollaron en el documento "Hacia un Nuevo Modelo Energético para nuestro país", el cual entre otras cosas, señala para el sector Hidrocarburos que para identificar nuevas opciones para la sustitución de combustibles se dará seguimiento al desarrollo de la tecnología de Hidrógeno y Plasma, asimismo se investigará permanentemente las diversas industrias energéticas a efecto de introducir las innovaciones en Costa Rica cuando sea conveniente.

Destaca que en este marco de disposiciones normativas y líneas generales de planificación RECOPE ha identificado la oportunidad de establecer un convenio de cooperación con Ad Astra Rocket Company (Costa Rica) Limitada, con el fin de desarrollar una investigación tecnológica en el manejo de un sistema de almacenamiento de hidrógeno líquido o gaseoso en forma eficiente y económicamente viable, utilizando las tecnologías más avanzadas de la industria que satisfaga la finalidad de alejar a Costa Rica de su dependencia del petróleo.

Hace una detallada descripción del proyecto y adjunta su estudio de factibilidad.

CRITERIO DEL DESPACHO:

Para efectos de tener claridad sobre los alcances y tipo de solicitud de autorización que se analiza en esta gestión particular, es importante delimitar el marco normativo aplicable. En ese sentido el artículo 6 de la ley indicaba:

Artículo 6.-

Los objetivos de la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. son los siguientes: refinar, transportar, comercializar a granel el petróleo y sus derivados; mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para ello y ejercer, en lo que corresponde, previa autorización de la Contraloría los planes de desarrollo del sector de energía, conforme al Plan nacional de desarrollo. La Refinadora no podrá otorgar préstamos, hacer donaciones, conceder subsidios o subvenciones, ni construir oleoductos interoceánicos, sin la previa autorización legal, salvo el caso del Hospicio de Huérfanos de San José, al cual se le podrán otorgar donaciones de chatarra en forma directa.

La Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. podrá asignarle al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones los recursos financieros, humanos, técnicos y logísticos que se requieren para el cumplimiento de las obligaciones encomendadas a este en la Ley de hidrocarburos.

Asimismo, la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. podrá participar, individualmente o en titularidad compartida, en las licitaciones que promueva la Dirección General de Hidrocarburos, para la exploración y la explotación de los hidrocarburos, de conformidad con las disposiciones de la Ley de hidrocarburos.

Sin embargo dicha disposición normativa fue modificada mediante la ley 8823, denominada "Ley de Reforma de varias Leyes sobre la Participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la Gestión Pública" y en lo sucesivo se lee así:

Artículo 6.- Los objetivos de la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. son los siguientes: refinar, transportar, comercializar a granel el petróleo y sus derivados; mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para ello y ejercer, en lo que le corresponda, los planes de desarrollo del sector energía, conforme al Plan nacional de desarrollo. La Refinadora no podrá otorgar préstamos, hacer donaciones, conceder subsidios o subvenciones, ni construir oleoductos interoceánicos, sin la previa autorización legal.

La Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. podrá asignarle al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones los recursos financieros, humanos, técnicos y logísticos que se requieran para el cumplimiento de las obligaciones encomendadas a este en la Ley de hidrocarburos.

Asimismo, la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. podrá participar, individualmente o en titularidad compartida, en las licitaciones que promueva la Dirección General de Hidrocarburos para la exploración y la explotación de los hidrocarburos, de conformidad con las disposiciones de la Ley de hidrocarburos.

(Así adicionado por el artículo 56 de la Ley de Hidrocarburos No.7399 del 3 de mayo de 1994)

(Así reformado por el artículo 19° de la ley N° 8823 del 5 de mayo de 2010)

De forma tal que, hoy en día la toma de decisiones de la naturaleza que nos somete a estudio no requiere autorización de este órgano contralor, siendo de entera responsabilidad de RECOPE, razón por la cual se deniega la autorización solicitada.

Atentamente,
Lic. German Brenes Roselló
Gerente de División

Rbr/
Ni: 13600
Ci Archivo Central
G: 2012001950-1

En diciembre de 2014, mediante el informe de fiscalización No. DFOE-AE-IF-17-2014 denominado “Informe sobre la auditoría de carácter especial acerca del avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 referidas a agregar etanol y biodiesel a los combustibles” el órgano contralor indica que *“RECOPE ha desarrollado actividades y propuesto proyectos para que la empresa participe directamente en la investigación y producción del biodiesel y etanol, pero estas se han efectuado sin que exista seguridad jurídica sobre las competencias otorgadas por ley que le faculten a investigar, producir e industrializar biocombustibles, lo cual, genera incertidumbre acerca de las acciones que en el marco del ordenamiento jurídico puede realizar esa empresa pública, siendo imperioso que la Procuraduría General de la República en el ámbito de sus competencias aclaren el tema, y así, se garantizar el buen uso de los recursos públicos destinados a este fin”*.

Resulta oportuno recalcar que la misma CGR desde el año 2005 había emitido criterio acerca del proyecto de “Ley para promocionar la investigación, desarrollo, generación y uso de biocombustibles y derivados oleoquímicos”, por lo cual, se extraen las siguientes tres observaciones incluidas en el oficio DAGJ-2085-2005 (No. 08767) del 21 de julio de 2005:

“Primero, siendo que en nuestro país RECOPE posee el monopolio legal de la refinería y distribución de combustibles y sus derivados a granel, extraña que el proyecto de ley en su artículo décimo disponga la posibilidad de la mezcla de diésel, pero omita indicar quien la haría y bajo qué términos y condiciones, aspecto que debería ser consultado a dicha institución, lo mismo que diversos aspectos técnicos involucrados tales como: estudios de impacto ambiental del posible uso de esas fuentes alternativas, si se cuenta o no con la infraestructura (tanques, ductos) y sus costos, etc.

Segundo, el proyecto de ley debería contar con estudios acerca de la posible demanda por esos combustibles alternativos y cuál es el esquema para su efectiva utilización, ya que si bien se abre esta posibilidad, se omite señalar cómo se regularán las cuotas de distribución de la oferta de biocombustibles y si habrá o no obligación de RECOPE de adquirir dicha producción, y si así fuera, debería regularse bajo cuáles controles y requisitos de transparencia, publicidad, eficiencia, eficacia y economía operaría el esquema, comparados con otras posibilidades con que cuente el propio RECOPE, en donde la experiencia vivida con las generadoras privadas eléctricas puede ofrecer elementos valiosos a considerar.

Tercero, en relación con el artículo 13 del proyecto de ley que exime de la renta líquida gravable a los dueños de los proyectos aprobados por la Oficina Nacional de Biocombustibles, considera este Despacho que si bien el Legislador posee el poder tributario para decidir si incentiva o no por esa vía una determinada actividad económica, sobretodo cuando la declara de interés público, también es cierto que tal proceder debería estar precedido de una valoración de rentabilidad, dado que si existiera demanda, lo mismo que productores e industrializados interesados –como lo afirma la exposición de motivos–, habría que bastantear si el marco regulatorio proporcionado por el proyecto de ley sin el incentivo tributario sería suficiente por sí para crear las condiciones adecuadas por el desarrollo de la actividad, sin sacrificar la situación fiscal ya de por sí delicada del país, aspecto sobre el que conviene consultar al Ministerio de Hacienda así como al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.”

Resulta oportuno indicar que, se visualiza por parte del legislador una intención de adaptarse a los cambios del contexto, sin embargo, no lo hace a la luz de la institucionalidad existente, lo cual, va en contra del mismo principio de adaptación del servicio público y por ende del propio Art. 4 de la Ley No. 6227.

Adicionalmente, el informe de fiscalización analizado, indica en su disposición 4.3 dirigida a la Junta Directiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. que dicho órgano colegiado debe solicitar criterio a la Procuraduría General de la República para que determine si RECOPE posee competencias para la planificación y desarrollo de actividades relacionadas con la investigación, producción e industrialización de biocombustibles como el etanol y biodiesel, a fin de establecer si el accionar de esa empresa pública en la materia se ajusta al marco de legalidad que la rige.

La intención de la CGR es mantener el principio de legalidad claramente estipulado por la Constitución Política y la Ley General de Administración Pública, sin embargo, ya se ha indicado en esta investigación que **la adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos** (Resolución No. 2005-06141 de la Sala Constitucional).

Crónica de una disociación anunciada

Lo anterior sin duda ha provocado un estado de incertidumbre para RECOPE y para Ad-Astra en el marco de una alianza público-privada que busca generar beneficios para la sociedad costarricense a partir del uso de energías y combustibles más limpios y seguros. La propia CGR ha indicado que “resulta imperativo y de evidente interés público procurar la satisfacción de las necesidades energéticas nacionales de forma sostenible, mediante la reducción de la dependencia de combustibles fósiles. En ese sentido, desde hace varios años el Estado Costarricense ha venido formulando acciones dirigidas a incrementar la participación de energías renovables en la matriz energética, entre ellos biocombustibles como el etanol y el biodiesel” (CGR, 2014b:3).

La crónica no inicia con el informe de fiscalización analizado, presentado en diciembre de 2014 ante las autoridades de RECOPE, sino que, desde el año 2005 ya se conocía la intención de preparar a la Administración Pública con un marco legal para adaptarse a los cambios del contexto, sin embargo, ni los Ministros rectores, ni las Presidencias Ejecutivas y tampoco los Diputados lograron avanzar en dar dichas armas a la empresa pública para continuar con su desarrollo integral.

La disociación entre RECOPE y Ad-Astra ocurre por iniciativa del Dr. Chang, Gerente y Presidente de dicha empresa privada, debido a que la empresa pública consultó a la Procuraduría General de la República sobre la legalidad de la alianza con la empresa dirigida por Chang, lo cual, paralizó financiamiento y actividades conjuntas.

Si bien el pronunciamiento de la CGR no tenía relación con la alianza con Ad Astra, sino con el desarrollo de biocombustibles, parece que la interpretación de las autoridades de Recope sobre las disposiciones incluyó no sólo el tema de biocombustibles sino el proyecto relacionado con el hidrógeno.

Según información del semanario de circulación nacional El Financiero, Ad Astra explorará invertir en otros países de la región interesados en desarrollar aplicaciones con hidrógeno: “Parece que El Salvador, Panamá y República Dominicana, son lugares donde hay mucho interés de entrarle a este tema. (...) Yo me he sentido triste de ver que esto es a raíz de un problema sistémico que tenemos en el país, que no puede concretar, implementar cosas visionarias todavía, porque hay demasiada viscosidad en el proceso y entrabamientos. Todo se demora y bueno, para la empresa privada las demoras son fulminantes”.

Al respecto, dicho semanario realiza la siguiente reseña con respecto al proceso:

Cara inversión

En un hecho relevante enviado este miércoles por Ad Astra a la Superintendencia General de Valores (Sugeval) la empresa explica que la ruptura se dio por la falta de ejecución de parte de Recope en el cumplimiento de la última fase del proyecto.

En febrero del 2014 Ad Astra y Recope firmaron un convenio por \$400 mil para el desarrollo de tecnologías de hidrógeno.

En el hecho relevante, la empresa dirigida por Chang agrega que “la prolongación de la extensa demora afectaría excesivamente a la compañía debido a los costos de mantenimiento, por lo que, en aras de proteger el patrimonio de los inversionistas, Ad Astra Rocket Company se ve obligada a proceder de esta manera”.

Ya a principios de enero del 2015 Ad Astra había advertido a Recope sobre las consecuencias de la tardanza en la ejecución del proyecto relacionado con el hidrógeno.

Franklin Chang indicó que la ruptura con Recope no implica que Ad Astra vaya a frenar el desarrollo de la tecnología para aprovechar el hidrógeno como combustible, pues la empresa seguirá con el proyecto de forma privada, sin la alianza con el Gobierno.

La relación entre Ad Astra y Recope había iniciado en el 2011. En tres años la cooperación logró una inversión de \$2,1 millones que sirvieron para dotar a Costa Rica del primer centro experimental de hidrógeno en Centroamérica y el tercero en Latinoamérica.

La última fase del proyecto permitiría en un plazo de 22 meses desarrollar un dispensador integrado capaz de llenar en un lapso de entre 5 y 10 minutos el tanque de un vehículo de celda de hidrógeno.

“Sin embargo, desde agosto del 2014 la aprobación de la última fase con una inversión de \$2,3 millones quedó indecisa en la mesa de estudio de la nueva junta directiva que asumió su gestión (en Recope) a mediados del 2014”, se lee en el hecho relevante enviado por Ad Astra este miércoles y firmado por el propio Chang.

Finalmente, en comunicado de prensa de RECOPE, se indica que para la Presidenta de dicha empresa pública, Ing, Sara Salazar Badilla, es de suma importancia la participación de la empresa (privada) como actor preponderante en el apoyo al gobierno en su visión de desarrollar una economía baja en emisiones, donde las energías alternativas juegan un papel fundamental. Considera además, de gran relevancia que RECOPE incursione en el ámbito de las fuentes alternas de energía, como el hidrógeno, biocombustibles, gas propano, gas natural y cualquier otra que se desarrolle en el futuro. Asimismo, dejó clara la anuencia a retomar el proyecto en conjunto con la empresa Ad Astra Rocket, pero fue enfática en que es necesario primero conocer los criterios de la Procuraduría General de la República para determinar las acciones a seguir.

A modo de reflexión final

Los servicios públicos deben adaptarse, es una máxima legal y un principio así definido por la Sala Constitucional en diferentes resoluciones, donde la adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos

Desde 1980 RECOPE había visualizado por un lado la exploración petrolera en el país, pero por el otro, la investigación para dar una alternativa al consumo de combustible, el gasohol; evidencia de cómo una institución pública identifica cambios en el contexto e intenta adaptarse a ellos. Posteriormente, en 1987 la institución inicia la importación de gasolina sin plomo, otra adaptación promovida por el mercado y la necesidad de mejorar la situación del medio ambiente.

En 1994 se da una adaptación más y una decisión por parte de la Refinería: dejar la exploración y explotación de carbón por no considerarse ambientalmente sostenible; y modernizarse hacia combustibles más limpios.

Durante la primera década del Siglo XXI y los primeros años de la década siguiente se evidencia cómo RECOPE ha intentado invertir en proyectos de generación de energías alternativas y combustibles más limpios que favorezcan la producción y el crecimiento nacional, así como el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes: ejemplos de ello son las inversiones en combustibles derivados del petróleo de mayor calidad, investigación en Gas Natural, Biocombustibles, mezclas con hidrocarburos con etanol y biodiesel, y el aprovechamiento del hidrógeno como alimentador de baterías para transporte eléctrico.

Sin embargo, la Administración Pública sufre de un fallo sistémico que va desde la institución pública, pasando por ente contralor y finalizando en el legislador que, teniendo una visión de la necesidad de innovar en materia de energías renovables y limpias, combustibles alternativos y sostenibilidad ambiental, ninguna de las organizaciones promovió las condiciones para que el cambio administrativo, jurídico y funcional se diera para atender los cambios en las necesidades económicas, sociales y tecnológicas.

En este sentido, existe una alta responsabilidad si el presupuesto público se está utilizando en una serie de actividades que la CGR debe fiscalizar desde la perspectiva del alineamiento a los mandatos legales de RECOPE y las normas de la Hacienda Pública, por lo cual, debe reflexionarse acerca de la posibilidad de que el proceso de adaptación del servicio público sea una variable en el ejercicio del control a posteriori que ejerce ese órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa.

Otro aspecto a considerar es cómo una Administración Pública de recursos escasos que firma en el año 2012 un convenio con una empresa multinacional de alta tecnología por un monto de US\$1.4 millones no toma las previsiones o planifica el cambio, ajuste y adaptación para que el proceso sea viable y sostenible, sobre todo, porque la alianza público-privada involucró a los siguientes actores: Ad Astra Rocket Company Costa Rica, Refinadora Costarricense de Petróleo, Universidad EARTH y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

Finalmente, este proyecto pretendía claramente el logro de tres objetivos que no se escapan de las necesidades sociales y ambientales de la época: 1) aprender y demostrar el uso de prácticas adecuadas para el proceso de generación, compresión y almacenamiento del hidrógeno, 2) evaluar su potencial impacto económico, ambiental y tecnológico dentro de las estrategias energéticas nacionales y 3) delinear los pasos a seguir para incorporar su uso en el transporte público masivo. En este sentido, se abre el espacio para investigar con mayor profundidad el tema no sólo del diseño de los servicios públicos, sino de los modelos de transferencia de tecnología y conocimiento a partir de una alianza público-privada como la estudiada en el presente estudio exploratorio.

Ejercicios de autoevaluación

1. Defina servicio público.
2. Analice el papel de la Contraloría General de la República en la modernización de las instituciones públicas y los servicios públicos que brindan a partir de los informes de fiscalización que emiten.
3. Determine oportunidades de mejora de los informes de fiscalización para la Administración Pública activa.
4. Investigue y analice acerca del informe de fiscalización No. DFOE-AE-IF-17-2014, y en una actividad de diálogo-debate defina si el ente contralor posibilita o no una solución a la adaptación del servicio público y la modernización de la institución bajo estudio.
5. Elabore cinco conclusiones sobre el tema estudiado.

Referencias

- Asamblea Legislativa (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Asamblea Legislativa, 7 de noviembre de 1949 y sus reformas. San José
- Asamblea Legislativa (1978). Ley No. 6227 Ley General de Administración Pública. Asamblea Legislativa, 2 de mayo de 1978 y sus reformas. San José.
- Asamblea Legislativa (1994). Ley No. 7428 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Asamblea Legislativa, 07 de setiembre de 1994 y sus reformas. San José
- Asamblea Legislativa (1996). Ley No. 7593 Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Asamblea Legislativa, 28 de marzo de 1996 y sus reformas. San José.
- CGR (2014). Aportes para el ejercicio de la Función Pública 2014-2018. Capacitación Nuevas Autoridades. Contraloría General de la República. Recuperado de (12/06/12): https://cgfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/func_pub/jerarcas/2014/files/assets/downloads/publicacion.pdf
- CGR (2014b). Informe No. DFOE-AE-IF-17-2014: Informe sobre la auditoría de carácter especial acerca del avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 referidas a agregar etanol y biodiesel a los combustibles. Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía. División de Fiscalización Operativa Y Evaluativa. Contraloría General de la República. San José
- Clarke, John; et al (2007). Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Changing Public Services. Pine Forge Press, 192 páginas. ISBN 144622547X, 9781446225479
- Easterby-Smith, Mark; et al (1999). Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice. SAGE, 247 páginas. ISBN 0761959165, 9780761959168
- El Financiero (2015). Ad Astra rompe relación con Recope para usar hidrógeno como combustible. Gerardo Ruiz R. 04 MAR 2015, 02:44 PM. Recuperado de: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Ad-Astra-Recope-desarrollar-combustible_0_694730528.html
- HM Government (2011). Open Public Services White Paper. Controller of Her Majesty's Stationery Office. Printed in the UK for The Stationery Office Limited. Reino Unido, 58 páginas. ISBN: 9780101814522
- Poder Judicial (2004). Resolución 2004-07532, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 13 de julio del 2004. San José. Recuperado de: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2004/04-07532.htm> (05/06/2015)
- Poder Judicial (2005). Resolución 2005-06141, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 24 de mayo del 2005. San José. Recuperado de: <http://www.ernestojinesta.com/ernesto%20jinesta/Sentencias%20E.%20Jinesta/05-6141.HTM> (05/06/2015)

- Poder Judicial (2007). Resolución 2007-11172, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 3 de agosto del 2007. San José. Recuperado de: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2007/07-11172.html> (05/06/2015)
- Poder Judicial (2011). Resolución 2011016213, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 25 de noviembre del 2011. San José. Recuperado de: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2011/11-016213.htm> (05/06/2015)
- Romero, Jorge (1999). Derecho administrativo general. EUNED, San José. 427 páginas. ISBN 9968310557, 9789968310550
- Solanes, Miguel (1999). Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL / ECLAC. Chile, 72 páginas. ISBN: 92-1-321520-7