

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

.....
Estudio de Caso N° 16
.....

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACION SECTORIAL EN BOLIVIA

JULIO WALDO LOPEZ APARICIO

*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo
proporcionado por la fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

Octubre 1997



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 2777 Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) boliviano fue creado en 1994 para regular monopolios, promover la competencia y proteger al consumidor. El conocimiento de esta experiencia aporta a la toma de decisiones de los hacedores de políticas públicas en los países que enfrentan procesos de transferencia de monopolios estatales al sector privado y creación de agencias reguladoras.

El trabajo se divide en cinco partes: antecedentes; relación sinérgica entre privatización, capitalización y regulación; estudio de la estructura orgánica e institucional; alcances en el campo de la regulación, la promoción de la competencia y la defensa del consumidor, y conclusiones e implicaciones.

En el diseño orgánico del sistema de regulación se consideraron elementos de los dos modelos más usados a nivel mundial, el sistema multisectorial y el de regulación sectorial de agencias autónomas. El SIRESE es un innovador híbrido institucional que, aunque requiere de más estudio y evaluación de sus resultados, ya es un referente nuevo en el diseño de agencias reguladoras de monopolios, sobre todo para países pequeños y con problemas de gobernabilidad democrática.

Sus fortalezas para disminuir los riesgos de captura –política, por las firmas o técnica por los propios reguladores– son, entre otras, el nombramiento de los reguladores por el Presidente de la República de ternas propuestas por el Parlamento, la autonomía de gestión, el autofinanciamiento por tasas aplicadas a las firmas reguladas y la aprobación de normas y reglamentaciones sectoriales.

Las debilidades provienen de la tuición del gobierno sobre el sistema y de las falencias en la ley respecto de incompatibilidades (no prohíbe parentesco entre reguladores y ministros, etc.).

En el campo de las competencias antimonopolio y de la promoción y defensa de la competencia, los reguladores deben cuidar de no impedir la integración vertical por razones de eficiencia, o la fusión horizontal que aproveche economías de escala hasta límites no monopolícos. Deben lograr la expansión de los servicios, mejorar su calidad y disminuir las tarifas en beneficio del consumidor.

Dedico esta memoria a mi querido hijo Pablo, por darme fuerzas y entusiasmo para enfrentar el futuro con optimismo; y a mis padres, Rómulo y Lucila, por el invaluable apoyo moral y afectivo que me brindan.

Agradezco de manera especial a Alexander Galetovic por las orientaciones en el desarrollo del estudio; a los profesores Raúl Sáez y José Ricardo Melo por las observaciones valiosas al borrador final; al BID, a Cieplan y al Dpto. de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, por hacer posible este magíster y apoyarme materialmente; por último, a la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, por el apoyo institucional que me brindaron sus autoridades.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se estudia el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) creado en Bolivia el año 1994 para regular monopolios naturales, promover y defender la competencia en el mercado y defender al consumidor. Su diseño y competencias son motivo de interés en estudios sobre esta temática y en foros sobre regulación; sin embargo, aún se conoce poco este sistema. Es la razón para elegirlo como tema del presente estudio. También, porque en América Latina se está llevando a cabo el proceso de transición y cambio profundo del papel del Estado, que deja atrás la función empresarial y asume los papeles de constructor de una institucionalidad favorable al crecimiento de una economía competitiva y de regulador de monopolios naturales.

Un mayor conocimiento de la institucionalidad reguladora surgida en Bolivia será un aporte para los hacedores de políticas que en otros países enfrentan procesos de transferencia de monopolios estatales al sector privado y creación de agencias reguladoras. Asimismo, al identificar las fortalezas y debilidades del SIRESE el estudio aportará a su afianzamiento institucional.

¿Cuál fue el contexto económico en que surgió el SIRESE? ¿Era necesaria su creación? ¿Qué relación existió entre su creación y la privatización de empresas públicas? ¿Cuál es su estructura orgánica e institucional? ¿Con qué fortalezas cuenta para cumplir sus funciones y no ser capturado por las firmas privadas, el poder político o los técnicos reguladores? ¿Qué competencias tiene? ¿Es una institución encargada de velar por la competencia en el mercado y el bienestar del consumidor? Estas son las preguntas relevantes que en este trabajo reciben respuesta.

⁵ El sistema de reparto simple se basa en la transferencia intergeneracional de los recursos aportados por los cotizantes activos, sus empleadores y el Estado hacia los pasivos. Adquiere características de un sistema de capitalización colectiva cuando existen aportes que no se reparten (remanentes), que pueden invertirse con fines de lucro.

⁶ Instituciones creadas por los trabajadores de distintos sectores con el fin de incrementar su pensión básica.

I. ANTECEDENTES

EL AJUSTE MACROECONÓMICO Y LA DESREGULACIÓN DEL SISTEMA DE PRECIOS

Bolivia ingresó por primera vez en su historia en la moderna economía de mercado en 1985, cuando comenzó a aplicarse la neoliberal Nueva Política Económica (NPE). El responsable fue el Presidente Víctor Paz Estenssoro, el mismo estadista que en 1952 había instaurado el nacionalismo, el Estado empresario y la intervención del mercado. Mientras en 1952 luchó contra los que paralizaban el Estado desde fuera (la oligarquía de los “barones del estaño” y los latifundistas), en 1985 bregó contra los que lo paralizaban desde dentro: la burocracia, la ineficiencia de las empresas públicas, el excesivo intervencionismo de la economía, el elevado déficit fiscal, la hiperinflación del 24.000% anual¹ y las exigencias insatisfechas de la sociedad civil. En síntesis, se enfrentó contra el modelo económico, político y social que él mismo había creado hacía 33 años.²

En el corto plazo, la NPE logró éxito en el equilibrio macroeconómico; sin embargo, las reformas de segunda generación³ –como la privatización y las reformas del Estado– se produjeron siete años después de haber cambiado el modelo económico.⁴

Si bien el programa de estabilización y ajuste estructural se mantuvo en los diez años siguientes, la incertidumbre institucional y la falta de reformas estructurales que acompañaran el nuevo modelo explican por qué no aumentó significativamente la inversión y el crecimiento en dicho período. En 1986 la inversión bruta fue de US\$ 628 millones, y de sólo US\$ 552 millones en 1990. El PIB en 1987-1995 creció a un promedio de 3,7% anual, insuficiente para Bolivia por los altos niveles de pobreza, que requerirían de más de cincuenta años para reducirla a la mitad a un ritmo de crecimiento sostenido del 4%.⁵

EL FRACASO DEL ESTADO EMPRESARIO Y LAS JUSTIFICACIONES PARA LA PRIVATIZACIÓN

Hasta 1996, y por sesenta años, todos los monopolios que producen servicios públicos eran propiedad del Estado, que los administraba. No existía una entidad reguladora; ministerios y municipios regulaban los monopolios. Hasta 1994 el Estado era propietario de 135 empresas de telecomunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos, minerales, alimentos, hotelería, agricultura, etc.

¹ En 1984-1985.

² Frediani (1994).

³ Killik (1994); Morales (1994).

⁴ Requena (1996).

⁵ Cariaga (1996).

¿Por qué asumió el papel de productor de bienes y servicios? Las justificaciones más valederas, en diversos momentos históricos, fueron a) la necesidad de proveer de bienes y servicios en industrias con características de monopolio natural y evitar el potencial abuso monopólico de los privados, b) suministrar bienes y servicios que el sector privado no proveía por constituir bienes públicos con externalidades⁶ positivas o por insuficiencia en la demanda, c) la necesidad de desarrollar algunos sectores que presentaban imperfecciones en el mercado de factores y eso impedía su desarrollo privado,⁷ d) razones políticas (en telecomunicaciones, radios y periódicos) o estratégicas, de seguridad nacional, e) necesidad de generar empleo en zonas deprimidas, f) la inexistencia de una burguesía con gran capacidad empresarial, g) pequeñez del mercado y supervivencia de economías rurales de autosubsistencia, h) insuficiente desarrollo industrial del país, i) conflictos bélicos por territorios ricos en hidrocarburos y otros recursos naturales, y j) la nacionalización de las minas cuando se acabó el poder político de los “barones mineros”.

Hoy, casi ninguna de estas justificaciones se sustenta. La razón es la apertura al comercio y a la inversión extranjera, la participación de Bolivia en acuerdos comerciales regionales y la creciente globalización. Los cambios en la economía y el fracaso del Estado empresario condujeron en forma natural a la privatización de las empresas públicas.

Esta posee también varias justificaciones: a) la crisis fiscal y el carácter deficitario de las empresas públicas, que funcionaban con subvenciones, atentando contra la estabilización macroeconómica, b) la necesidad de generar ingresos para ejecutar programas de lucha contra la pobreza, c) la urgencia por salir de la recesión económica, d) la privatización traería beneficios netos positivos en el bienestar social del país,⁸ e) los avances tecnológicos y la liberalización de los mercados en los sectores “estratégicos” generarían competencia externa y la consiguiente disminución de monopolios y oligopolios internos en el sector de bienes transables, f) los empresarios nacionales debían asumir el liderazgo en la actividad económica, g) para proyectar coherencia en la política económica, pues, a pesar del desarrollo de los principios constituyentes⁹ de la economía de mercado en Bolivia, predominaba la inversión pública (en 1993 alcanzó el 57% de la inversión bruta total del país).

⁶ Hay externalidad cuando el consumo de un bien por una persona afecta directamente el bienestar de otro consumidor, o cuando la producción de una empresa afecta a otros agentes económicos. Un consumidor que aumenta el tamaño de la red telefónica al conectarse a ella, ejerce una externalidad positiva sobre otros. Una empresa que contamina un río ejerce un externalidad negativa sobre los consumidores y otras empresas.

⁷ Es el caso del mercado financiero y de capitales, que dificultan la movilización del ahorro y la inversión especialmente en grandes proyectos y préstamos a pequeños empresarios.

⁸ Según este enfoque, se privatiza cuando el valor social de la empresa en manos privadas, más el valor social neto del ingreso por concepto de venta de la empresa pública, son mayores que el valor social bajo propiedad pública.

⁹ Ver Eucken (1956), pp. 43-67.

En otros casos se explicó por factores de tipo político e ideológico. El MIR, de origen izquierdista, y el MNR, que en 1952 estatizó la minería, a su turno en el gobierno, necesitaban credibilidad política ante los agentes económicos nacionales, los organismos financieros internacionales y los acreedores de la deuda externa para enfrentar en mejores condiciones su administración.

La decisión de privatizar la tomó el gobierno de Paz Zamora (MIR),¹⁰ pero el proceso quedó trunco por falencias técnicas, fuerte oposición política y denuncias de corrupción. En 1994 la retomó el nuevo gobierno (MNR).

¹⁰ Jaime Paz Zamora aprobó la ley de privatización o Ley 1330 el 24 de abril de 1992.

II. PRIVATIZACION, CAPITALIZACION Y CREACION DEL SIRESE

UN SOLO PROCESO, UNA SOLA ESTRATEGIA

La privatización de las empresas públicas fue lo que más dilató Bolivia en la creación de condiciones propicias para el desarrollo de la economía de mercado. Sin embargo, a partir de 1994 el gobierno instauró un proceso rápido de privatización y creación de la institucionalidad reguladora.¹¹

Cuando Gonzalo Sánchez de Losada asumió la Presidencia, se reinició el proceso de cambios estructurales iniciados por Paz Estenssoro. En el Plan Losada¹² se planteó ejecutar en forma paralela la privatización o venta directa de las empresas estatales pequeñas y medianas y la transferencia al sector privado mediante capitalización de las seis empresas más grandes,¹³ la creación de la institucionalidad reguladora de los monopolios (SIRESE), la reforma previsional y la creación de administradoras de fondos de pensiones, y finalmente la generación de condiciones para activar el mercado de valores. Para todo ello se tomaba como base la transferencia de las empresas públicas al sector privado.

La historia de este proceso se inicia cuando Sánchez de Losada realiza su campaña presidencial. Elabora con un grupo de tecnócratas y partidarios el “Plan de Todos”, propuesta electoral con que gana las elecciones de 1993. Luego el proceso fue muy veloz. En enero de 1994 el representante del BID en Bolivia declaró que su organismo apoyaría el programa de capitalización y reformas estructurales.¹⁴ Ese mismo mes, el gobierno recibía oficialmente la asesoría de la empresa inglesa Polain Trust, que había participado en los procesos de privatización masiva de Rusia, Lituania y Kazajastán. Días después el ministro de Desarrollo Económico presentó el proyecto de ley de capitalización y la estrategia del conjunto de reformas (ver Cuadro 1)

Se explicó que la creación de los entes reguladores permitiría reducir más el tamaño del Estado, porque asumirían funciones hasta entonces a cargo de ministerios y secretarías nacionales. El subsecretario de Capitalización aclaró a su vez que la ley SIRESE complementa la ley de capitalización, pues se orienta a darle un equilibrio al proceso que abre a los empresarios mercados monopólicos que deben regularse para evitar un capitalismo salvaje.¹⁵

¹¹ En 1992 el gobierno de Paz Zamora sólo vendió 23 empresas pequeñas de las 135 factibles de privatizar o eliminar. En esta fase la creación de la institucionalidad reguladora de monopolios no acompañó la privatización.

¹² Su gobierno diseño una estrategia más global de reformas: la ley de capitalización de las empresas públicas, las leyes del SIRESE, de participación popular, de reforma al sistema de educación, las reformas a la Constitución, la ley de descentralización del Estado y la ley de tierras ya han sido aprobadas; están en proceso de aprobación la ley de reforma previsional y la del mercado de valores.

¹³ Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y la Empresa Metalúrgica de Vinto (EMV).

¹⁴ Diario Hoy, 5 de enero de 1994.

¹⁵ Diario El Mundo, 11 de enero de 1994.

El 21 de marzo de 1994 el gobierno logró que el Parlamento aprobara la Ley 1544 o de Capitalización, que establece el marco legal de la transferencia de las seis mayores empresas públicas del país a manos privadas, y el 28 de octubre se promulga la Ley 1600, que crea el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE).

Cuadro 1. PROGRAMA DE REFORMAS ESTRUCTURALES 1994-96

Proceso	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Legal	Ley de capitalización	Ley SIRESE	Leyes sectoriales de desregulación y organización de mercados	Transformación de empresas públicas en sociedades anónimas
Financiero	Contratación de consultores internacionales y bancos de inversión	Diseño de estrategias de capitalización individual	Valuación de emp. públicas Valor libros Valor financ. Valor mercado	Mercadeo y negociación
Logístico	Diseño sistema de distribución de acciones y dividendos	Organización del registro de acciones y dividendos	Ley de mercados de valores	Ejecución
Comunicaciones	Diseño de comunicación interna y externa	Ejecución		

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico de Bolivia.

De esta forma Bolivia inició la privatización, capitalización y regulación de monopolios naturales en un solo proceso. La venta de las empresas pequeñas y medianas continuó basándose en la ley de privatización aprobada por Paz Zamora, mediante licitación, subasta o puja abierta o a través de la bolsa de valores, y paralelamente se inició la capitalización y la creación del SIRESE.

LA CAPITALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN BOLIVIA¹⁶

Hubo quien se extrañó de que a este proceso de privatización se le llamara “capitalización”. Se trataba de eludir una restricción –la Constitución impide enajenar el patrimonio del Estado en recursos minerales e hidrocarburos–¹⁷ y de doblegar a quienes asociaban privatización con corrupción y transferencia a extranjeros de propiedad estatal como ajena a los intereses nacionales.

La primera diferencia entre el proceso privatizador que intentó Paz Zamora y el ejecutado por Sánchez de Losada es que los responsables del primero fueron el ministro de Planificación y el subsecretario de Privatización, cargo creado *ad hoc*. Sánchez de Losada creó en cambio el Ministerio de Capitalización, con lo que aparentemente transformaba la sola venta en un proceso de capitalización de las empresas y distribución de sus acciones a los bolivianos.

El primer paso de la capitalización fue convertir las seis mayores empresas estatales en sociedades de economía mixta sólo con acciones ordinarias. Estas empresas produjeron en 1995 el 12,5% del PIB, el volumen anual de sus ventas ascendió a US\$ 950 millones y sus activos tenían un valor superior a cualquier empresa del sector privado.

Entonces el gobierno convocó una licitación internacional para “capitalizarlas” mediante el incremento de sus activos con aportes provenientes de un inversionista privado (el “socio estratégico”): se firmaba un contrato y se le entregaba la administración de la empresa.¹⁸ Para participar de la licitación, el inversionista extranjero o nacional entregaba un plan de inversiones que lo comprometía a expandir y mejorar la calidad del bien o servicio respectivo; así, los recursos de la capitalización no ingresan al Tesoro General de la Nación,¹⁹ sino que se destinan a reinvertirse en el sector correspondiente.

Cuando la empresa es capitalizada, el Estado se retira de ella al hacer entrega a los ciudadanos bolivianos (mayores de edad al 31 de diciembre de 1995) de todas las acciones ordinarias correspondientes al aporte estatal en la sociedad anónima. A su vez, estas acciones se convierten en contribuciones al sistema de pensiones de capitalización individual, y serán administradas por las administradoras de fondos de pensiones (AFP) que se están creando.

La cuenta individual de cada boliviano tuvo el valor inicial equivalente al mercado de las

¹⁶ Para más información sobre este tema, ver Requena (1996).

¹⁷ Art. 138 de la Constitución Política del Estado de Bolivia.

¹⁸ El 50% de las acciones ordinarias quedó inicialmente para el Estado y el otro 50% se ofreció para la capitalización. Se encargó la valoración de las empresas a consultoras internacionales que establecieron el valor libros que sirvió de referencia. El precio de las acciones lo fijaron las empresas al participar en la licitación internacional respectiva.

¹⁹ De acuerdo con la ley de capitalización, los pasivos de las empresas estatales antes de ser capitalizadas fueron transferidos al TGN.

acciones distribuidas. La AFP podrá transarlas libremente en el mercado secundario como parte de su portafolio de inversiones, y los retornos se acreditarán a cada cuenta según un sistema de prorrateo. Así, junto con la capitalización se inició la reforma de la previsión social, que aún mantiene el sistema de reparto, y se activó el mercado de valores, que era muy reducido.

Por último, respecto de la transparencia del proceso, la ley de capitalización prohibió que el socio estratégico adquiriera más del 50% de las acciones en circulación de la empresa. También prohibió que miembros de los tres poderes del Estado, de la Contraloría, los superintendentes, los presidentes y miembros de los directorios de esas empresas participaran de inversiones en las empresas capitalizadas hasta cuatro años después que cesen en su función pública.

LOS EFECTOS SINÉRGICOS ENTRE CAPITALIZACIÓN Y REGULACIÓN

En Bolivia se ha generado una relación sinérgica entre privatización, capitalización y regulación de monopolios naturales, pues la transferencia de monopolios estatales al sector privado tuvo consecuencias sobre la regulación y, a su vez, la aprobación del marco regulatorio antes de dicha transferencia contribuyó al éxito del proceso de venta de las empresas.

La capitalización se basó en la ley respectiva, la del SIRESE y las leyes sectoriales de regulación. La primera estableció el marco de la capitalización propiamente dicho, y las otras el marco normativo a futuro.

El primer efecto de este marco regulatorio fueron las reestructuraciones realizadas en las empresas estatales para su transferencia. Por ejemplo, la ley de regulación del sector eléctrico estableció la reorganización industrial del sector mediante la desintegración vertical, lo que quitó poder a los monopolios naturales y facilitará la regulación futura al disminuir la complejidad tecnológica del monopolio. También se desintegró horizontalmente el tramo de generación de energía eléctrica, creándose un mercado competitivo que incrementará la eficiencia.

Las leyes del SIRESE aportaron también a la transparencia en la capitalización al establecer el marco regulatorio de los mercados, normas para las concesiones, fijación de tarifas y fiscalización de inversiones comprometidas, al tiempo que disminuyó el riesgo al aclarar a los inversionistas las reglas del juego posteriores a la capitalización. Eso disminuyó la incertidumbre en sus decisiones de inversión²⁰ y en la valoración de las empresas.²¹

²⁰ La regulación sectorial también ha disminuido el riesgo en la actividad económica por la indefinición de los derechos de propiedad y la reducción del comportamiento oportunista de Estado y empresas.

²¹ Por ejemplo el caso de ENTEL, que se capitalizó a un precio muy superior al valor de libros. Una de las explicaciones es la presencia de rentas monopólicas; la otra, que pudo darse la maldición del ganador, es decir, el comprador pagó más del valor real de la empresa para poder ganar la licitación.

En otros casos la capitalización influyó en el diseño de la ley sectorial de regulación, al incluir en ésta decisiones políticas como la de capitalizar ciertas empresas en calidad de monopolios temporales: es el caso de ENTEL, a la que se otorgó en esa condición los servicios de larga distancia, y de las cooperativas que proveen los servicios de telefonía local.²² En ambos casos se les otorgó por ley concesiones en calidad de monopolio por seis años a partir de la capitalización.

La creación de la institucionalidad reguladora antes de la venta de las empresas permite también al regulador obtener información fiable de costos: cuando el monopolio esté en manos privadas, será muy difícil obtenerla.

Llama la atención que no se haya generado un verdadero debate que contribuyera al perfeccionamiento del proyecto del SIRESE. El debate se centró en los temas de privatización y capitalización. La Central Obrera Boliviana libró una batalla frontal contra el programa de capitalización, y nada dijo sobre el SIRESE. Las personalidades que formaron el Comité de Defensa del Patrimonio Nacional tampoco lo hicieron. Los partidos de oposición (ADN, MIR) manifestaron observaciones de forma, mientras que CONDEPA y UCS sólo rechazaron la ley de capitalización. Los Gobiernos Municipales sólo objetaron el artículo de la Ley de Capitalización que les quitaba la atribución de regular los servicios públicos.

Las cooperativas de teléfonos y comercialización de electricidad se opusieron a la regulación porque las obliga a dejar de ser “sin fines de lucro”, entre otros puntos.²³

²² En Bolivia existían diecisiete cooperativas que ofrecían servicios de telefonía local en todas las ciudades del país en calidad de monopolios privados.

²³ En Bolivia el cooperativismo –protegido por el Estado mediante privilegios tributarios– se desarrolló en los sectores de teléfonos, agua, alcantarillado, energía eléctrica, financiamiento de vivienda, explotación minera, agropecuaria, transportes, etc. Fue una respuesta a las necesidades de dotar de servicios básicos a la población ante la falta de inversión. La ley SIRESE las trata como a cualquier monopolio privado.

III ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SIRESE

EL MARCO LEGAL

El marco regulatorio del SIRESE se establece en un conjunto de normas: la ley SIRESE, las leyes sectoriales de regulación y las reglamentaciones respectivas, aprobadas por decretos supremos. La ley establece los objetivos generales del sistema, los organismos que lo conforman, sus competencias generales y formas de financiamiento, normas generales sobre concesiones, disposiciones antimonopólicas, de defensa de la competencia y mecanismos de arbitraje e impugnación. Crea la Superintendencia General del SIRESE, establece sus funciones y las funciones generales de las futuras superintendencias sectoriales, sin crearlas. Cada una de las leyes sectoriales crea la superintendencia respectiva y precisa sus atribuciones, así como las normas sobre organización industrial, concesiones, licencias y registros. Se instauran estándares técnicos, mecanismos de fijación de tarifas y tasas, infracciones y sanciones e impugnaciones.

OBJETIVOS

El SIRESE es un sistema creado para ejercer la regulación de monopolios naturales, la promoción de la competencia y proteger al consumidor.

El sistema se creó para regular, controlar y supervisar los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y agua potable, riego y alcantarillado, por ser productores de servicios públicos.²⁴ Exige a las empresas eficiencia en la asignación de recursos, disminución de costos y expansión de sus servicios. Otro objetivo es dar garantías y proteger los intereses de los usuarios, las empresas y el Estado.

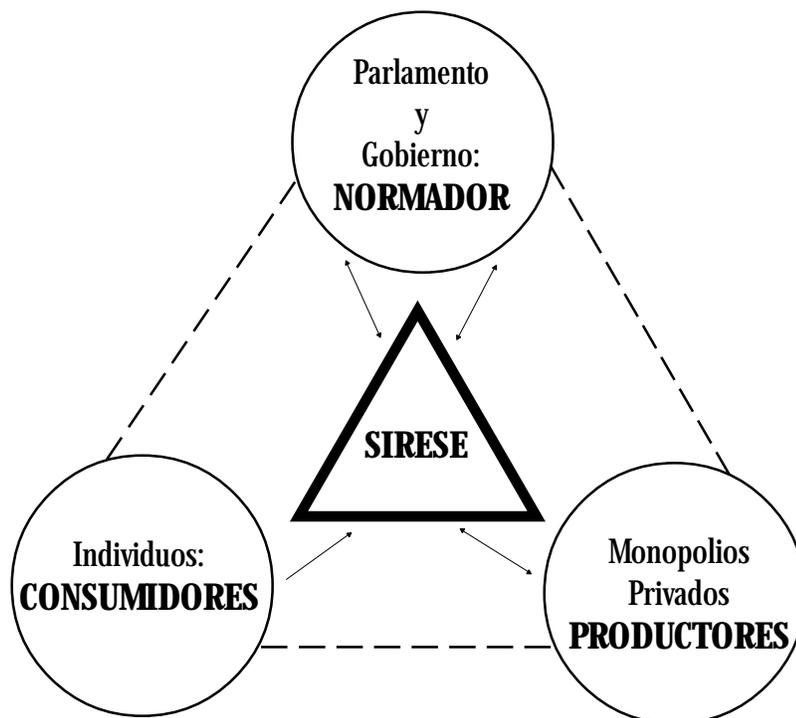
Las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia abarcan la prohibición de acuerdos anticompetitivos, prácticas abusivas y fusiones entre empresas que amenacen la competencia.

RELACIONES ENTRE ESTADO, SIRESE, MONOPOLIOS Y CONSUMIDORES

Los agentes involucrados en la regulación son el Parlamento, el gobierno, los agentes reguladores o superintendentes, los monopolios y los consumidores.

²⁴ Permite que se incorporen, ley mediante, otros sectores en el futuro.

Gráfico I: Relaciones entre Estado, SIRESE, monopolios y consumidores



Relaciones de regulación	↔
Relaciones que no son de regulación	---

El Parlamento aprueba las leyes de regulación, el gobierno las reglamenta y el SIRESE las aplica. El Parlamento y el gobierno nombran a los superintendentes. El SIRESE está bajo la tutela del Ministerio de Hacienda,²⁵ y cada superintendencia sectorial se relaciona con el Ministerio y la Secretaría Ministerial de su sector, pues éstos fijan las políticas de desarrollo sectorial y los reglamentos.

El sistema fiscaliza y regula las empresas monopólicas, y éstas financian las actividades del SIRESE mediante tasas de regulación.

²⁵ Es parte del Poder Ejecutivo, es decir, no es un totalmente autónomo como los otros poderes del Estado. La tutela implica que en última instancia el Ejecutivo precautela y fortalece el SIRESE.

Por último, también se relaciona con los consumidores a quienes protege del poder monopólico. La ley establece mecanismos para que éstos ejerzan un papel en la fiscalización del regulador y los monopolios: pueden hacer denuncias y plantear reclamos al SIRESE en caso de que se consideren perjudicados por los monopolios o por resoluciones de los superintendentes sectoriales. El SIRESE debe hacer de árbitro, dando un trato justo a los productores y consumidores dentro de las reglas de la economía de mercado.

FUNCIONES DEL GOBIERNO RESPECTO DE LA REGULACIÓN

El gobierno posee la facultad de aprobar normas que debe cumplir el conjunto del SIRESE, es decir, este último no puede aprobar ninguna reglamentación, se limita a cumplir las aprobadas por el gobierno y las leyes aprobadas por el Parlamento. Los superintendentes deben proponer nuevas normas al Poder Ejecutivo para que las apruebe, o esperar la iniciativa de la Secretaría del Ministerio respectivo.

En suma, el SIRESE regula los monopolios otorgando concesiones y licencias de operación, fijando tarifas, estándares de calidad, metas de expansión, sancionando conductas contrarias a la ley, etc., en el marco de las normas establecidas para los sectores regulados.

LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN DEL SIRESE

El SIRESE es un sistema autárquico –las superintendencias sólo tienen libertad para desarrollar sus actividades en el marco de las leyes aprobadas–, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y económica.

La autonomía de gestión alude a que los superintendentes cumplen sus funciones sin interferencia externa, tanto en lo técnico como en lo administrativo y económico. Sin embargo, la Superintendencia General fiscaliza y aprueba las políticas presupuestarias, administrativas y salariales de todas las superintendencias sectoriales, aunque no puede intervenir en las actividades de regulación, fiscalización y control que éstas ejercen sobre los monopolios.

ESTRUCTURA ORGÁNICA

Los órganos de regulación en sentido estricto son la Superintendencia General y cinco superintendencias sectoriales: alcantarillado y riego, hidrocarburos, transportes y aguas, electricidad y telecomunicaciones. En 1996 sólo funcionaban las dos últimas; las demás están en proceso de creación.

Gráfico 2: ILUSTRACION DEL SIRESE, VISION MULTISECTORIAL

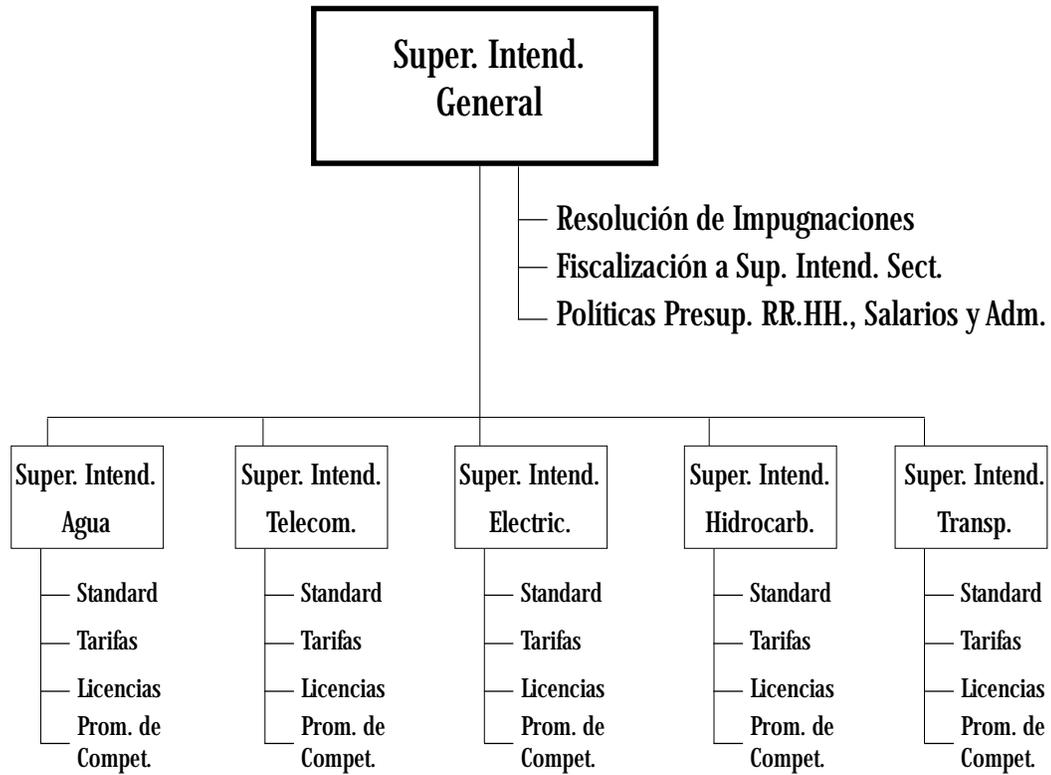
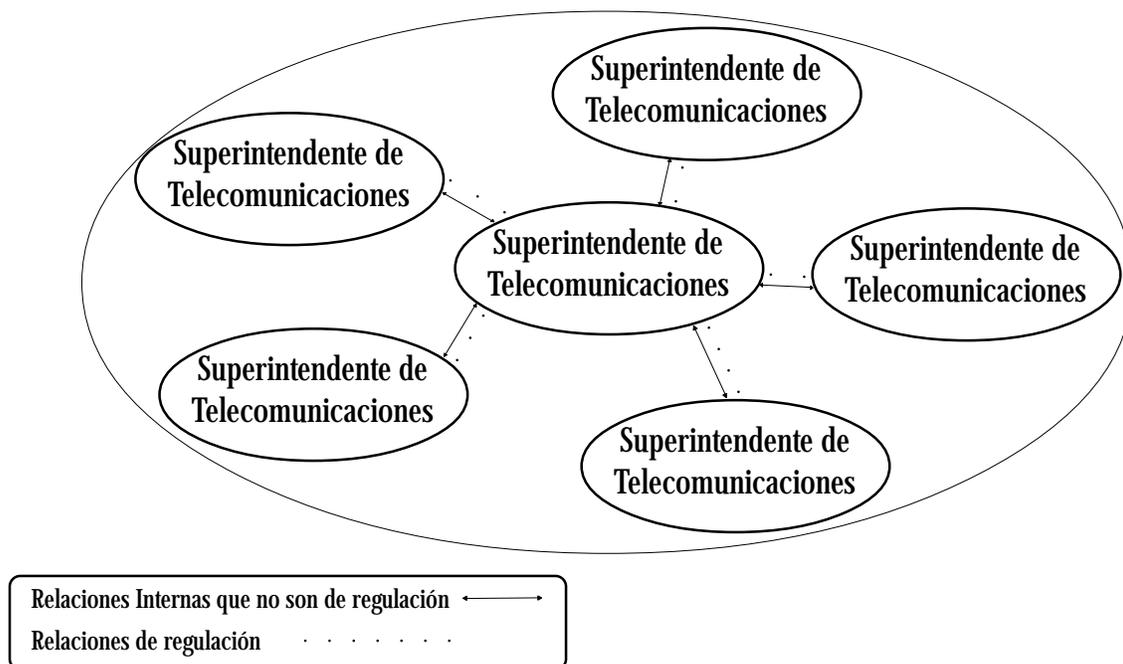


Gráfico 3: ILUSTRACION DEL SIRESE, VISION SECTORIAL

El diseño estructural del SIRESE es un híbrido entre el modelo de agencia reguladora multisectorial y el de regulación por industria específica.²⁶ El modelo multisectorial se caracteriza por la existencia de una sola comisión formada por tres o más personas que regulan, controlan y fiscalizan todos los sectores sujetos a regulación, fijan estándares de servicio y tarifas y determinan las políticas. También cumple la función de comisión antimonopólica y de promoción de la competencia; suelen contar con los servicios corporativos necesarios para cumplir sus objetivos (Gráfico 2). Este modelo está vigente en Australia, Canadá y EE.UU.

El modelo de regulación por industria específica se caracteriza por la existencia de una agencia reguladora por sector, y cada una cumple sus funciones de modo independiente: es el caso de Chile y Argentina. En este modelo no existe ningún organismo encargado de coordinar los asuntos administrativos internos de todas las agencias reguladoras, ni de fiscalizar y controlar a los agentes reguladores.

²⁶ Smith (1996a).

El modelo boliviano es un híbrido y a la vez una innovación institucional que sienta las bases de un sistema de regulación coordinado, respetando la autonomía de gestión de cada agente regulador en dos niveles diferentes de autoridad jerárquicamente establecidos, la Superintendencia General y las sectoriales. Fortalecen la relación sistémica los elementos correspondientes al modelo multisectorial presentes en las funciones de la Superintendencia General, que tiene atribuciones centralizadoras de los asuntos de administración interna. Pero posee elementos del modelo sectorial, pues la regulación y el control de la operación de los monopolios y la promoción de la competencia la realizan las superintendencias sectoriales en forma autónoma.

Este diseño institucional parece una innovación adecuada para Bolivia, país con mercados pequeños, escasa cultura democrática y serios problemas de gobernabilidad democrática, falencias que afectan el desempeño económico. Por una parte toma en cuenta aspectos de coordinación y eficiencia interna y, por otra, la autonomía de gestión en la regulación y la fiscalización de la Superintendencia General sobre el sistema implican un contrapeso para reducir la vulnerabilidad de las agencias individuales ante influencias políticas o empresariales.

Esto es importante en el caso boliviano porque disminuye las posibilidades de corrupción. Cada vez hay mayor presencia de empresarios en la actividad política. Y los partidos mantienen su método confrontacional y la concepción de que la política es un juego de suma cero. Predomina el caudillismo y la partidocracia, por lo que un cambio en el gobierno significa un cambio total en la administración, para colocar partidarios y ejercer el control de todas las instituciones públicas en función de intereses de grupo. El diseño del SIRESE reduce en forma importante estos riesgos.

DEL SUPERINTENDENTE GENERAL Y LOS SUPERINTENDENTES SECTORIALES

i) Nombramiento, periodo y estabilidad en sus funciones

Tanto el Superintendente General como los sectoriales los elige el Presidente de la República de ternas separadas. Para integrar una terna hay que contar con el apoyo de dos tercios de los votos de los senadores presentes en sala.

La ley establece los requisitos para ser Superintendente, pero no cómo se seleccionan las personas o quién las propone al Senado. Se infiere que los partidos que tienen presencia en la Cámara de Senadores eligen a los candidatos basándose en criterios de idoneidad profesional y de simpatías partidarias.²⁷ Sería interesante que el Senado recibiera sugerencias de organizaciones de consumidores, universidades, etc.

²⁷ Este juicio se funda en el hecho de que el Superintendente General, Juan Cariaga, de destacada trayectoria profesional, es una persona muy ligada al MNR, partido que tiene mayoría en el Senado.

El periodo de funciones del Superintendente General es de siete años; de los sectoriales, cinco años; ninguno puede ser reelegido sino después de un lapso igual al que hubiesen ejercido sus funciones. Sin embargo, los primeros superintendentes sectoriales fueron designados por diez años y serán sustituidos mediante sorteo uno cada año a partir del 2000. Se supone que esta excepción apunta a escalonar su nombramiento en el futuro, evitando que todos cesen al mismo tiempo y así no se transmita la experiencia de los reguladores antiguos a los nuevos. Las funciones exigen dedicación exclusiva, salvo docencia universitaria.

La ley impide la remoción de los superintendentes por causas políticas o ajenas al incumplimiento de sus funciones. Así los protege de la presión política y reduce la posibilidad de compromisos o lealtades políticas. Pueden ser suspendidos de sus funciones sólo por motivos de procesamiento penal o acusación del Superintendente General por incumplimiento de labores o de la ley. Pero pueden ser restituidos si resultan inocentes.

Son destituidos definitivamente de sus funciones sólo por sentencia de los tribunales de justicia. Como su rango es similar al de un ministro de gobierno, gozan del privilegio de ser juzgados sólo por la Corte Suprema de Justicia.

ii) Requisitos y prohibiciones para los superintendentes

Se requiere nacionalidad boliviana, título universitario y por lo menos diez años de experiencia profesional. No pueden ser nombrados o ejercer funciones las personas que tengan conflicto de intereses o participación directa o indirecta en las actividades sujetas a regulación, conflictos con la justicia o parentesco de consanguinidad o afinidad hasta segundo grado con el Presidente y el Vicepresidente de la República y con los otros superintendentes.

iii) Funciones de la Superintendencia General

Existen las de carácter interno, como fiscalizar a las superintendencias sectoriales, aprobar sus presupuestos, sus políticas salariales, reglamentos y organización administrativa, así como adoptar medidas administrativas y disciplinarias sobre los superintendentes. Este último aspecto aún está por reglamentar, pero se infiere que el Superintendente General puede iniciar procesos administrativos cuando haya indicios de incompetencia o de delitos cometidos en el cumplimiento de funciones por los superintendentes sectoriales.

Las otras funciones derivan de su calidad de instancia superior del sistema de regulación: resuelve las apelaciones de los agentes externos (firmas y consumidores) contra las resoluciones de las superintendencias sectoriales. Existe una cláusula de protección de la gestión reguladora

de las superintendencias sectoriales respecto de posibles influencias de la Superintendencia General, pues ésta no puede pedir informes ni opinar sobre asuntos de regulación mientras la sectorial no haga conocer las resoluciones. Tiene también la facultad de dirimir los conflictos de competencias que se susciten entre superintendencias sectoriales.

En suma, la Superintendencia General es una instancia superior de apelación para las firmas reguladas, los consumidores y las propias superintendencias sectoriales, que fiscaliza y adopta medidas disciplinarias sobre los superintendentes y centraliza las políticas salariales, de recursos humanos, las presupuestarias y de organización interna del SIRESE.

iv) Funciones de las superintendencias sectoriales

Deben vigilar y promover la competencia y la eficiencia en el mercado e investigar conductas ilícitas. También tienen la atribución de otorgar, modificar y disponer la caducidad o revocatoria de concesiones, licencias, autorizaciones y registros; vigilan la prestación de los servicios, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la ejecución del plan de inversiones y el mantenimiento de las instalaciones²⁸ por parte de las empresas bajo su jurisdicción.

Aprueban los precios y tarifas, vigilan su aplicación e informan de los mismos a la ciudadanía. Esta función es la más importante desde el punto de vista de la regulación misma, pues de ello depende el bienestar del consumidor y la eficiencia en los costos de producción y el crecimiento del servicio.

También puede intervenir las empresas reguladas cuando se compruebe incumplimiento de las normas de regulación; aplicar sanciones, conocer y procesar denuncias y reclamos presentados por usuarios, empresas y el Estado, y reconsiderar en primera instancia los recursos de revocatoria a las resoluciones de la misma superintendencia si lo solicitan las empresas y los consumidores.

Debe proponer al Poder Ejecutivo iniciativas sobre normas de carácter técnico y aprobar los reglamentos de su sector cuando los proponga el secretario ministerial. Y, como el SIRESE no tiene facultades normativas, deberá generar iniciativas en este campo para el perfeccionamiento del marco regulatorio.

²⁸ Se refiere a las instalaciones de las empresas que tienen concesiones por tiempo limitado.

FINANCIAMIENTO DEL SIRESE

Las actividades de sus órganos se financian mediante tasas y recursos establecidos en las leyes sectoriales. Se destina una alícuota parte (porcentaje no establecido en la ley) a la Superintendencia General quedando la otra parte para las sectoriales, pero en forma transitoria funcionan con recursos del gobierno central.

Los ingresos provienen de las tasas fijadas a las firmas reguladas y a los concesionarios de licencias de provisión de servicios no regulados.²⁹ Estas no son superiores al 1% del total de ingresos brutos o valores a los que se aplica. La variada base imponible a la que se aplica la tasa debe responder a la necesidad de facilitar su cálculo sobre bases verificables por los reguladores.

Se supone que esta forma de financiamiento generará ingresos suficientes para cubrir todas las necesidades de las agencias reguladoras en los campos de infraestructura, tecnología y recursos humanos altamente capacitados. La centralización de las políticas salariales y administrativas en la Superintendencia General evitaría la ampliación de las burocracias sectoriales más allá del óptimo eficiente³⁰ y lograría una asignación eficiente de los recursos financieros, al aprovechar los aspectos comunes de tipo conceptual y práctico que tienen todas las superintendencias para hacer economías de escala y, a la vez, internalizar experiencias adquiridas en asuntos de regulación similares.

INDEPENDENCIA DEL SIRESE RESPECTO DEL PODER POLÍTICO Y LOS REGULADOS

El análisis de los riesgos de captura política o por las firmas es importante por varias razones: los grupos con poder económico están dispuestos a gastar recursos para la captura de mayores rentas monopólicas mediante la aprobación de leyes, la presión política o la captura de los reguladores. Si logra colonizar el Estado para utilizarlo en su beneficio, se generarán distorsiones.

Además, un grupo de interés relativamente pequeño puede dominar a un grupo amplio con intereses opuestos en la medida en que este último no muestre gran sensibilidad y motivación. Esto explica que una industria pueda capturar a los reguladores en busca de

²⁹ Se fija el 1% a los ingresos brutos de las empresas reguladas en el sector eléctrico; el 1% anual del valor estimado de mercado de los equipos de las empresas de telecomunicaciones; el 1% de los ingresos brutos de operación del año anterior para los titulares de concesiones, licencias y/o registros que son proveedores de servicios o presten servicios de valor agregado; 0,5% de los ingresos brutos de operación, deducidos los gastos de publicidad y los impuestos indirectos, para los servicios de radiodifusión o difusión de señales. La ley de hidrocarburos establece el 1% sobre el valor bruto de las tarifas de transporte de hidrocarburos, el valor de las ventas de las refinerías y el valor bruto de los concesionarios distribuidores de gas natural por redes.

³⁰ Guzmán (1993), pp. 331-336. Ver aquí un análisis más amplio sobre grupos de interés, mercado político y regulación.

rentas monopólicas y afectar pasivamente a los consumidores. Por último, los reguladores también pueden capturar la agencia (captura técnica) para hacer uso indiscriminado de su poder: entonces se llega al extremo de que los costos de regular son mayores que los beneficios para la sociedad.

i) Riesgo de captura política

Se origina en la poca transparencia en el manejo de la cosa pública, la escasa cultura democrática, la presencia de grupos oligárquicos en toda la historia del país y la activa participación política de empresarios.

Una manera de evitarla es dotar a las agencias de una autonomía similar a la que goza el Banco Central en algunos países.³¹ Otros menos radicales proponen normas que doten de mayor independencia de los poderes políticos.

En este marco, una de las fortalezas del SIRESE es el nombramiento del Superintendente General y los sectoriales mediante un mecanismo similar al que se usa para designar al Presidente y Consejeros del Banco Central.³² También la protección legal que les da estabilidad en el tiempo de duración en sus funciones y la imposibilidad de que sean removidos por causas políticas fortalecen el sistema. Es decir, el mecanismo de nombramiento de los reguladores les da un buen margen de autonomía política y estabilidad laboral.

A esto se suman las prohibiciones para el ejercicio de funciones como regulador si hay relaciones de consanguinidad con el Presidente y Vicepresidente de la República. Esta prohibición reduce los conflictos de intereses y el nepotismo, aunque no lo suficiente, ya que no alcanza al parentesco o afinidad con los ministros relacionados con el sector regulado, pues éstos tienen facultades normadoras sobre las superintendencias sectoriales.

Una tercera fortaleza proviene de la autonomía de gestión de los superintendentes en el ejercicio de las funciones, pues ella reduce la influencia política directa sobre las decisiones de regulación.

Las debilidades del sistema vienen por el lado de la tuición del gobierno, en especial la del ministerio del ramo. Esta tutela abre la posibilidad de influencia política sobre el regulador. También la función normadora del Ministerio sectorial puede recibir presiones de grupos interesados o de las expectativas electorales de los políticos que deseen ser reelegidos. La recomendación de política en este campo es que la agencia reguladora posea la capacidad de reglamentar y no dejar esta función al gobierno. Desarrollo este tema más adelante.

³¹ Galetovic (1996b).

³² En el caso del Banco Central en Chile, el Presidente presenta un nombre al Parlamento y éste lo aprueba o rechaza. En el caso del SIRESE, el Senado establece la terna y el Presidente elige de allí al Superintendente.

ii) Riesgo de captura por las firmas

Una de las fortalezas del sistema para reducir este riesgo es la prohibición de ejercer funciones como superintendentes a quienes tuvieran conflicto de interés, relación de negocios o participación directa o indirecta en las empresas reguladas, lo que asegura un distanciamiento en el ejercicio regulador.

Una segunda fortaleza surge de la autonomía del SIRESE para aprobar políticas salariales que posibiliten remuneraciones competitivas. Restringirse a las escalas salariales del sector público significaría contratar profesionales con poca experiencia y favorecería una gran rotación.

Una de las falencias del sistema es que la ley no establece inhabilitaciones a los altos funcionarios del SIRESE para trabajar para las empresas reguladas después de cumplir funciones como reguladores, prohibición que debería abarcar un tiempo suficiente para evitar la transferencia de información. Esta prohibición se relaciona con la necesidad de dotar de alternativas salariales y de trabajo a quienes dejan las funciones de regulación.³³ De esta manera se evitaría que las agencias reguladoras fueran palancas para obtener puestos altamente remunerados en las firmas reguladas. Lamentablemente, no se han incorporado en la ley restricciones de este tipo, y en el futuro este riesgo puede convertirse en un factor negativo que debilitaría la posición de las agencias reguladoras respecto de las firmas.

RIESGO DE CAPTURA TÉCNICA Y DISCRECIONALIDAD EN LA REGULACIÓN

Las burocracias no maximizan utilidades como las empresas privadas, sino que maximizan el tamaño de la agencia o alguna función de bienestar propia (poder, etc.).³⁴ Las agencias reguladoras bolivianas podrían caer en esta dinámica.

La posibilidad de captura del SIRESE por los técnicos que trabajan como reguladores para usar el poder en forma discrecional³⁵ se ve reducida por las funciones de fiscalización de la Superintendencia General sobre las sectoriales y la imposibilidad de los superintendentes de aprobar normas, facultad que está en manos del Parlamento y del gobierno.

Galetovic³⁶ plantea que se puede conjugar la regulación activa de mercados con la no discrecionalidad, separando, por un lado, la facultad de proponer regulaciones de la facultad

³³ Galetovic (1996) plantea mantener el sueldo por el periodo posterior a su mandato u otorgarles un golden parachute al final de su periodo.

³⁴ Guzmán (1993).

³⁵ Para un mayor conocimiento del tema ver Galetovic (1996 b).

³⁶ Galetovic (1993), p. 23.

de autorizarlas, y por otro, las facultades de investigar infracciones de la facultad de sancionarlas, es decir las funciones de fiscal de la de juez.³⁷ El primer planteamiento puede ser relevante para el caso boliviano, porque permitiría separar más al SIRESE del Poder Ejecutivo y con ello disminuir el riesgo de captura política. Sería necesario crear una comisión o nueva superintendencia en el mismo SIRESE que sólo apruebe las normas, y que luego las apliquen las superintendencias sectoriales.

La facultad de investigar infracciones de las firmas a las leyes, así como la facultad de sancionarlas, las ostentan los superintendentes. Ellos hacen de agente antimonopolio y fiscalizan el funcionamiento del mercado, labor compleja de realizar por el carácter dinámico de la economía, los cambios tecnológicos y las asimetrías de información entre el regulador y el monopolio privado. Sin olvidar el tamaño reducido del mercado y la existencia de la Superintendencia General como instancia de apelación por las firmas después de las resoluciones sectoriales, no tiene fuerza plantear esta separación de funciones en organismos diferentes.

En el caso de que las superintendencias emitan resoluciones que las firmas crean injustas, éstas pueden impugnar la resolución ante la misma institución; si el resultado no les satisface pueden impugnar ante el Superintendente General; así agotan el procedimiento administrativo dentro del SIRESE, quedando aún los tribunales de justicia. La impugnación de las resoluciones de los superintendentes ante la Superintendencia General por parte de las firmas o los regulados plantea grandes desafíos a esta última, porque las superintendencias sectoriales son organismos especializados y la General es multisectorial y cuenta con un solo superintendente.

Un tema relevante que no queda claro en la ley es si las firmas pueden impugnar las resoluciones de las superintendencias sectoriales directamente ante los tribunales de justicia y de esta manera congelar el mandato resolutorio de aquéllas.³⁸

Otra de las fortalezas del sistema boliviano es la existencia de leyes y reglamentaciones específicas para cada sector regulado,³⁹ lo que reduce la posibilidad de discrecionalidad del regulador y las impugnaciones de los regulados, pues es muy importante para la regulación contar con marcos regulatorios libres de vacíos o ambigüedades.

³⁷ Este planteamiento implica cuatro organismos especializados, uno estrictamente legislativo, otro de carácter ejecutivo o regulador, un tercero como fiscalizador y un cuarto que haga de juez. En el caso boliviano significaría crear un nuevo superintendente o comisión normadora, y otro que haga de fiscal.

³⁸ Esta situación se ha dado en Chile, por ejemplo en el caso de la resolución de la Comisión de Energía Eléctrica de disminuir la base fija de las tarifas: una de las firmas interpuso el recurso de protección ante los tribunales, congelando la ejecución de la resolución.

³⁹ Excepto la Ley de Hidrocarburos, que deja muchos vacíos en el campo de la regulación.

IV. REGULACIONES A LOS MONOPOLIOS Y PROMOCION DE LA COMPETENCIA

Tengamos una visión general del marco regulatorio del SIRESE. La regulación de un monopolio natural constituye un caso típico de contrato de largo plazo entre el principal (el regulador) y un agente (el monopolista) que debe realizar inversiones irreversibles que implican notables costos hundidos. En esta relación contractual son posibles comportamientos oportunistas a futuro por parte de ambos agentes, pues el regulador posee el monopolio del poder y la coerción legal para regular, y el monopolista conoce la información de costos que el regulador desconoce. Esta asimetría de información dificulta la tarea de fijar tarifas o estándares de calidad del servicio en el nivel óptimo económico. Un marco regulatorio y contratos claros y detallados pueden disminuir considerablemente el comportamiento oportunista de ambas partes. Veámoslo.

REGULACIONES SOBRE CONCESIONES, LICENCIAS Y REGISTROS

Concesión es el acto administrativo que otorga el derecho monopólico o la iniciativa de la provisión, el uso y goce de un determinado bien de utilidad pública al sector privado, siendo el Estado el contralor de las normas técnicas y económicas. Licencias y registros son permisos para operar en mercados no monopólicos sujetos a supervisión del ente regulador.

Se entregan concesiones de bienes fiscales por cuatro razones: a) el uso de un bien es fundamental para la producción o entrega de un servicio,⁴⁰ b) existe un insumo limitado,⁴¹ c) ciertos insumos tienen poder regulador, y d) por la protección a un monopolio para aprovechar economías de escala y garantizar subsidios cruzados entre los usuarios.

En a) y b), simplemente se debe cuidar que los contratos sean precisos y que exista la mayor transparencia posible en el proceso. En cuanto a c), la recomendación de política es que no deben venderse empresas junto con concesiones de insumos con poder regulador; y a d), se discute si debe o no otorgarse concesiones que crean monopolios legales justificando economías de escala y subsidios cruzados.

Por ejemplo, en Bolivia las empresas generadoras de energía eléctrica tienen derecho a solicitar la declaración de área protegida en su favor de toda la zona geográfica de la cuenca aguas arriba, y a usar el agua gratuitamente en la producción de energía eléctrica. Como el agua es un insumo indispensable para la generación hidroeléctrica, al haberse otorgado los derechos de uso del agua a las generadoras establecidas se creó una barrera a la entrada en

⁴⁰ Por ejemplo, cuando un tendido eléctrico necesita pasar sobre terreno fiscal (calles), el Estado debe entregar una concesión sobre el mismo a la firma.

⁴¹ Como el espectro radioeléctrico y los canales de TV.

ese mercado.⁴² Por otra parte, como este recurso natural posee gran potencial para diferentes usos productivos, al haberse otorgado en forma gratuita puede que no sea aprovechado de modo eficiente. Una manera de evitar esta situación es cobrar patentes por derechos de aguas.

Otro caso es el de las telecomunicaciones de larga distancia. Se concedió a ENTEL el derecho exclusivo de acceso al satélite. Si no existiera esta restricción, con la tecnología del multiportador habría competencia, bajarían los precios y mejoraría la calidad del servicio, pero la concesión de exclusividad impide la competencia porque limita la entrada de otras empresas. Esta concesión otorga también a ENTEL ventajas de posicionamiento del mercado sobre las futuras empresas que pretendan ingresar.

En cuanto a d), el ejemplo es el monopolio temporal otorgado a las cooperativas telefónicas locales y en larga distancia a ENTEL por seis años a partir de la capitalización. Si bien existen economías de escala en las telecomunicaciones fijas, es discutible otorgar el monopolio pues existe la posibilidad de otorgar concesiones superpuestas y generar competencia. El atenuante en este caso es que la ley crea una amenaza de entrada de nuevas empresas sobre las concesiones de la telefonía local en caso de que éstas no cumplan con metas de expansión comprometidas con los entes reguladores. La competencia en la telefonía local y larga distancia se posterga hasta que finalice pues este monopolio. En el caso de los subsidios cruzados, lo relevante es verificar si se hará efectivo y si contribuirá a la expansión del servicio. El desafío para las cooperativas telefónicas locales es grande, pues se eliminó el subsidio cruzado que existía entre usuarios por el pago de un alto valor del certificado de aportación como socio, que era lo que permitía a las firmas mantener tarifas locales subsidiadas e invertir en la expansión del servicio. Con la prohibición de este cobro las empresas están obligadas a reducir costos y a aumentar su eficiencia en la gestión administrativa, de lo contrario no podrán cumplir con las metas de expansión, favoreciendo la posibilidad de fragmentación del mercado por parte de ENTEL y otras operadoras.

Por lo tanto, es importante saber cuándo se debe otorgar concesiones superpuestas y cuándo en forma exclusiva. En general las de carácter exclusivo generan poder monopólico y se justifican por la necesidad de subsidios cruzados y economías de escala. La lógica es que, si no se otorga la exclusividad, los nuevos entrantes fragmentan el mercado ubicándose en las áreas de alta rentabilidad, descuidando a los sectores no rentables; pero, si los costos de

⁴² En Chile las eléctricas se vendieron con los derechos de aguas, lo que habría impedido la entrada de nuevas empresas al mercado de la generación hidroeléctrica. Por otra parte, las empresas favorecidas con las concesiones no han hecho uso eficiente de este recurso, por lo que se discuten reformas al Código de Aguas y se plantea el pago de patentes por derechos de agua para incentivar su uso productivo.

regular el monopolio son mayores que los de permitir superposiciones que generen competencia,⁴³ debería optarse por la superposición y establecer tarifas básicas diferenciadas. El subsidio cruzado para la expansión del servicio puede sustituirse por otros recursos presupuestarios, como el de la telefonía rural en Bolivia.⁴⁴

En cuanto a la transparencia de otorgación de concesiones, licencias y registros, la ley SIRESE establece que no pueden otorgarse a quienes tengan algún tipo de relación económica, de consanguinidad o afinidad con los superintendentes.

La ley de telecomunicaciones dice que las concesiones se otorgan por contratos, bajo el procedimiento de licitación pública, para la operación de redes públicas de telecomunicaciones y provisión de servicios. Las licencias se otorgan para las actividades que utilicen frecuencias electromagnéticas. Los registros se establecen para la operación o uso de redes privadas que se extiendan fuera del predio del propietario. Las concesiones tienen un plazo máximo de 40 años, las licencias de 20 años y los registros se actualizan cada 5 años. El plazo de las concesiones es suficiente como para recuperar inversiones específicas irreversibles.

La ley de hidrocarburos, por su parte, establece que se requiere concesión para construir y operar ductos para el transporte de hidrocarburos o para la distribución de gas natural por redes. La refinación e industrialización sólo requiere registro. Las actividades de exploración, explotación y comercialización se realizan bajo contratos de riesgo compartido con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) a nombre del Estado.

Según la ley de electricidad requieren concesión la distribución y las actividades que se desarrollen en forma integrada en sistemas aislados; la generación y la transmisión sólo necesitan licencias. Hay requisitos para lograr la concesión y las licencias, tales como estudios de impacto ambiental, especificaciones de servidumbre y requisitos de transferencia al nuevo titular de las concesiones.

El contrato de concesión es el principal instrumento regulatorio con el que cuenta el regulador para lograr que la empresa monopolista expanda la prestación de los servicios en el nivel de óptimo económico posible para regular las tarifas, la calidad y la universalización del servicio.

⁴³ Para mayor información ver Paredes (1993), pp. 235-238.

⁴⁴ Los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional boliviano se destinan a financiar proyectos de telefonía, deficitarios en el área rural. Los ingresos de este Fondo son los importes por derechos de asignación y uso de frecuencias, las multas y el monto obtenido de las licitaciones de nuevas concesiones.

REGULACIONES ANTIMONOPOLIOS Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La promoción y defensa de la competencia es una tarea que debe cumplir también el SIRESE, pues no existe en Bolivia una comisión específica antimonopolio.⁴⁵ Sus funciones no se extienden al conjunto de las industrias, sino que se limita a los sectores regulados por ley. De la misma manera, la labor de protección del consumidor es una tarea restringida a aspectos de regulación de precios y tarifas, no toca asuntos de educación e información del consumidor.

Esto implica que los superintendentes deben fiscalizar el comportamiento de los mercados y tomar decisiones que promuevan la competencia, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Pero disponen de información muy limitada y su capacidad de procesamiento es insuficiente para pretender manejar resultados de desempeño del mercado hacia lo óptimo. Una alternativa para alivianar su tarea es que, si la regulación se entiende como una demanda de la sociedad por mecanismos que permitan simular situaciones de mercado,⁴⁶ los reguladores pueden sacrificar los rendimientos de escala⁴⁷ obtenidos por los monopolios por la obtención de información relevante a partir de la competencia entre empresas que permitan la fijación de precios más provechosa para el consumidor.⁴⁸ Es decir, en algunos casos el regulador debe crear competencia y en otros defenderla.

Para todo ello el SIRESE cuenta con normas que prohíben a) acuerdos anticompetitivos como la fijación conjunta –directa o indirecta– de precios, limitaciones o reparto de mercados y acuerdos de provisión de insumos o de inversiones, b) prácticas abusivas como la imposición directa o indirecta de precios de compra o venta, limitación de la producción, de las fuentes de aprovisionamiento, de los mercados, del desarrollo técnico. Se prohíbe la aplicación de condiciones desiguales para operaciones equivalentes que signifiquen para clientes y usuarios una situación de desventaja, o la suscripción de contratos sujetos a la aceptación por la contraparte de obligaciones adicionales que no sean inherentes al objeto de dicho contrato, o exigir que quien solicite la provisión de un servicio regulado asuma la condición de socio o accionista, y c) fusiones verticales y horizontales en los sectores regulados cuando tengan como efecto establecer, promover y consolidar una posición dominante en un mercado específico. Según la ley, se entiende que una empresa tiene una posición dominante si, como

⁴⁵ En Chile existe una Comisión Antimonopolios Preventiva y una Resolutiva, en Venezuela existe la Comisión Pro Competencia y en Brasil el Consejo Administrativo de Defensa Económica.

⁴⁶ Guzmán (1993), p. 337.

⁴⁷ Un monopolio natural surge cuando el regulador prefiere que la producción la realice una sola empresa para aprovechar economías de escala, pues desde el punto de vista de la eficiencia no resulta ventajoso que haya varias empresas obteniendo el mismo producto cuando el producto agregado puede conseguirlo más barato una sola.

⁴⁸ Es el caso del sector de generación eléctrica en Bolivia con la desintegración horizontal de ENDE.

oferente o demandante de un tipo de bienes o servicios regulados, es la única del mercado o, sin ser la única, no se expone a una competencia sustancial. Se excluyen de esta prohibición, previo dictamen del superintendente sectorial, las fusiones que contribuyan a la mejora de la producción o distribución de bienes y servicios regulados o a promover el progreso técnico o económico en beneficio de los consumidores y usuarios, y que no conlleve la posibilidad de eliminar la competencia.

El alcance de este estudio no permite ilustrar cada una de las prohibiciones, como hubiera sido ideal; nos limitamos a algunos elementos teóricos sobre estos temas.

La fiscalización para evitar acuerdos anticompetitivos implica analizar las posibilidades de colusión entre empresas, tarea ardua aun con la ayuda de la teoría de los juegos y la teoría de los mercados disputables. La teoría de superjuegos ilustra muchos casos de cooperación multilateral implícita para la formación de cárteles o colusión oligopólica implícita utilizando el “dilema del prisionero.”⁴⁹

Una de las prácticas abusivas más interesantes de analizar es la práctica depredatoria de precios⁵⁰ utilizada por una firma dominante en el mercado con fines de consolidación monopólica. ¿Por qué se regula sobre prácticas depredatorias? Porque los precios depredatorios inhiben la entrada de nuevos participantes eficientes en el mercado, en perjuicio de la sociedad. La prevención de estas prácticas es necesaria, no por la disminución de precios tras la entrada, sino por temor a un posterior aumento permanente de éstos tras la retirada de los “invasores”. En la práctica, es difícil distinguir una disminución transitoria de precios de una permanente. Por un lado, la baja en los precios de la firma establecida puede reflejar sólo los efectos permanentes y beneficiosos de una mayor competencia, y no un intento predatorio. En ese caso el no permitir rebajas de precios tras la entrada de un competidor no es conveniente, pues puede amparar inútilmente la entrada de productores ineficientes atraídos por los precios monopólicos. Un elemento fundamental para visualizar la capacidad y efectividad de este tipo de estrategias agresivas o predatorias es la existencia de inversiones no recuperables o hundidas en activos específicos del negocio.

Las barreras de entrada al mercado son el aspecto más importante para determinar su eficiencia. Si las barreras son naturales (economías de escala) y el mercado es disputable, entonces es recomendable no establecer limitaciones a la concentración de mercado o fomentos artificiales de entrada, pues esto conduce a una duplicación de costos fijos o a una explotación

⁴⁹ Ver casos de la teoría de juegos aplicados a la economía en Kreps (1994).

⁵⁰ Este análisis se basa en Coloma y Herrera (1990), Tirole (1988) y Bitrán y Saavedra (1993).

insuficiente de las economías de escala disponibles. En cambio, si las barreras son legales o estratégicas el objetivo del regulador debe ser reducirlas al mínimo. La amenaza de entrada es la principal y más eficiente fuente y disciplina para el o los participantes de un mercado. Por lo tanto, como principio general se debe buscar ampliar al máximo la libertad de entrada.

¿Debe oponerse la autoridad a contratos de integración vertical? La respuesta no es del todo clara. La integración vertical se puede dar por diversas razones, entre ellas tecnológicas, por evasión de restricciones tributarias, por búsqueda de explotación de poderes monopólicos burlando a la autoridad, por búsqueda de ahorro de costos entre la empresa proveedora de un servicio y las empresas demandantes de éste, etc. Debe permitirse integración vertical cuando haya varias alternativas de clientes y/o proveedores y la integración ocurra vía contratos, pues puede que no tenga un origen estratégico sino que las empresas ahorran costos de transacción a través de este tipo de relaciones. Sin embargo, si se reduce el número de participantes o existe un único proveedor y/o cliente, entonces se puede alterar la competencia.

La fusión horizontal⁵¹ también puede motivarse por el deseo monopólico: dos empresas que producen el mismo producto pueden tratar de eliminar el desperdicio del beneficio monopolístico que supone la competencia en el mercado. Sin embargo, hay fusiones horizontales que aumentan la eficiencia en el mercado, pues el tamaño y el número de las empresas se relaciona con el grado de rendimiento de escala. Altos niveles de producción permiten el uso de técnicas más eficientes, justifican la inversión en técnicas disminuidoras de costes unitarios y permiten que los trabajadores se especialicen, y así se obtienen economías específicas de producto y economías de concentración de reservas.⁵²

SECTORES EXCLUIDOS DE LAS COMPETENCIAS DEL SIRESE

El comercio y las demás industrias del país en que existen problemas de prácticas abusivas, acuerdos anticompetitivos y otros no cuentan con un organismo que resuelva conflictos de esa naturaleza. El vacío en este campo podría resolverse mediante la creación de una superintendencia que forme parte del SIRESE y atienda los problemas en los mercados no regulados.

⁵¹ Esta parte se basa en Tirole (1983), pp. 39-43.

⁵² Las economías específicas de producto son las economías de escala relacionadas con la cantidad producida de un bien.

V. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLITICAS DE REGULACIÓN

Este estudio muestra cómo se llevó a cabo una innovación institucional en el proceso de transición del Estado empresario al Estado regulador. La experiencia boliviana permite valorar cómo el hacedor de políticas públicas puede aprovechar el proceso de privatización de grandes empresas para desarrollar otras reformas estructurales. Tal el caso de la capitalización, la creación del SIRESE, la reforma de la seguridad social y el fortalecimiento del mercado de valores. También muestra que es posible zanjar con éxito un proceso de transferencia de empresas públicas con características monopólicas considerando aspectos de regulación futura. Se muestran las sinergias entre la transferencia de empresas públicas al sector privado y el marco regulatorio que regirá la actividad industrial.

La innovación institucional expresada en el SIRESE recoge elementos de los modelos de diseño de las agencias reguladoras multisectoriales y sectoriales por industrias, creando un diseño híbrido que amerita analizarse detenidamente. Sus resultados prácticos deberán evaluarse más adelante –sólo lleva año y medio funcionando–, pero sin duda ya es un nuevo referente de diseño organizacional de agencias reguladoras, especialmente para los países con mercados pequeños y con problemas de gobernabilidad democrática.

Los agentes involucrados con el SIRESE son el Parlamento, que aprueba las leyes de regulación y presenta las ternas para que el Presidente nombre a los superintendentes; el gobierno, que tiene la tuición sobre el sistema de regulación, establece las políticas de desarrollo industrial del sector regulado y aprueba las reglamentaciones a las leyes de regulación; los superintendentes como agentes encargados de la regulación que fijan tarifas, estándares de calidad de servicios, metas de expansión, fiscalizan los monopolios y promueven la competencia en el mercado, etc; las firmas como objeto de regulación y a la vez financiadoras de las actividades del SIRESE, y los consumidores como agentes que éste protege.

Las fortalezas de este sistema para disminuir el riesgo de captura por los políticos, por las firmas o por los propios reguladores se encuentran a) en el nombramiento de los reguladores por el Presidente de ternas propuestas por el Parlamento, b) en el periodo de funciones de los reguladores y la restricción de ser removidos por causas políticas, c) en el autofinanciamiento mediante tasas aplicadas a las firmas reguladas, d) en las inhabilitaciones por afinidad y/o relación económica de los agentes reguladores con miembros del gobierno y de las firmas, e) en la separación de la capacidad de normar que tiene el gobierno y la capacidad de los reguladores de fiscalizar y regular las firmas haciendo uso de la autonomía de gestión, y f) en la existencia de leyes y reglamentaciones por sectores industriales en los que el SIRESE tiene competencias.

La separación de las funciones de normador y ejecutor de la regulación entre el gobierno y el SIRESE, respectivamente, tiene dos consecuencias: una positiva, porque reduce la discrecionalidad del regulador, y otra negativa, porque deja al gobierno atribuciones de reglamentar, lo que entraña el riesgo de captura política del ministro por las firmas o los consumidores en calidad de electores. Aquí la recomendación es la creación de una superintendencia encargada de normar y de generar iniciativas de ley. Ello dotaría al sistema de total autonomía del gobierno.

La Superintendencia General fortalece el sistema mediante dos tipos de funciones importantes: a) internas (centralizadoras, de coordinación de las políticas salariales, administrativas, presupuestarias y de fiscalización de las superintendencias sectoriales), que evitarían el crecimiento burocrático y posibles descuidos de las agencias sectoriales en el cumplimiento de sus labores. Estas funciones no abarcan las de regulación, que ostentan los superintendentes sectoriales en forma autónoma, y b) de instancia superior del sistema, al que pueden acudir las firmas para realizar impugnaciones a resoluciones de las agencias sectoriales.

Las debilidades provienen de la posibilidad de influir políticamente en la aprobación de reglamentaciones de regulación pues éstas las aprueba el gobierno; también la no inhabilitación a los reguladores que tengan parentesco con el ministro, que fija las políticas de desarrollo industrial del sector regulado, y la no inhabilitación de los reguladores para trabajar en las firmas reguladas inmediatamente después de abandonar su función reguladora. La recomendación para superar la primera debilidad es crear una superintendencia encargada específicamente de estudiar y proponer al gobierno y/o Parlamento normas que perfeccionen las existentes. En los otros casos la recomendación es establecer las inhabilitaciones respectivas y, cuando corresponda, compensaciones financieras.

En el campo de las concesiones sobre insumos con poder regulador, como el agua para la generación de energía eléctrica, la recomendación de política es que en el futuro se otorguen en forma separada de la concesión, para producir el servicio de utilidad pública correspondiente y estudiar la posibilidad de cobrar patentes por derechos de aprovechamiento de agua y así incentivar el uso productivo de los recursos naturales. También se recomienda, en aquellos sectores donde se puede generar competencia por proveer el servicio, no otorgar concesiones que creen monopolios con la justificación de los subsidios cruzados. Se puede aplicar tarifas diferenciadas y cubrir el subsidio para la expansión del servicio mediante asignaciones presupuestarias generadas en otras fuentes, como el caso de la telefonía rural en Bolivia.

El desafío más importante de los reguladores es fijar precios y tarifas a los servicios que proveen los monopolios asegurando incentivos a mejoras de calidad del servicio, a la expansión del mismo y a la reducción de costos. Otro desafío es lograr que se ejecuten las inversiones comprometidas en los planes de inversión presentados en el momento de capitalizar las empresas.

Finalmente, en el campo de las competencias antimonopolio y la promoción y defensa de la competencia, los reguladores deben cuidar de no restringir la integración vertical por razones de eficiencia, ni impedir la fusión horizontal que aproveche economías de escala hasta límites que no amenazan la competencia.

REFERENCIAS

- Bitrán, E. y Saavedra, E. (1993a)**. “Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales”, en E. Lahera (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN-FLACSO-FORO ECONOMICO. Santiago, Chile.
- (1993b), “Algunas reflexiones en torno al papel regulador y empresarial del Estado”, en O. Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones: hacia el Estado Regulador*. CIEPLAN, Santiago, Chile.
- Borges, R. (1996a)**, “Algunas recomendaciones sobre el estudio de caso”, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile-CIEPLAN. Santiago, Chile, enero.
- (1996b), “El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas”, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile - CIEPLAN. Santiago, Chile, marzo.
- Cariaga, J. (1994)**, “Qué es la capitalización”, en *Reflexiones sobre la ley de capitalización*. Foro Económico n°33. ILDIS. La Paz, Bolivia, abril.
- (1996). “Bolivia: liberalización económica y reformas complementarias”, *Estudios y ensayos* n°3. Fundación Libertad, Democracia y Desarrollo, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, febrero.
- DECIB y CEDOIN (1994)**: “Capitalización”, serie dossiers de información hemerográfica. Cochabamba, Bolivia, abril.
- (1995), “La capitalización”. Serie Dossier de recopilación hemerobibliográfica. Cochabamba, Bolivia, septiembre.
- Coloma, C. E y Herrera, L. O. (1990)**, “Análisis institucional y económico del sector de telecomunicaciones en Chile”, Univ. Católica. Stgo. Chile.
- Cuevas, E. (1996)**, “Análisis de las reformas a la industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua”, documento expuesto en el seminario regional sobre privatizaciones organizado por la CEPAL y ASDI. Stgo. Chile, marzo.
- Chang, Ha J. (1995)**, “The evolution of perspectives of regulation in the postwar era”, Economic Development Institute of the World Bank. Washington.
- Devlin, R. (1993)**, “Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina”, en O. Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado Regulador*. CIEPLAN. Santiago, Chile.
- Donahue, J (1991)**, *La decisión de privatizar, fines públicos y medios privados*, Buenos Aires, editorial Paidós.

- D.S. No. 24043**, Reglamento a la Ley de electricidad del 28 de julio de 1995.
- D.S. No. 24132**, Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones del 27 de septiembre de 1995.
- Engel, E. (1995)**, "The Basic of Consumer Protection: Principles and Policies", *Regulatory Policies and Reform in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Euken, W. (1956)**, "Las fuerzas influyentes del Estado", en *Fundamentos de la política económica*. Madrid, RIALP.
- Frediani O., Ramón (1990)**. "Desregulación y privatización de empresas públicas en Bolivia", CIEDLA - Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.
- Galetovic, A. (1996)**, "Construyendo una economía de mercado. Regulación Desregulación en Chile 1973 - 1995". C.E.A. Universidad de Chile, mayo.
- Guzmán, E. (1993)**, "Consideraciones sobre la teoría de la regulación", en E. Lahera (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN-FLACSO-FORO ECONOMICO. Stgo. Chile.
- Herrera, A. (1996)**, "Nuevo marco regulatorio y privatizaciones de empresas de telecomunicaciones en Bolivia y Nicaragua", documento expuesto en el seminario regional sobre privatizaciones organizado por la CEPAL y ASDI. Stgo. Chile, marzo.
- Ley No. 1544**, Ley de Capitalización del 21 de marzo de 1994.
- Ley No.1600**, Ley del Sistema de Regulación Sectorial del 28 de octubre de 1994.
- Ley No. 1604**, Ley de Electricidad del 21 de diciembre de 1994.
- Ley No. 1632**, Ley de Telecomunicaciones del 5 de julio de 1995.
- Ley No. 1689**. "Ley de Hidrocarburos." Promulgada el 30 de abril de 1996.
- Ministerio de Capitalización de Bolivia (1995a), "Programa de Capitalización de empresas públicas".
- (**1995b**), Boletín "Monitor de la Capitalización" nº 1 al 35 .
- Morales, J. A. (1994)**, "Ajuste macroeconómico y reformas estructurales en Bolivia, 1985-1994", Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana. Documento de trabajo No. 07/74. La Paz, Bolivia.
- Muñoz, Oscar (1993)**, "Hacia el Estado regulador", en O. Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones hacia el Estado Regulador*, CIEPLAN. Stgo. Chile.
- Paredes, R. (1993)**, "Privatización y regulación: lecciones de la experiencia chilena", en O. Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones hacia el Estado Regulador*. CIEPLAN. Stgo. Chile.

- Requena, M. (1996)**, “La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia”. Documento expuesto en el seminario regional sobre privatizaciones organizado por la CEPAL y ASDI. Stgo., Chile.
- Sáez, R. (1993)**, “Las privatizaciones de empresas en Chile”, en O. Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones hacia el Estado Regulador*. CIEPLAN. Stgo. Chile
- Smith, W. (1996a)**, “Utility Regulators, Creating Agencies in Reforming And Developing Countries”, presentado en el International Forum For Utility Regulation, Expert Group Meeting, Eynshan Hall, Inglaterra, Banco Mundial, Washington DC, junio.
- **(1996b)**, “Regulatory Institutions in the Energy Sector, International Experience”, presentado en el seminario “Institucionalidad Regulatoria en el Sector Energético”, organizado por la Universidad de Chile y la Comisión Nacional de Energía, septiembre.