

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/314428538>

BALANCE DEL TRABAJO DE LAS SUPERINTENDENCIAS SECTORIALES. Opiniones y Análisis (90) pp. 193-217, 2008.

Article · February 2008

CITATIONS

0

READS

8

1 author:



[Gover Barja Daza](#)

Universidad Católica Boliviana "San Pablo"

57 PUBLICATIONS 147 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Macroeconomic Policy Challenges of Low Income Countries [View project](#)



The impact of privatization and regulation of utilities and social services in Bolivia. [View project](#)

BALANCE DEL TRABAJO DE LAS SUPERINTENDENCIAS SECTORIALES¹

Gover Barja Daza²

I. Visión e innovaciones introducidas por el SIRESE

La creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), que incluye a las Superintendencias de Electricidad, Hidrocarburos, Telecomunicaciones, Transporte, Saneamiento Básico y la General, fue parte de una visión o estrategia de desarrollo en la que la provisión privada, más una combinación de regulación y competencia, sustituirían la provisión estatal de servicios en los sectores de infraestructura básica. La implementación práctica de la provisión privada se ejecutó mediante la transferencia de empresas públicas al sector privado (privatizaciones, capitalizaciones y concesiones), en adición a las que existían. La implementación práctica de la regulación se expresó en un Contrato Regulatorio que incluyó la ley del SIRESE y sus reglamentos, el conjunto de leyes sectoriales y sus reglamentos, los contratos con las empresas sectoriales y el reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE.

La innovación fundamental fue que mientras las transferencias al sector privado aseguraban eficiencia interna e inversiones de mediano plazo, la regulación buscaba eficiencia en asignación mediante el comportamiento competitivo de las empresas en los mercados. Ambos sujetos a las nuevas estructuras en las industrias de infraestructura y al mantenimiento de equilibrio entre empresas, usuarios y Estado. Nuevas estructuras de industria se refiere a las separaciones verticales entre empresas con diferente poder de mercado, en oposición a la tendencia hacia monopolios estatales integrados previamente existentes. Equilibrio entre empresas, usuarios y Estado era un resultado esperado que implicaba empresas operando a costo mínimo, obteniendo un retorno “adecuado” a su capital, produciendo la cantidad “eficiente” a precios y calidad competitivos a favor de los usuarios e intervenciones gubernamentales justificadas siempre que promuevan y defiendan los mercados competitivos.

En cuanto al Contrato Regulatorio, la Ley SIRESE, sus reglamentos y el reglamento de la Ley de procedimiento Administrativo para el SIRESE se constituyeron en el marco general para los cinco sectores en cuanto a los objetivos y funciones del SIRESE, las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, los procedimientos de

¹ *Los Árbitros de la Vida Institucional Boliviana*. Opiniones y Análisis No. 90, págs. 193-217, febrero 2008. Fundación Hanns Seidel/BO y Fundemos. La Paz, Bolivia.

² Doctor en Economía en Utah State University (EE.UU.) y Maestría en Estadística en la misma universidad. Actualmente es Director de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas del Programa de Maestrías para el Desarrollo en la Universidad Católica Boliviana, La Paz.

audiencia pública, de infracciones y sanciones, así como los procedimientos de reclamaciones y recursos de apelación.

Las Leyes Sectoriales y sus reglamentos se constituyeron el marco normativo de las actividades específicas de cada sector, estableciendo políticas sectoriales en cuanto a la propiedad de los recursos, titularidad de las actividades, estructura de la industria y competencia, el control de entrada y salida, la regulación tarifaria, la regulación de la calidad, infracciones y sanciones, servidumbres, seguridad y medio ambiente. A su vez, los contratos de las empresas se constituyeron para éstas en los mecanismos de definición de sus derechos y obligaciones, entre ellos derechos de propiedad, periodos de exclusividad, regulación tarifaria específica, expansión de los servicios, calidad de los mismos, tecnología y sanciones.

La extensión y profundidad del Contrato Regulatorio refleja la complejidad técnica del funcionamiento y regulación de las industrias de infraestructura básica y, a pesar de todo el avance normativo que implicó, en algunos casos faltó completar los reglamentos a las Leyes Sectoriales y en otros faltó la Ley Sectorial misma, afectando la actividad de algunas Superintendencia como fue el caso de la Superintendencia de Saneamiento Básico y la de Transportes.

Organización e independencia

La forma en que se organizó el SIRESE fue en sí misma una innovación debido a que en la práctica la regulación debía operar en cuatro ámbitos simultáneamente; en la relación regulador-empresa, regulador-usuario, regulador-Estado y regulador-regulador.

En la relación Estado-regulador, los Poderes Ejecutivo y Legislativo participaron en la formulación de la política sectorial, aprobación de normas regulatorias y promoción de la inversión y el desarrollo sectorial. En el proceso participaron el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos. Más recientemente participan el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Viviendas, el Ministerio de Aguas y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, todos ellos a través de sus Viceministerios sectoriales.

En la relación regulador-usuario y regulador-empresa, el SIRESE fue creado para administrar el contrato regulatorio (cumplir y hacer cumplir). Este fue un elemento fundamental sobre el funcionamiento del sistema de superintendencias, no siempre comprendido, referido a que éstas administraban las normas regulatorias vigentes. Es decir, no tenían potestad de modificar o crear nuevas regulaciones, aunque podrían sugerirlas. La modificación o creación de nuevas regulaciones correspondía a otras instancias de gobierno, según se trataran de Decretos Supremos o Leyes. El principal instrumento de las superintendencias fueron las Resoluciones Administrativas, a través de las cuales podían establecer el detalle de los procesos y pasos prácticos para cumplir con las Leyes y sus reglamentos (regulación residual).

En la relación regulador-empresa las funciones principales fueron las de otorgamiento de derechos, seguimiento de obligaciones, aprobación de precios y tarifas, promoción y defensa de la competencia, establecimiento de estándares de calidad, identificación de infracciones y aplicación de sanciones, y difusión de información. En la relación regulador-usuario, las funciones principales del SIRESE fueron la de reclamaciones de usuarios, difusión de información, seguimiento al cumplimiento de las metas de acceso, calidad y modernización, seguimiento al cumplimiento de los precios y tarifas, y promoción y defensa de la competencia.

En la relación regulador-regulador, la Superintendencia General, sin poseer autoridad jerárquica sobre las Superintendencias Sectoriales, coordinaba las actividades de éstas en cuanto a normas internas, política de recursos humanos, presupuestos e intercambio de información, lo que permitía un funcionamiento del SIRESE como sistema. Adicionalmente, la Superintendencia General resolvía los recursos jerárquicos resultantes de impugnaciones a resoluciones de las Superintendencias Sectoriales, pudiendo sus propias resoluciones ser impugnadas en una instancia judicial, y ejecutaba la fiscalización de las mismas generando como producto la Opinión de Eficiencia y Eficacia de cada una. Esta última actividad fue única en Bolivia y se basó en la idea general de que era necesario asegurar que la intervención reguladora no produzca pérdidas sociales iguales o mayores frente a la alternativa de no intervención.

Para asegurar el desarrollo, continuidad y sostenibilidad de la regulación sectorial en el largo plazo, la Ley del SIRESE estableció la independencia y autonomía del sistema, así como la estabilidad de los superintendentes. Respecto a la independencia y autonomía, la Ley creó la Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales como personas jurídicas de derecho público y como órganos autárquicos con jurisdicción nacional y autonomía de gestión técnica, administrativa y económica. Estas características expresaban la importancia de la independencia del SIRESE para el logro del equilibrio entre los intereses de los usuarios, las empresas y el Estado.

En cuanto a su financiamiento, la Ley del SIRESE estableció una tasa de regulación a ser pagada por las empresas de los sectores regulados, pudiendo alcanzar hasta un máximo del 1% de sus ingresos brutos. En la práctica, parte de la misma era transferida a los usuarios vía precio y parte era financiada por las empresas, dependiendo de la elasticidad de la demanda de los diversos mercados sectoriales y del tipo de regulación tarifaria.

En cuanto a la estabilidad de los superintendentes, la forma y tiempo por los cuales debían ser nombrados eran aspectos que debían contribuir a la continuidad, sostenibilidad y desarrollo del sistema. Los superintendentes son designados por el Presidente de la República de ternas propuestas por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El Superintendente General así elegido debía ejercer su función durante siete años y los superintendentes sectoriales durante cinco años, no pudiendo ser reelegidos. A su vez éstos podían ser destituidos por incumplimiento de sus funciones mediante sentencia ejecutoriada. Desde un principio el surgimiento de interinatos afectó la institucionalidad del sistema regulatorio y éste problema se agudizó durante los años 2000 hasta el presente.

Recursos de apelación

Los recursos de apelación establecidos en la Ley del SIRESE y sus reglamentos fueron otra innovación fundamental de la institucionalidad regulatoria, consistiendo en una secuencia de dos instancias administrativas y una instancia judicial. El recurso de revocatoria se constituye en la primera instancia administrativa mediante el cual los afectados en sus intereses o derechos legítimos impugnan resoluciones de las Superintendencias Sectoriales. La solución del recurso de revocatoria puede confirmar o revocar la resolución de la Superintendencia Sectorial. El recurso jerárquico presentado a la Superintendencia General constituye la segunda instancia administrativa mediante el cual los afectados en sus intereses o derechos legítimos interponen en contra la solución del recurso de revocatoria. En este caso, la Superintendencia General resuelve confirmando o revocando la resolución de la Superintendencia Sectorial. Agotadas las instancias administrativas en el ámbito del SIRESE, queda disponible la instancia judicial mediante la demanda Contencioso-Administrativa presentada en la Corte Suprema de Justicia en contra la solución del recurso jerárquico. Independientemente del contenido de los recursos de apelación y su solución, la incorporación de estos procedimientos y sus especificidades tuvo el efecto de agilizar los procesos legales en actividades donde los aspectos técnicos sectoriales requieren de tratamiento especializado.

Promoción y defensa de la competencia

La introducción del concepto de eficiencia económica y sus derivados, provenientes del funcionamiento del mercado perfectamente competitivo, como la vara de medición sobre las necesidades de regulación, fue también una innovación fundamental implícita en el contrato regulatorio. Las leyes sectoriales se concentraron en la regulación de monopolios naturales y legales y empresas dominantes, además de la regulación sobre la entrada y salida de empresas de los mercados y sobre la organización industrial. Todo ello con un enfoque de simulación de la competencia donde ésta no haya surgido. Los mecanismos de regulación de monopolios y empresas dominantes consistieron en la regulación de precios y tarifas, estándares de calidad, información y en varios casos la imposición de metas de acceso, calidad y modernización.

En forma complementaria la Ley del SIRESE contiene disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia sectorial que se guían bajo el principio de intervenir el mercado competitivo con el objeto de evitar actos que impidan, restrinjan o distorsionen la libre competencia. Los mecanismos de defensa de la competencia establecidos en la Ley consistieron en tres prohibiciones: acuerdos anticompetitivos, prácticas abusivas y fusiones entre competidores. Esta normativa también introdujo los mecanismos de consulta y audiencia pública.

Reclamaciones de usuarios

Los procedimientos de reclamaciones de usuarios fue otra innovación fundamental establecida en la Ley del SIRESE y sus reglamentos, consistente en una secuencia de dos

instancias. La primera, es la reclamación directa, y la segunda, es la reclamación administrativa. En la primera instancia el usuario presenta su reclamación a la empresa. En caso de que la solución no sea considerada satisfactoria por el usuario, éste puede presentar su reclamación en segunda instancia ante la Superintendencia Sectorial. Luego de seguir procedimiento determinado, el Superintendente Sectorial dicta resolución que declara probada o improbadamente la reclamación. En caso de probada establece la infracción y aplica sanción. La reclamación en segunda instancia ocurre cuando la reclamación en primera instancia no es contestada por la empresa en el plazo establecido.

Si bien ésta normativa permitía la atención directa e individualizada de las reclamaciones de los usuarios, ésta era en realidad parte complementaria del conjunto de normas contenidas tanto en la Ley del SIRESE como en las Leyes Sectoriales y contratos de las empresas, que defendían los intereses de los usuarios, con la diferencia que estas últimas lo hacían en forma indirecta y agregada, como fue la regulación de precios y calidad, reorganizaciones de la industria, disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, metas de expansión, calidad y modernización.

Organización industrial

Otro ámbito donde se introdujeron importantes innovaciones, expresadas en las leyes sectoriales, fue en la reorganización de las industrias de electricidad, hidrocarburos y telecomunicaciones. En el sector de electricidad se introdujo separación vertical de las actividades de generación, transporte y distribución y como consecuencia se creó el mercado mayorista de electricidad regulado. En el sector de hidrocarburos también se introdujeron las separaciones verticales a lo largo de toda la cadena de abastecimiento del mercado interno y de exportación, incluyendo la exploración y explotación, transporte, industrialización, distribución de gas natural por red y distribución al por mayor y menor de los derivados del petróleo, aunque la regulación por parte de la Superintendencia de Hidrocarburos no incluyó a las actividades de exploración y explotación. En el sector de telecomunicaciones se profundizaron las separaciones verticales existentes, se introdujo competencia en los servicios de telecomunicaciones donde era posible y donde no era posible se introdujo simulación de la competencia mediante la regulación. En el sector de saneamiento básico y de transporte la innovación fue en la introducción de la figura de la concesión regulada.

II. La fiscalización

Otra de las innovaciones del SIRESE, que aquí se trata de forma separada, fue la función de fiscalización de la Superintendencia General. Esta tenía por objeto evitar o corregir imperfecciones asociadas a la intervención reguladora. Para ello la Superintendencia General evaluaba y emitía opinión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión de las Superintendencias Sectoriales. Esta función de autorregulación del SIRESE fue de mucha importancia para el seguimiento de la práctica detallada de la regulación sectorial, siendo su objetivo último alcanzar transparencia y rendición de cuentas en el proceso del logro del objetivo de la regulación.

La fiscalización fue diseñada como un proceso permanente de diagnóstico, análisis y retroalimentación periódicas sobre el funcionamiento y evolución del sistema de regulación sectorial en busca del perfeccionamiento del mismo. El éxito de este proceso dependía en gran parte de la medición de la eficiencia y eficacia de la gestión de las Superintendencias Sectoriales, lo cual pasa por elegir los indicadores que permitan alinear los objetivos de las Superintendencias con los intereses de la sociedad. Dicha medición y posterior evaluación abarcó tres áreas de acción de las Superintendencias: la gestión interna, la administración de las normas sectoriales y el fortalecimiento de la regulación sectorial.

La evaluación de la gestión interna se refiere a la productividad de sus recursos humanos, materiales y financieros en la realización de sus tareas cotidianas y en el logro de los objetivos de las mismas. La evaluación de la administración de las normas sectoriales se refiere al cumplimiento de las mismas por parte de todos los actores sectoriales. La evaluación del fortalecimiento de la regulación sectorial se refiere a las innovaciones introducidas al proceso de regulación. Toda la experiencia en fiscalización se encuentra expresada en los informes de Opinión de Eficiencia y Eficacia de la gestión de cada Superintendencia Sectorial, producidos por la Superintendencia General y en las Memorias Anuales de la Superintendencia General.

Limites de la fiscalización

La actividad regulatoria y la calidad de la misma era importante para el logro de objetivos de la regulación, sin embargo, es importante resaltar que el desempeño de las empresas y de las industrias en su conjunto no dependía única y exclusivamente del marco normativo y de la regulación aplicada. Este fue otro aspecto no siempre comprendido sobre el desempeño de la regulación, de que ésta fue solo una parte del conjunto de los determinantes del desempeño de los sectores de infraestructura básica; era la parte que proporcionaba el ambiente propicio para su desarrollo. Otros factores determinantes fueron el tamaño del mercado, la tasa de crecimiento de la demanda, el perfil de los usuarios (ingresos, educación y actividad económica), la tasa de retorno que puedan lograr las empresas, la calidad de las empresas proveedoras de los servicios (iniciativa, experiencia, disponibilidad de capital, “know-how” y compromiso social), calidad de la infraestructura y de los proveedores de insumos, calidad de la mano de obra, condiciones de los mercados externos en el caso de energía, condiciones macroeconómicas (riesgo país), condiciones institucionales y políticas (riesgo regulatorio) y las políticas de Estado sectoriales. Era la interacción de todos estos aspectos los que producían un resultado de desempeño sectorial, por lo que en la práctica no era posible establecer la contribución exacta de la regulación.

Evolución del pensamiento

En cuanto a la experiencia acumulada se pueden resaltar etapas en el pensamiento sobre la regulación y su fiscalización. En la etapa de inicio de operaciones de las superintendencias, luego de resolver los problemas de infraestructura, personal y organización, una característica común entre las superintendencias fue prestar atención a

los temas de: (1) adecuaciones de las empresas al nuevo régimen legal sectorial; (2) otorgamiento de concesiones y licencias; (3) análisis, cálculo y aprobación de tarifas; (4) procedimientos internos para el seguimiento de obligaciones de las empresas; (5) identificación de infracciones y sanciones; (6) solución de recursos de revocatoria; (6) inicio de la regulación de calidad; (7) inicio de aplicación de los procedimientos de reclamaciones mediante la apertura de las Oficinas del Consumidor; (8) inicio de los mecanismos de apelación; (9) e inicio de mecanismos de información. Todas estas actividades se identificaban del análisis de la propia ley sectorial y sus reglamentos. En este sentido la regulación y su fiscalización tenía un enfoque hacia el cumplimiento de la ley, tal como estaba escrita.

Desde aproximadamente el 2000, cuando empieza una nueva etapa en la que el SIRESE empieza a consolidar la implementación de la regulación, se da lugar hacia la apertura de los mercados sectoriales a nuevos operadores debido al fin de los periodos de exclusividad y en algunas superintendencias se avanza hacia el inicio de la adopción del enfoque de universalidad de servicio y acceso en el marco del enfoque conceptual de los mercados regulados. Hasta aproximadamente el 2004 se profundiza el entendimiento sobre las implicaciones de implementar políticas de acceso y servicio universal, sobre la brecha urbano-rural, sobre los límites del mercado y sobre las necesidades de planificación, organización, coordinación y seguimiento con otras instancias de gobierno y con las empresas, requeridas para la implementación de estos programas.

En los siguientes años hasta el presente, el pensamiento evoluciona hacia una mayor participación del Estado en la provisión de estos servicios, en depender menos de las soluciones vía mercado y en la necesidad de implementar subsidios vía tarifas y vía inversión no necesariamente dentro el marco del mercado regulado. Enfoques que ya implicaban departir del pensamiento regulatorio original, siendo éste junto a la disminución salarial la principal explicación del reemplazo de gran parte del personal especializado del sistema regulatorio. También se inicia la discusión sobre las implicaciones para la regulación sectorial sobre la profundización de la descentralización. En su mayor parte este conjunto de temas todavía no están claros en la actualidad y el sistema de regulación sectorial se encuentra en transición hacia un nuevo modelo que no termina de tomar una forma definitiva, lo que continúa generando incertidumbre en los actores.

Experiencia Acumulada

La experiencia acumulada también permite identificar restricciones a la actividad regulatoria en cuatro ámbitos de relación del Sistema de Regulación Sectorial con las empresas, los usuarios, el gobierno y al interior de sí mismo:

En la relación regulador-empresa, la principal fuente de conflicto surgió con la falta de Ley Sectorial en el caso de las Superintendencias de Saneamiento Básico y de Transportes y posteriormente el cambio de Ley de Hidrocarburos. En las industrias de electricidad, telecomunicaciones e hidrocarburos se requería mayor desarrollo de la normativa relacionada con la regulación de la competencia. Una fuente importante de

conflicto fue la asimetría de información que caracterizaba la relación regulador-empresa, debido a que las empresas tienen mejor conocimiento que el regulador sobre costos de operación, características de la demanda, valoración de las inversiones y medición de la calidad de los servicios. Así el sistema regulatorio debía minimizar la explotación de dichas ventajas por parte de las empresas y a la vez de maximizar el impacto social de la regulación. Otro conflicto en años más recientes fue la disminución de las inversiones debido a la percepción, por parte de las empresas, de inseguridad jurídica y riesgo regulatorio.

En la relación regulador-usuarios, por mucho tiempo la principal fuente de conflicto fue el desconocimiento de los usuarios de sus obligaciones y derechos, particularmente los derechos relacionados con los procedimientos de reclamaciones ejecutadas por las Oficinas del Consumidor (ODECO), que actualmente permite la atención individualizada de cada vez mayor número de reclamaciones de usuarios. En general, se observó que el usuario no tenía la costumbre del reclamo y exigencia al operador sobre la calidad del servicio; sin embargo, también se observó que con poca información y demostración de las ventajas de estos procedimientos, el usuario aprendía rápidamente. La normativa sectorial en su conjunto también protegía los intereses del usuario en forma agregada mediante la promoción de la competencia donde ésta era posible y la regulación donde no era posible. La competencia contribuyó a la disminución de los precios debido a que incentivaba la eficiencia interna y la innovación; sin embargo, las inversiones de expansión e introducción de nuevas tecnologías también incidían en incrementos de precios. Muchas veces se observaron incrementos de precios antes que disminuciones debido a que el efecto de las inversiones era mayor al efecto de eficiencia interna. En el caso de mercados regulados, la introducción de factores de productividad permitió la transferencia de ganancias en eficiencia interna logradas por las empresas hacia los usuarios. La fiscalización ejecutada por la Superintendencia General también contribuyó al logro de estos objetivos.

En la relación Estado-regulador, en algunos casos se observó la toma de decisiones por parte del gobierno sin considerar la experiencia técnica acumulada por las Superintendencias. En otros casos, partes de nueva normativa introducida por el gobierno entraba en conflicto con otras normas existentes, bajo las que se firmaron contratos con empresas, lo que introdujo incertidumbre y riesgo regulatorio. El gobierno también realizó propuestas de cambio a la institucionalidad regulatoria, a normas sectoriales y contratos con las empresas, teniendo el mismo efecto. En otros casos, la comunicación directa de los operadores (actuales o potenciales) con el gobierno, en busca de modificaciones a reglamentos, debilitaron al SIRESE y al estado de derecho. También surgió la percepción por parte de las empresas de una captura política del sistema regulatorio, y a su vez también surgió la percepción por parte de los usuarios de un sistema regulatorio sesgado a favor de las empresas. Estas observaciones no contribuyeron a consolidar la regulación sectorial, la que al contrario requería de permanente apoyo por parte del gobierno mediante el establecimiento de políticas de Estado sectoriales claras, consistentes, permanentes y realizables, basadas en objetivos de desarrollo económico. Estas políticas de Estado, para su implementación, requerían de una institucionalidad regulatoria que defina con claridad y consistencia la frontera entre

instancias del gobierno y que contribuyan a la permanencia e independencia de las mismas. En el caso del SIRESE, la defensa y consolidación de su independencia era en primera instancia responsabilidad del Estado. De esta independencia dependía el equilibrio entre los intereses de los usuarios, empresas y Estado.

En la relación regulador-regulado, como ya se mencionó, la tarea de fiscalización de la Superintendencia General se basaba en la generación de indicadores de eficiencia y eficacia útiles y pertinentes, los cuales eran altamente demandantes de información cuantitativa, cualitativa y experimentación. La producción de esta información especializada requería del desarrollo de sistemas de información en cada Superintendencia Sectorial tal que permitiera ejecutar la fiscalización en menor tiempo y con creciente precisión.

III. Bondades y límites del mercado y la competencia

Los resultados

La información cualitativa y cuantitativa generada por las empresas y las superintendencias ha sido significativa, extensa, detallada y fue difundida mediante memorias, boletines, informes y páginas web. Uno de las innovaciones de la regulación fue precisamente la generación y difusión de información no vista antes en estos sectores. Pretender analizar y resumir aquí, en pocas líneas, toda la información y estadísticas que reflejan la labor de las superintendencias simplemente no es posible ni sería justo. Los siguientes párrafos se limitan a resaltar los principales temas de preocupación de las superintendencias en cuanto al logro de los objetivos de la regulación, los que se expresaron en la evolución de la información y estadísticas sobre el desarrollo y desempeño de los sectores de infraestructura básica desde mediados de los años 90.

En el sector de electricidad correspondiente al Sistema Interconectado Nacional se registraron avances significativos en los temas de cobertura, consumo por categorías, capacidad instalada, generación de electricidad, precios y tarifas, eficiencia interna de los generadores y distribuidores, calidad, continuidad y seguridad del servicio e inversiones. El objetivo de contar con un mercado mayorista de electricidad funcionando fue efectivamente logrado, aunque actualmente uno de los temas centrales de preocupación son las inversiones requeridas para expandir la capacidad de generación dada la creciente demanda de electricidad.

En el sector de hidrocarburos se registraron avances significativos en los temas de cobertura y consumo en productos derivados del petróleo, gas natural por red y gas natural comprimido, extensión y capacidad de los ductos de transporte de hidrocarburos, capacidad y procesamiento de las refinerías, seguimiento a los operadores en comercialización de derivados de petróleo (estaciones de servicio, plantas de engarrafado, terminales de almacenaje, plantas de mezclado e importadores), precios y tarifas, indicadores de desempeño de las empresas de transporte y distribución. En este sector se logró el objetivo de expandir las reservas de hidrocarburos y contar con una industria exportadora de los mismos luego de abastecer el mercado doméstico, aunque actualmente

uno de los temas centrales de preocupación son también las inversiones requeridas para expandir la capacidad de producción y distribución dada la creciente demanda de derivados de petróleo y gas natural, tanto para el mercado doméstico como para el externo. En ambos sectores de energía (electricidad e hidrocarburos) los incentivos a la inversión privada en generación y producción han cambiado debido al cambio de visión del gobierno.

En el sector de saneamiento básico se registraron avances en la incorporación de cada vez más operadores de servicios de agua potable y alcantarillado a la regulación, siendo Aguas del Illimani la única empresa regulada por mucho tiempo. También mejoró significativamente la información sectorial sobre los temas de cobertura de agua potable y alcantarillado, capacidad instalada según las características tecnológicas de los operadores regulados, ampliación y renovación de redes, capacidad de distribución y pérdidas, precios y tarifas, consumo por categorías, indicadores de eficiencia interna de los operadores regulados e inversión pública y privada. Las concesiones otorgadas a las empresas privadas Aguas del Tunari en la ciudad de Cochabamba y Aguas del Illimani en la ciudad de La Paz fueron eventualmente revertidas, en el primer caso como consecuencia de la denominada “guerra del agua” y en el segundo caso, más recientemente, por el cambio en la visión del gobierno.

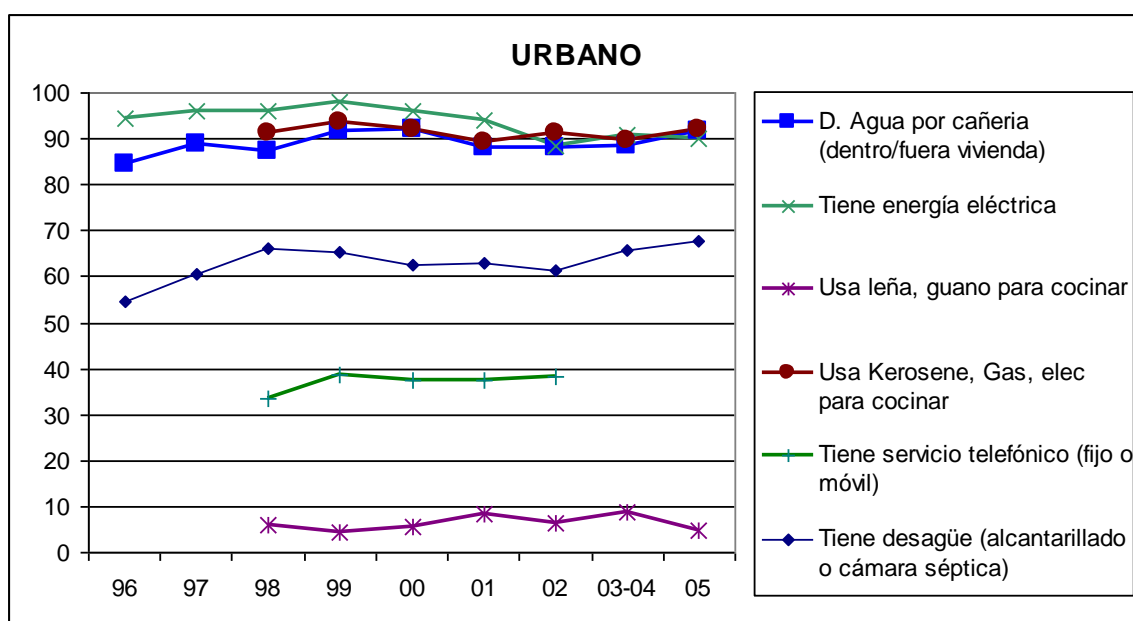
En el sector de telecomunicaciones se registraron avances significativos en los temas de cobertura y consumo por tipo de tecnología (fija, Móvil, Internet y otros), larga distancia, capacidad instalada, grado de digitalización, redes de transmisión, precios y tarifas por tipos de servicio, indicadores de desempeño de los operadores e inversiones sectoriales. El objetivo de introducir el comportamiento innovador de los mercados competitivos en los servicios de telecomunicaciones fue logrado. El desarrollo espectacular del mercado de telefonía móvil es un ejemplo del accionar simultáneo de la competencia en el mercado, la introducción de innovaciones tecnológicas, la participación privada y la existencia de un ambiente propicio promovido por la regulación.

En el sector de transportes se registraron avances significativos en el subsector de transporte ferroviario, particularmente en la región oriental, en los temas de tráfico ferroviario de carga y pasajeros, parque de locomotoras, precios y tarifas, calidad de los servicios y desempeño de las empresas. En el subsector de transporte aéreo se mejoró significativamente la información sobre tráfico de pasajeros y carga nacional e internacional, capacidad instalada y utilizada de transporte aéreo, precios y tarifas. Por bastante tiempo la competencia en el mercado doméstico entre las aerolíneas LAB y AEROSUR funcionó adecuadamente, así como el seguimiento al comportamiento de la competencia, precios y calidad de los servicios efectuada por la Superintendencia de Transporte. Posteriormente el mal desempeño financiero del LAB determinó su salida del mercado afectando el mercado doméstico de transporte aéreo. En el subsector de aeropuertos se registraron avances en el tráfico de pasajeros y aterrizajes, capacidad instalada y utilizada, precios y tarifas, calidad de los servicios, desempeño de la empresa SABSA y sus inversiones. En éste último caso la transferencia de la administración de aeropuertos a un operador privado mediante concesión regulada, ha funcionado.

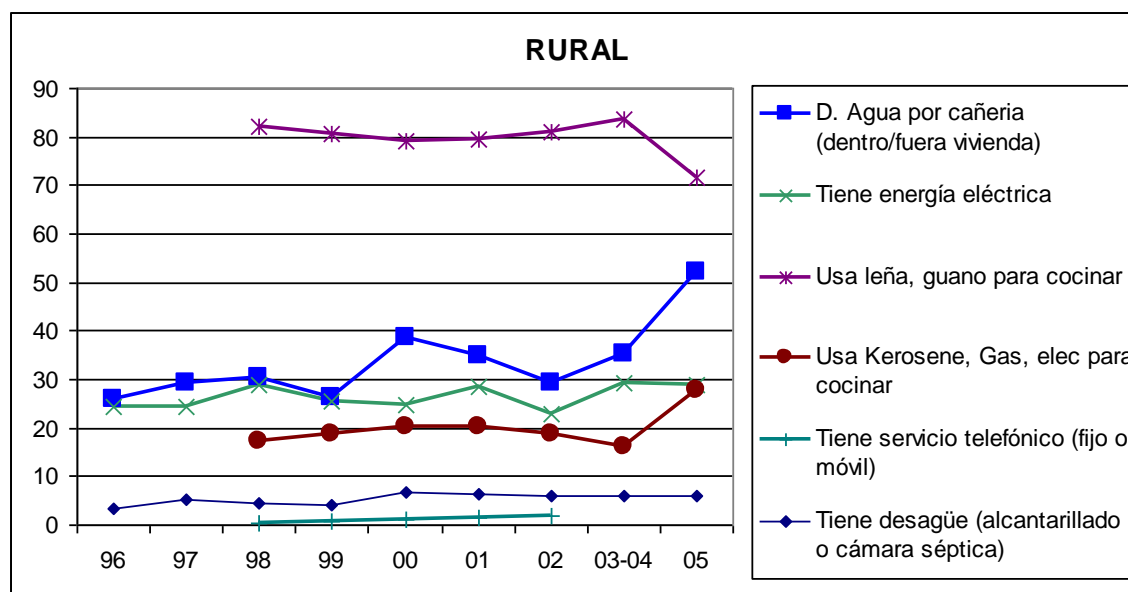
En forma complementaria las siguientes figuras intentan mostrar en forma gruesa y agregada la realidad del acceso de los hogares bolivianos a los servicios de infraestructura básica, desagregando entre área urbana y rural. La información es producida por el Instituto Nacional de estadística (INE) a partir de la aplicación de la Encuesta Continua de Hogares, la que permite otras desagregaciones aunque la serie de tiempo no es muy extensa.

Una primera observación que se recoge de las figuras es la diferencia de acceso entre las áreas urbana y rural, la que es relevante en el caso boliviano porque al 2005 aproximadamente 36% de la población es rural, lo que se complica con que aproximadamente 80% de la misma es pobre (2.7 millones de personas viviendo debajo la línea de pobreza). Por otra parte, si bien 64% de la población es urbana, 48% de la misma es pobre (2.9 millones de personas). El resultado del diferencial de acceso urbano-rural también responde a que las reformas en los sectores de infraestructura tuvieron un sesgo fundamentalmente urbano.

Una segunda observación es que una parte importante de los hogares mayormente urbanos, obtuvo y cuenta con acceso a los servicios de infraestructura básica. Esto implica que estos hogares se han beneficiado y se encuentran beneficiando de las externalidades positivas que estos traen, ampliando sus capacidades de uso, de generación de riqueza y de participación social. Otras estadísticas de áreas urbanas muestran que comparado con el año 1992 todos los quintiles de hogares se han beneficiado con incrementos de acceso y que los quintiles de ingresos más bajos fueron los que proporcionalmente se beneficiaron más. También se ha verificado en áreas urbanas que en general las ganancias sociales por incremento de acceso han opacado las pérdidas sociales por incremento de precios, debido a que éstos últimos no fueron tan significativos en la mayoría de los casos.



Fuente: INE



Fuente: INE

Limites del mercado

A pesar de los grandes avances en innovaciones tecnológicas, disminución de costos, competencia y cobertura, al igual que avances en la regulación, el funcionamiento del mercado regulado en la provisión de los servicios de infraestructura básica tendió a dividir a la población en dos, los que tenían una predisposición de pago (preferencias y capacidad de pago) igual o mayor al precio de mercado y los que tenían una predisposición de pago menor. El mercado regulado también tendió a limitarse a las zonas urbanas y localidades rurales en las que podía recuperarse la inversión rentablemente. La lección fue que el mercado regulado no puede ni podrá proveer los servicios de infraestructura básica en zonas urbanas y localidades rurales donde la rentabilidad financiera es negativa. Este resultado fue motivo de preocupación, ya que al igual que en otras sociedades latinoamericanas donde existe bajo grado de desarrollo y alto grado de desigualdad social, parte importante de la población boliviana se encuentra en una situación de baja capacidad de pago y viviendo en zonas urbanas o localidades rurales no rentables desde el punto de vista financiero pero si desde el punto de vista social. Sin duda este fue un cuestionamiento que iba más allá de la regulación, era un cuestionamiento a la estrategia de desarrollo que se había implementado desde los 90s. Más aún, el enfoque de la regulación debía asegurar que las empresas no pierdan y obtengan un retorno adecuado a sus inversiones, por ello la frontera del mercado regulado llegaba hasta donde la inversión podía recuperarse rentablemente. Aquí cabe resaltar que la restricción de no operar a pérdida es igualmente válida para una empresa pública. Es decir, ni la empresa pública ni el mercado regulado pueden solucionar por si mismos el problema de pobreza.

En este punto era inevitable, dada la magnitud de los hogares todavía excluidos, de avanzar la concepción de la regulación con la incorporación de los subsidios. En el enfoque del mercado regulado original los subsidios son ineficientes porque distorsionan los incentivos y los resultados. Sin embargo, aquí los subsidios cruzados, los subsidios directos al usuario, los subsidios a la inversión y en algunos casos a los costos de operación de las empresas eran y continúan siendo el camino para disminuir la pobreza de servicios de infraestructura básica. Las Superintendencias, los Viceministerios y otras entidades gubernamentales de financiamiento, incluyendo la cooperación internacional entendieron el problema, tal vez cada uno a su manera. Así desde principios de los 2000 empezaron a surgir variedad de programas y proyectos para llevar electricidad, telecomunicaciones, saneamiento básico y otros hacia ciudades secundarias y el área rural en general. La implementación de este tipo de programas de ámbito nacional se caracterizó por ser altamente demandantes de capacidades de planificación, organización, coordinación y seguimiento de tareas y compromisos de muchos actores simultáneamente, es decir, capacidad de gestión pública. Esto no pudo ocurrir en los siguientes años porque los conflictos políticos y sociales que enfrentaron sucesivos gobiernos impactaron al conjunto de actores públicos en la forma de alta rotación de personal, interinatos, discontinuidad e incertidumbre sobre los programas y proyectos. Todo ello contribuyó al debilitamiento de la institucionalidad regulatoria.

Los programas y proyectos que típicamente intentaban ser implementados se denominaron políticas de acceso/servicio universal, caracterizadas por buscar ampliar la cobertura de los servicios de infraestructura básica más allá del mercado, inclusive con participación privada, con base en subsidios a la inversión y en algunos casos a la operación, y más recientemente mediante tarifas sociales. La universalidad de acceso vía subsidio es posible, pudiendo diseñarse diversas soluciones tecnológicas e identificarse áreas geográficas de concesión mezclando localidades rentables y no rentables para minimizar el subsidio. No todos los países han logrado implementar programas de acceso universal debido nuevamente a que estos son muy demandantes en cuanto a capacidad institucional y de organización, además de restricciones financieras. Cuando fallaron los programas de alcance nacional del gobierno, surgieron algunas soluciones no gubernamentales que tendieron a ser más flexibles y eficaces, aunque posiblemente más costosas (duplicación de esfuerzos, de errores y de inversiones), de impacto limitado y locales.

IV. Nuevos equilibrios

El conjunto de actores de los sectores de infraestructura básica (gobierno, empresas, regulador y usuarios) enfrentan el desafío doble de mantener, expandir y mejorar lo ya alcanzado en el marco de los mercados regulados y de lograr el acceso y servicio universales en el marco de los objetivos de reducción de pobreza. Esto implica que se requiere restablecer una nueva visión o estrategia de desarrollo, más amplia que la previa, que en la práctica se exprese en la generación de incentivos para que los actores concentren sus esfuerzos en reducir la pobreza de servicios de infraestructura básica alcanzando mínimos universales, y por otra parte, que permita a los actores también concentrar sus esfuerzos en la expansión de los actuales servicios de infraestructura tal

que contribuyan al crecimiento de la productividad y competitividad de la economía que actualmente genera riqueza. Concentrar esfuerzos significa inversiones en expansión, calidad, tecnología, gestión y conocimientos, es decir, la inversión requerida y su financiamiento continuará siendo un tema de central de atención. Aquí cabe resaltar que la nueva visión resulta en realidad de la suma de dos visiones complementarias y no así de un choque de visiones opuestas e irreconciliables.

Este desafío doble implica fundamentalmente una innovación en la visión sobre el desarrollo de los sectores de infraestructura básica, antes que solo reconsiderar innovaciones a la actual organización e institucionalidad de la regulación sectorial. La limitación de recursos financieros de todas maneras determinará una distribución de responsabilidades o nuevo equilibrio entre los sectores público y privado y en muchos casos la necesidad pragmática de trabajar en forma conjunta. Esta innovación en la visión también deberá considerar los actuales procesos de profundización de la descentralización del Estado y búsqueda de nuevos equilibrios entre lo nacional y lo local. Consistente con la nueva visión, la regulación también deberá actuar en ambos ámbitos, contando con un contrato regulatorio que permita promover subsidios para disminuir pobreza de infraestructura y por otra parte que permita promover eficiencia para mejorar el funcionamiento de los mercados regulados y la competitividad de las empresas.

Desde el punto de vista metodológico, el enfoque de servicio universal en áreas urbanas requiere del establecimiento del hogar línea de pobreza y el acceso universal en áreas rurales requiere del establecimiento de la localidad línea de pobreza. En ambos casos la línea de pobreza es una definición socialmente aceptable sobre que es lo mínimo de infraestructura básica que un hogar urbano y una localidad rural deben tener. A su vez estos programas deben necesariamente tratar el tema de los incentivos, identificación de los beneficiarios y restricciones (tecnológicas, financieras, institucionales, organizacionales, de gestión y de descentralización) para la participación real de los usuarios, las empresas y el gobierno en la gestión de una política de reducción de pobreza de servicios de infraestructura básica.

Desde el punto de vista de los mercados regulados, la actual institucionalidad regulatoria no solo debe continuar vigente sino que debe fortalecerse con la nueva visión. Este es el ámbito donde se ha acumulado mucha experiencia regulatoria que no debe perderse. Como consecuencia el desafío mayor de la institucionalidad regulatoria de carácter doble estará en su estructura organizacional para el diseño y la administración de las normas. Nuevamente deberán surgir las discusiones sobre el grado de independencia, grado de descentralización, formas de financiamiento, competencias entre entidades gubernamentales, regulación de empresas públicas, regulación de monopolios verticalmente integrados y muchos otros temas complejos.