

Eficacia y eficiencia de la gestión de los reguladores del sistema de regulación sectorial de Bolivia

Armando Salas Terán

Antecedentes

El proceso de reformas estructurales llevado a cabo en Bolivia, se inició en la década de los años ochenta con el cambio de modelo económico de capitalismo de Estado a un modelo de libre mercado. Posteriormente en la década de los años noventa se realizó la transferencia de las empresas públicas al sector privado bajo la figura de "Capitalización", que consistió en la asociación del Estado con inversionistas extranjeros, quienes realizaron un aporte de capital equivalente al valor en libros de los activos de las empresas estatales, creando nuevas empresas donde los inversionistas extranjeros lograron el 50% del patrimonio, el control de su administración y el compromiso de invertir el monto de la capitalización en el desarrollo de las propias empresas. Al mismo tiempo se concesionó la administración de un par de empresas a la iniciativa privada y luego se privatizó en el sector eléctrico dos empresas.

De forma paralela al proceso de transferencia de las empresas públicas al sector privado se creó el sistema de regulación sectorial con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades de las empresas del sector real de la economía, principalmente de las empresas capitalizadas, en su mayoría monopolios naturales.

El Sistema de Regulación Sectorial en Bolivia (SIRESE) posee características muy particulares al estar estructurado con una Superintendencia General y cinco Superintendencias Sectoriales las que regulan los sectores de Electricidad, Hidrocarburos, Saneamiento Básico, Telecomunicaciones y Transportes. Este modelo es híbrido, resultante de la combinación de sistemas de regulación unisectoriales y multisectoriales. Las Superintendencias del SIRESE son entidades autárquicas con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica.

La Superintendencia General no ejerce directamente la función reguladora ni tiene autoridad jerárquica sobre las Superintendencias Sectoriales, sino que apunala el desarrollo del sistema de regulación, permitiendo que se beneficie de las ventajas asociadas a las entidades multisectoriales de regulación. Las funciones de la Superintendencia General son: i) apelación en segunda instancia, que comprende la atención de recursos jerárquicos contra las resoluciones de las Superintendencias Sectoriales, ii) fiscalización a las Superintendencias Sectoriales y la emisión anual de la Opinión sobre la eficacia y eficiencia de la gestión de los Superintendentes Sectoriales y del adecuado control de las entidades reguladas y iii) coordinar las políticas y acciones administrativas necesarias, fomentando la adopción de sistemas y prácticas comunes para todo el sistema regulatorio. Estas tres funciones caracterizan a la Superintendencia General como un ente que regula a los reguladores.

Las Superintendencias Sectoriales son entidades autónomas que ejercen la función reguladora en sus respectivos sectores, operando en un marco común establecido por la Ley SIRESE y las normas sectoriales correspondientes.

El instrumento legal que crea el SIRESE, fija como objetivos de la regulación sectorial: i) *alcanzar eficiencia y contribuir al desarrollo y acceso a los servicios*, lo que implica que las empresas operen minimizando costos, introduciendo innovaciones en los procesos productivos y llegando cada vez a un

mayor número de usuarios, y ii) *protección de los intereses de los usuarios, empresas y Estado* que permita un equilibrio entre los mismos, donde los usuarios reciben los servicios en condiciones competitivas para satisfacer sus necesidades, las empresas obtienen el retomo adecuado a su capital, y el Estado cuenta con los mercados que contribuyen al bienestar de la sociedad.

El propósito de esta ponencia es presentar el modelo de evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión de los reguladores del SIRESE (Superintendentes Sectoriales) y la experiencia acumulada en los 8 años de funcionamiento del sistema regulatorio. La estructura de la ponencia es la siguiente:

- visión general del modelo de evaluación adoptado
- proceso de evaluación y los resultados de la eficacia y eficiencia
- limitaciones y restricciones en la evaluación de la eficacia y eficiencia
- avances y contribuciones de la fiscalización y de la eficacia y eficiencia en la consolidación del proceso regulatorio, y
- desafíos para la aplicación plena del modelo

Modelo de evaluación de la Eficacia y Eficiencia

La función de fiscalización de la Superintendencia General tiene como propósito contribuir a que la regulación sea eficaz y eficiente, promoviendo un continuo mejoramiento y perfeccionamiento de la regulación en el tiempo. Debido a que el regulador dispone de información completa y el fiscalizador se encuentra en desventaja al respecto, se presenta un problema de agente-principal entre las Superintendencias Sectoriales y la Superintendencia General.

La fiscalización requiere de una metodología y procedimientos para su ejecución que cumpla con el propósito establecido en la Ley SIRESE de emitir opinión sobre la eficacia y eficiencia de la gestión del regulador, que debe basarse en principios que delimiten el alcance de las funciones de fiscalización y apelación, puesto que la fiscalización podría emitir opinión anticipada sobre temas que se encuentra en proceso recursivo correspondiente a la función de apelación o pueden servir como antecedente para este objeto. Estos principios son los siguientes:

- Previsión, que las fallas regulatorias no se vuelvan recurrentes a mediano y largo plazo
- No retroactividad, las decisiones tomadas por el regulador no se modifican, las recomendaciones de la fiscalización se aplican a futuro.
- Agregación, en general la fiscalización es agregada. Sólo en casos relevantes se evalúa en forma individual.
- Positividad, difunde las mejores prácticas desarrolladas por cada regulador y alienta su perfeccionamiento.
- No interferencia, la fiscalización no interfiere ni asume responsabilidad de la función regulatoria de las Superintendencias Sectoriales.

Partiendo del concepto de gestión, definido como las acciones y efectos de administrar con el objeto de conducir a una entidad hacia los objetivos que se ha fijado, el alcance de la fiscalización abarca la evaluación de las actividades desarrolladas por el regulador en relación al funcionamiento de los mercados y de las actividades administrativas necesarias para cumplir con los objetivos. Al primer grupo se lo denomina gestión regulatoria y comprende principalmente las actividades de otorgamiento de derechos, precios y tarifas, calidad, seguimiento de obligaciones, reclamaciones de usuarios, infracciones y sanciones, investigaciones, controversias entre empresas y proposición de normas. En tanto que las actividades administrativas son agrupadas bajo el título de gestión interna y se refieren a

organización, recursos humanos y presupuesto, como los aspectos de mayor significación en esta área.

El marco normativo y la regulación, de acuerdo con la Ley SIRESE y las normas legales sectoriales, deben asegurar que el desarrollo de las actividades alcancen eficiencia, contribuyan al desarrollo de la economía nacional y que todos los habitantes tengan acceso a los servicios, protegiendo los intereses de los usuarios, empresas y del propio Estado. Este contexto permite aproximar el impacto de la regulación en el desarrollo de los sectores y el bienestar de la sociedad.

La inclusión en la normativa de que la opinión sobre Eficacia y Eficiencia sea emitida anualmente lleva a un conflicto con los conceptos de eficacia y eficiencia de la regulación que tiene un sentido amplio y ambicioso, estos son: eficacia y eficiencia de gestión interna, de administración de las normas sectoriales y de consolidación de la regulación. A partir de estos conceptos se infiere que la eficiencia podría evaluarse en el corto plazo, mientras que la eficacia sólo podría evaluarse en el mediano y largo plazo. Ante este panorama, se ha adoptado los siguientes conceptos de eficacia y eficiencia para opinar sobre la gestión de los reguladores:

Eficacia: logro de resultados en la actividad regulatoria realizada en una gestión fiscal que contribuye a alcanzar los objetivos regulatorios de mediano y largo plazo.

Eficiencia: estructuración y uso de recursos de la organización que tienden a maximizar su rendimiento en el logro de resultados en la actividad regulatoria.

Para relacionar la eficacia con los avances en los objetos regulatorios, se analiza el comportamiento y evolución de los sectores regulados en temas como: i) eficiencia económica, a fin de que las ganancias de la competencia o de la simulación en situaciones monopólicas sean transferidas a los usuarios ii) contribución al desarrollo, a través de las inversiones de expansión e introducción de nuevas tecnologías para ampliar la cantidad y calidad de los servicios y iii) cobertura, acceso de la población de menores ingreso a los servicios básicos, mejorando su calidad en el tiempo.

La metodología aprobada y aplicada por la Superintendencia General a partir de 1998 en la evaluación de la eficacia y eficiencia, comprende la evaluación de las actividades de gestión regulatoria y gestión interna, así como el análisis de impacto en los objetivos regulatorios establecidos en la Ley SIRESE.

De acuerdo con la definición de eficacia, la medición de este indicador se realiza comparando las metas alcanzadas frente a las metas programadas para cada actividad regulatoria, expresada en la siguiente relación:

$$\text{Eficacia} = \frac{\text{Metas logradas por unidad de tiempo}}{\text{Metas programadas por unidad de tiempo}} = \frac{L/T_r}{M/T_p}$$

Donde:

L: Unidades de meta logradas (alcanzadas en una gestión)

Tr: Tiempos reales

M: Unidades de metas programadas

Tp: Tiempos programados

Este coeficiente puede variar desde cerca de cero que corresponde a lo más ineficaz, hasta mayor a 1 que significa más que eficaz, dentro de este rango se ha establecido una escala de calificación de cuatro niveles: bueno, satisfactorio, aceptable e insuficiente.

La fórmula de eficiencia, a partir de la definición adoptada, se determina como el producto de la eficacia por el cociente de costos programados respecto de costos reales, traducidos en unidades monetarias, como se expresa en la siguiente fórmula:

$$\text{Eficiencia} = \text{eficacia} \times \frac{\text{Costo programado por unidad}}{\text{Costo real por unidad}}$$

O lo que es lo mismo,

$$\text{Eficiencia} = \frac{L \times T_p \times C_p}{M \times T_r \times C_r}$$

Donde:

Cp: Costo programado por unidad

Cr: Costo real por unidad

En la medida en que los costos reales se alejen de los costos programados, la eficiencia se verá castigada y viceversa. Si los costos reales se aproximan a los costos programados el coeficiente de eficiencia estará cerca del nivel de eficacia determinado.

La estimación de la eficacia y la eficiencia se efectúa para cada actividad regulatoria. La agrupación y el análisis cualitativo de la eficacia y eficiencia de las actividades evaluadas constituyen la base de la opinión sobre la gestión del regulador.

Un alto grado de eficacia y eficiencia en los objetivos y metas de corto plazo no es suficiente para la consecución de los objetivos regulatorios establecidos en la Ley SIRESE, el impacto de la regulación en el bienestar de la sociedad y particularmente en la satisfacción de las necesidades básicas de la población podría ser bajo o incluso nulo.

La medición del impacto se aproxima por el análisis de series temporales que consiste en mediciones periódicas antes y después de la gestión regulatoria. Por la evolución de las variables más relevantes en cada sector es posible inferir el impacto, aunque en términos estrictos no es posible aislar los efectos legítimamente atribuibles a la regulación debido a la incidencia de otras variables, como el "contrato regulatorio",¹ el contexto político y social del país y la propia dinámica de los sectores regulados.

La determinación de la eficacia y eficiencia del regulador es altamente demandante en información tanto en calidad como en cantidad, la que debe estar sistematizada y validada adecuadamente a fin de aislar las variables espurias. La información básica para este objeto es la siguiente:

- Plan estratégico que dé una visión a mediano plazo de los objetivos a ser alcanzados por el regulador.
- Programa Operativo Anual (POA), con objetivos y metas de gestión claramente definidos y alineados con los objetivos de la normativa regulatoria y los contratos suscritos con las empresas reguladas. El grado de desarrollo de este instrumento alcanza hasta actividades y tareas, debiendo estar claramente relacionadas con las partidas presupuestarias aprobadas.
- Presupuesto de Ingresos y Egresos aprobado por el Poder Legislativo y su ejecución, desagregado a nivel de partida presupuestaria para un mejor análisis.

¹ Conjunto de normas legales y contratos con las empresas

- Resoluciones administrativas con respaldo de informes técnicos que justifiquen las decisiones regulatorias relevantes.
- Informes periódicos (cuatrimestrales) emitidos por el regulador sobre la ejecución del POA.
- Informe Anual de cumplimiento del POA.
- Información estadística del sector para el análisis de impacto. La fuente de información es el propio regulador y/o las entidades del sector público correspondientes.

Para la determinación de la eficiencia, la programación debe considerar la asignación de recursos humanos y físicos a cada actividad y su valoración a los precios de mercado, la que servirá de patrón de comparación. En tanto que los costos reales resulta de la apropiación contable de los gastos a cada una de las actividades. Alternativamente una contabilidad de tiempos del personal de la entidad regulatoria podrá servir de base para prorratear los gastos de la ejecución presupuestaria.

El proceso de evaluación y los resultados de la Eficacia y Eficiencia

La evaluación de la eficacia y eficiencia de los Superintendentes Sectoriales del SIRESE se realiza a través del proceso de fiscalización de las actividades realizadas por las superintendencias respectivas. Metodológicamente la fiscalización como proceso comprende: i) desarrollo de conceptos y perfeccionamiento de métodos de evaluación, ii) evaluación del desempeño del regulador, iii) identificación de las imperfecciones de la regulación iv) desarrollo continuo de la regulación en el tiempo, incorporando mecanismos de retroalimentación basados en la experiencia de la fiscalización. La primera experiencia fue el año 1997 en el que la fiscalización, su alcance y diseño se llevo a cabo con asesoramiento de la consultora inglesa Oxford Economic Research Associates Ltd. (OXERA). En las siguientes gestiones se realizaron ajustes de acuerdo a la disponibilidad de la información y a la experiencia acumulada.

El proceso de fiscalización que se presenta en el Gráfico N°1, se inicia con el análisis del POA de cada Superintendencia Sectorial elaborado en concordancia con el presupuesto aprobado por la Superintendencia General (según la función de coordinación) y el Poder Legislativo.

Las reformulaciones del POA son tomadas en cuenta en la medida en que no alteren los objetivos y metas propuestos originalmente. Se requiere adicionalmente información detallada sobre temas relevantes. Las superintendencias sectoriales evalúan el POA en tres oportunidades en el año que se traducen en informes cuatrimestrales y un informe anual de cumplimiento del POA, los que son utilizados como insumos principales en el proceso de fiscalización.

En general esta información resulta insuficiente para la evaluación de la eficacia y eficiencia, por lo que es necesario complementar con información recopilada en la fuente de origen; también se realiza el análisis y control de calidad de la información proporcionada por la Superintendencia Sectorial con el objeto de verificar su exactitud.

Durante el proceso de fiscalización se realizan consultas y se piden las aclaraciones necesarias a los ejecutivos de las Superintendencias Sectoriales a fin de facilitar y contextualizar la evaluación de los temas relevantes, que en algunos casos requieren de una apreciación cualitativa. Más allá de la eficacia y eficiencia, en la fiscalización se analiza el impacto de la regulación en los sectores a través de una serie temporal, generalmente 5 años, de las variables más relevantes como precios y tarifas,

productividad, nuevas inversiones, tecnología, cobertura, crecimiento de la demanda y de la oferta de servicios, entre otros. El último año de la serie corresponde a la gestión evaluada donde se observa una baja correlación entre la gestión del regulador y el impacto producido, esto debido a que la mayoría de los efectos se perciben en el mediano y largo plazo y las causas del impacto son varias, donde la regulación es sólo una de las variables.

El proceso de fiscalización concluye con la emisión del Informe de Fiscalización que contiene: i) evaluación de la gestión regulatoria, ii) evaluación de gestión interna, iii) análisis del impacto en los objetivos regulatorios establecidos en la Ley SIRESE y iv) recomendaciones de la Superintendencia General a la Superintendencia Sectorial. Este documento es puesto en conocimiento del regulador para sus comentarios, los mismos que pueden ser tomados en cuenta por la Superintendencia General cuando corresponda.

En relación a los comentarios, cabe puntualizar dos aspectos: i) la Superintendencia Sectorial al disponer información de su gestión se encuentra en ventaja frente a la Superintendencia General por lo que sus comentarios sirven de retroalimentación al proceso de fiscalización y ii) el informe de fiscalización no es negociable. El texto no se modifica, salvo en casos debidamente justificados y previa aceptación por parte del Superintendente General.

Con base en el informe de fiscalización, el Superintendente General emite la opinión sobre Eficacia y Eficiencia de la gestión del Superintendente Sectorial del año correspondiente, la misma que comprende un resumen de la gestión del regulador y su calificación de acuerdo con una escala definida para el efecto. El texto y la calificación de la Opinión no se modifica después de ser enviado el documento al Superintendente Sectorial para sus comentarios, estos últimos en caso de producirse forman parte de la carpeta de la opinión que se presenta a las autoridades pertinentes: Presidente de la República, Presidente del Congreso de la República, Ministro tutor y Contralor General de la República.

A fin de encontrar una explicación sobre los determinantes de los cambios en la eficacia y eficiencia de la gestión de los Superintendentes Sectoriales, se analizaron los factores relacionados con este hecho, identificándose como los más relevantes la titularidad de los Superintendentes y la independencia y autonomía institucional. En el gráfico N° 2 se muestra los resultados para el período 1997 – 2003.

En la relación ***Eficacia y eficiencia - continuidad*** se observa que la gestión de cuatro Superintendentes Sectoriales fue satisfactoria durante el tiempo que ejercieron la titularidad del cargo, a partir del año siguiente y en algunos casos el mismo año que dejaron el puesto cayeron la eficacia y eficiencia. En el caso de la quinta superintendencia los bajos resultados de los últimos años de la serie analizada no permiten precisar los cambios producidos por este factor.

En la relación ***Eficacia y eficiencia - independencia y autonomía***, la pérdida de la autonomía económica a partir de la gestión 2001 debido a restricciones impuestas por el Ministerio de Hacienda en el uso de los recursos financieros del SIRESE y la inestabilidad en los cargos ejecutivos como consecuencia de la designación de Superintendentes interinos con el riesgo de ser removidos del puesto en cualquier momento, tuvieron su cuota parte en la caída de la eficacia y eficiencia. La gestión de los Superintendentes institucionalizados que en general evolucionaron favorablemente hasta la gestión 2001 empezó a caer a partir del año siguiente, hasta llegar a su nivel más bajo en la gestión 2003.

El año 2003 fue un año crítico para la regulación por los movimientos sociales de grupos populistas que se estrellaron contra el gobierno y el modelo económico de libre mercado vigente en el país. En

particular los sistemas regulatorios fueron objeto de críticas por los niveles salariales que percibía el personal, aunque éstos se encontraban congelados desde 1997. El gobierno, posteriormente, rebajó los sueldos de los que ganaban más en el sector público a fin de evitar mayores problemas sociales, lo que determinó la fuga de talentos y la consiguiente debilidad de la capacidad regulatoria de las Superintendencias del SIRESE.

Con base en el informe de fiscalización y las otras funciones desarrolladas, la Superintendencia General informó a la sociedad civil sobre las actividades realizadas tanto de la propia Superintendencia General como de las Superintendencias Sectoriales y la evolución de los sectores regulados. El informe comprende la contextualización de la regulación sectorial y sus perspectivas; las actividades realizadas por la Superintendencia General en cumplimiento de las funciones de apelación, fiscalización y coordinación; las actividades sectoriales y regulatorias de Electricidad, Hidrocarburos, Saneamiento Básico, Telecomunicaciones y Transportes, y finalmente temas de impacto en la economía. Este documento constituye una primera aproximación de la transparentación y rendición de cuentas del regulador.

Limitaciones y restricciones en la evaluación de la Eficacia y Eficiencia

Entre los factores que restringieron la correcta aplicación del modelo de evaluación de la eficacia y eficiencia se pueden mencionar los siguientes:

- a) **Información**, las Superintendencias Sectoriales no avanzaron en la estructuración de sistemas de información eficientes para proporcionar información en la cantidad y la calidad requerida, definiendo en forma indirecta el ritmo de la fiscalización. Debido a esta restricción algunos aspectos de la evaluación de eficacia y eficiencia se han expresado en forma cualitativa.
- b) **Programación**, el mayor problema para la aplicación del modelo de eficacia y eficiencia es la debilidad de las Superintendencias Sectoriales en la programación de los objetivos, metas y actividades a ser desarrolladas en una gestión debido a factores, como: i) baja percepción de los objetivos y metas a cumplir y ii) riesgo de incumplir el programa por diferentes causas entre los que se encuentran los factores externos, afectando la evaluación de su gestión. La falta de una adecuada programación no permite que ésta se utilice como patrón de comparación en el cálculo de los coeficientes de eficacia y eficiencia.
- c) **Contabilidad de costos por actividad regulatoria**, los objetivos y metas se cumplen a través de la realización de una serie de actividades, a las que se asignan recursos humanos y materiales que deben ser adecuadamente contabilizados, a fin de establecer el costo por actividad regulatoria y dentro de cada actividad el costo de las tareas desarrolladas. De esta forma se facilita el análisis del costo tanto de las metas logradas como de las tareas realizadas en determinados procesos que no concluyen en la misma gestión. Las Superintendencias Sectoriales cuentan con un sistema de contabilidad gubernamental que no proporciona la información suficiente para realizar el análisis cuantitativo de la eficiencia en la forma prevista. Los esfuerzos que se realizaron en forma conjunta entre todas las superintendencias del SIRESE para llevar adelante un sistema informático que comprenda varios programas, entre los que se encontraba la contabilidad de costos, no pudo implementarse debido a que se concibió con un alcance ambicioso.
- d) **Normativa**, el marco normativo del SIRESE fue insuficiente para evaluar el cumplimiento de los objetivos regulatorios, por lo siguiente: i) marco regulatorio incompleto en los sectores de saneamiento básico y transportes que restringieron el cumplimiento de los objetivos y metas, ii)

inconsistencias en la normativa que dieron lugar a un tratamiento asimétrico de los agentes, introduciendo incertidumbre e incrementando el riesgo regulatorio, iii) falta de acompañamiento del proceso regulatorio por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo para actualizar las leyes y reglamentos del marco normativo, de acuerdo a las circunstancias y evolución de los sectores.

- e) **Institucionales**, a la conclusión del mandato de los Superintendentes Sectoriales designados por cinco años improrrogables o ante la renuncia de alguno de ellos, no fueron designados los nuevos titulares, habiéndose nombrado superintendentes interinos por largos periodos, que en general sobrepasaron los dos años. La falta de institucionalización de las autoridades regulatorias determinó las siguientes características de las Superintendencias: i) alta rotación del personal regulatorio aumentando el riesgo de captura, ii) realización de actividades de interés político por intromisión del Poder Ejecutivo principalmente, iii) debilidades en la gestión por inseguridad en el cargo, iv) falta de interés por una visión estratégica institucional y v) cambios repentinos de los Superintendentes Interinos por causas que no son esclarecidas.

Ante esta situación, la fiscalización se vio restringida por falta de interlocutores validos en las superintendencias para aclarar, analizar y discutir los temas relevantes, y lo que es más grave, la Opinión de Eficacia y Eficiencia, en algunos casos, comprendía a la gestión de más de un Superintendente interino que cumplieron funciones en un mismo año, siendo prácticamente imposible separar los resultados para cada uno de ellos.

- f) **Inestabilidad**, la autonomía e independencia que caracterizó a las Superintendencias del SIRESE en una primera etapa, contribuyendo de manera importante a la consolidación, legitimidad y sostenibilidad de la regulación, se vieron disminuidas en los últimos años por las políticas de austeridad del Gobierno y por la crisis política producida a partir del 2003, habiéndose traducido en la inestabilidad de los cargos ejecutivos, restricciones en la utilización de recursos financieros y déficit de recursos humanos especializados. La fiscalización de la eficacia y eficiencia no estuvo exenta de este fenómeno.

Por otra parte, la propia fiscalización tuvo restricciones que impidieron su optimización, entre los que se puede mencionar: i) escasa retroalimentación respecto a la metodología adoptada, ii) desgaste permanente del personal a medida que incursiona en temas de calidad de la regulación, cuyas críticas no son bien recibidas por el personal de las Superintendencias Sectoriales y iii) abandono del personal profesional ante la ausencia de incentivos y la pesada labor de fiscalización.

Avances y contribuciones de la Fiscalización y de la Opinión sobre Eficacia y Eficiencia

A pesar de las limitaciones mencionadas, la Superintendencia General avanzó en la evaluación de la eficacia y eficiencia en los ocho años de experiencia, habiendo producido los informes de fiscalización y las opiniones sobre eficacia y eficiencia de la gestión de los Superintendentes Sectoriales cada año (1997-2003 y de la gestión 2004 en proceso de conclusión). El trabajo no ha sido fácil debido, por una parte, a la lenta reacción de los reguladores y de su equipo de trabajo ante los cambios producidos en la economía, como consecuencia de las reformas introducidas en el país en la década de los noventa y por otra, al largo periodo de aprendizaje de la fiscalización que demandó tiempo y recursos, es más, las consultorías que agruparon en cierto momento a profesionales especializados del sector para realizar la evaluación de la eficacia y eficiencia no respondieron a los objetivos y expectativas de la función de fiscalización de la Superintendencia General del SIRESE.

El modelo de evaluación de eficacia y eficiencia siguió un proceso lento de implementación, por las restricciones mencionadas, se inició con la estructuración de valiosa información estadística anual de las Superintendencias y la evaluación de procedimientos y tiempos de trámites concluidos en cada una de las actividades emprendidas. La evaluación de tiempos surgió ante debilidades en la programación anual para definir las metas a cumplir. El análisis se complementó con una apreciación cualitativa del desempeño del regulador. Con el pasar de los años y la experiencia creciente del personal profesional de la Superintendencia General, la fiscalización incursionó en temas de calidad de la regulación, más allá del cumplimiento de procedimientos y tiempos, con evaluaciones claras y equilibradas. Los resultados logrados en cada gestión fiscal fueron contrastados con lo programado que sirvió de marco o alternativamente con respecto al año anterior para ver cuanto se avanzó comparativamente, este último no siempre fue posible comparar por la dinámica de la regulación que prioriza las actividades de diferente manera en cada gestión.

Talvez lo más valioso de la evaluación de la eficacia y eficiencia sean las recomendaciones que tratan de ser claras y objetivas, enmarcadas en una perspectiva de mediano y largo plazo. No obstante que éstas son de cumplimiento obligatorio, aproximadamente el 20% no fueron ejecutadas en los ocho años, por diversas causas, siendo las principales para ello la poca predisposición al cambio y el escaso interés del personal de las Superintendencias Sectoriales de cumplir las recomendaciones. La falta de mecanismos sancionatorios determinaron que la efectividad de las recomendaciones se debilitaran a medida que pasa el tiempo.

Con más precisión, la fiscalización y la emisión de la opinión sobre eficacia y eficiencia contribuyeron a la consolidación del proceso regulatorio, a través de:

- a) **Transparencia**, consecuentes con el principio de que una buena gestión pública requiere que las entidades de regulación se responsabilicen por sus actos, particularmente cuando se les confiere un alto grado de autonomía, las actividades realizadas por las Superintendencias Sectoriales y la evaluación de las variables de impacto en los objetivos regulatorios son transparentados a través de dos instrumentos: i) las opiniones sobre eficacia y eficiencia remitidas a los más altos niveles del Gobierno y ii) el informe sobre regulación de amplia difusión al público.

El proceso de transparentación permitió mostrar con claridad la formulación y las decisiones políticas; funciones, responsabilidades y objetivos; acceso del público a la información sobre temas regulatorios y administrativos, y rendición de cuentas de la gestión de los Superintendentes.

- b) **Capacidad regulatoria**, las tareas que cumplen los reguladores en el procesamiento de los diferentes temas y sus decisiones relevantes son objeto de evaluación y de recomendaciones para su perfeccionamiento, para lo cual se da un tratamiento regular y uniforme de casos similares de acuerdo a la normativa. Las mejores prácticas regulatorias aplicadas por una o más Superintendencias han sido transmitidas al resto, aprovechando de esta forma de las economías de escala. La evaluación y seguimiento a las observaciones y recomendaciones que anualmente emite la fiscalización para que se corrijan algunas deficiencias fortalecieron la capacidad regulatoria y permitieron una mayor visibilidad de la gestión de las Superintendencias Sectoriales
- c) **Procesos administrativos**, las Superintendencias Sectoriales avanzaron en el mejoramiento y perfeccionamiento de sus procesos administrativos en forma gradual y sostenida, adecuándolas a los cambios en la normativa regulatoria y administrativa. Los cambios en los procesos

regulatorios fueron más dinámicos que los administrativos, debido a los avances en la regulación.

La operación y control de estos procesos, que fueron objeto de seguimiento, medición, análisis y acreditación por la Organización Internacional de Normalización (ISO), garantizan la calidad de los servicios en tres Superintendencias. El trámite de certificación de las restantes Superintendencias se encuentra en proceso

Dentro de las entidades del sector público, las Superintendencias del SIRESE son de las pocas instituciones que fueron acreedoras del Certificado Internacional de Calidad.

- d) **Información**, uno de los insumos clave para la evaluación de la eficacia y eficiencia es la información sobre el desempeño del regulador, la que está sujeta inevitablemente a asimetrías que se producen en los dos niveles: operadores respecto de las Superintendencias Sectoriales y estas últimas respecto de la Superintendencia General. Aunque la disponibilidad de información no garantiza la efectividad de la fiscalización, su carencia es un impedimento para cumplir con los objetivos propuestos. Por lo que ha sido importante realizar una evaluación independiente a fin de promover mecanismos de obtención y circulación de la información regulatoria para la credibilidad del público.

La información que proveyeron las Superintendencias Sectoriales, de acuerdo a la normativa del SIRESE fue sometida a control de calidad y previo análisis, completada y sistematizada por el personal de fiscalización en cuadros diseñados de acuerdo al tipo de información procesada, los mismos que se enviaron a las entidades fiscalizadas como parte de la evaluación de la eficacia y eficiencia.

La información obtenida en el proceso de fiscalización tanto de la gestión de los Superintendentes como de las variables que miden indirectamente el impacto, permiten estructurar una base de datos con información agregada del SIRESE.

Desafíos para perfeccionar la evaluación de Eficacia y Eficiencia

Si bien la Superintendencia General del SIRESE avanzó en la consolidación de la fiscalización y la evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión de los Superintendentes Sectoriales, queda aún mucho por hacer para acortar la brecha entre los objetivos que justifican la fiscalización de los entes regulatorios y la posibilidad real de alcanzarlos a través de los procedimientos y mecanismos vigentes. Las falencias que emergen de las debilidades institucionales del SIRESE se pueden sintetizar en los siguientes aspectos.

- i) **Programación**, los cambios permanentes de reguladores, la pérdida de la independencia económica y la inestabilidad política y social del país hacen que la programación de actividades sea desincentivado y pase a un segundo plano. En el proceso de aprobación del presupuesto por parte del Gobierno con frecuencia se recurre al fácil expediente de realizar recortes arbitrarios por motivos fiscales, sin tomar en cuenta los objetivos y metas propuestos en el Programa Operativo Anual, aunque este último no siempre ha sido elaborado en forma completa y coherente. La institucionalización de las entidades regulatorias que se viene encarando y el nuevo enfoque de la regulación con equidad podrían determinar las condiciones favorables para la programación de las actividades de las Superintendencias Sectoriales.

- ii) **Sistematización de la información**, ante la presencia de factores de diverso origen, que limitan la disponibilidad de la información necesaria para evaluar el desempeño del regulador, se encuentra en etapa de estudio la implementación de un sistema informático que permita el acceso inmediato a la información producida en cada Superintendencia Sectorial. Al efecto se utilizarán los formatos de cuadros diseñados que han seguido un proceso de ajuste y perfeccionamiento a través del tiempo. El control de la veracidad de la información se realizará con los informes que las Superintendencias Sectoriales presentan dentro de los 60 días siguientes al cuatrimestre vencido.
- iii) **Contabilidad de costos**, los reguladores no se han preocupado por determinar el costo de los servicios que prestan y su optimización mediante una contabilidad que permita registrar los costos por proceso o por actividad. Al igual que el regulador que necesita de una contabilidad regulatoria para controlar el costo de producción de los servicios y productos que llega al usuario, el regulador de reguladores también requiere conocer el costo de la prestación de los servicios en forma individualizada, entre otros, para evaluar la eficiencia con que se está regulando.

No obstante el esfuerzo infructuoso en este campo es de esperar que la institucionalización de las Superintendencias sea el momento oportuno para encarar este tema.

- iv) **Disposiciones sancionatorias**, contar con una disposición sancionatoria aprobada por el Poder Ejecutivo mediante decreto supremo, es un elemento clave para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Superintendentes Sectoriales en relación a la fiscalización. Si bien el Superintendente General cuenta con atribuciones sancionatorias establecidas en la Ley SIRESE para adoptar medidas administrativas y disciplinarias a fin de que las Superintendencias Sectoriales cumplan sus funciones de acuerdo a la normativa en vigencia, no fue posible su efectivización por no haber sido reglamentado el artículo pertinente de la mencionada ley.

El reglamento interno de fiscalización aprobado por el Superintendente General no tuvo la fuerza necesaria para que los Superintendentes Sectoriales proporcionen la información en forma oportuna y de la calidad requerida, y para que todas las recomendaciones de la fiscalización se cumplan.

La falta de una mayor claridad y respaldo respecto de un mecanismo sancionatorio ha dado origen, en algunos casos, a fricciones entre los analistas económicos de la Dirección de Fiscalización de la Superintendencia General y el personal de las Superintendencias Sectoriales.

BIBLIOGRAFIA

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1997), “Evolución de Proyectos Sociales” 4ª edición, México, Siglo Veintiuno Editores

Barja, Gover (1999), Explorando el concepto de eficiencia y eficacia de la regulación, Universidad Católica Boliviana, mimeo.

RESEÑA BIOGRAFICA

Armando Salas Terán, Director de Fiscalización de la Superintendencia General del SIRESE, profesor de evaluación de proyectos, Universidad Católica Boliviana, economista, post-grado en formulación y evaluación de proyectos, experiencia en regulación económica de los servicios básicos (electricidad, hidrocarburos, saneamiento básico, telecomunicaciones y transportes) y en formulación y evaluación de proyectos de inversión. Casilla de correo: 9647. Teléfono: (591-2) 2444545. Fax (591-2) 2444017. E-mail: asalas@sirese.gov.bo. Página Web www.sirese.gov.bo

