

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**



TESIS DE GRADO

**INADECUACIÓN DEL SISTEMA REGULATORIO EN
BOLIVIA COMO INSTRUMENTO DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO**

**PARA OPTAR EL TITULO ACADÉMICO DE
LICENCIATURA EN DERECHO**

POSTULANTE : BARRÓN SALINAS SERGIO GUSTAVO

TUTOR : Dr. TAPIA GUTIÉRREZ JAVIER

**LA PAZ – BOLIVIA
2008**

INDICE

Resumen.....	I
Inadecuación del Sistema Regulatorio en Bolivia como instrumento del Derecho Administrativo	7
1. Identificación del problema.....	7
2. Problemática.....	9
3. Delimitación del tema de investigación.....	9
3.1 Delimitación Temática.....	10
3.2 Delimitación Espacial.....	10
3.3 Delimitación Temporal.....	10
4. Fundamentación e importancia de la investigación.....	11
5. Objetivos de la investigación.....	11
5.1 Objetivo General.....	11
5.2 Objetivos Específicos.....	12
6. Marco de Referencia.....	12
6.1 Marco Histórico.....	12
6.2 Marco Teórico.....	13
7. Hipótesis.....	14
7.1 Variables.....	14
8. Métodos utilizados en la investigación.....	14
9. Técnicas utilizadas en la investigación	15
INTRODUCCIÓN.....	16

CAPITULO 1

DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO REGULATORIO

1.1. Derecho Administrativo.....	19
1.2. Derecho Regulatorio.....	22
1.3. Los Servicios Públicos en Bolivia.....	24

CAPITULO 2
EL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA

2.1. Antecedentes de la Regulación en Bolivia.....	26
2.2. Naturaleza jurídica de los Entes Regulatorios.....	30
2.3. Características de los Entes Regulatorios.....	33
2.4. Competencias de los Entes Regulatorios.....	33
2.5. Usuarios.....	34
2.6. Empresas de Servicios Públicos.....	35
2.7. Contrato Regulatorio.....	35
2.8. Modelos de Regulación.....	36
2.9. Los Sistemas de Regulación en Bolivia.....	38
2.10. El Derecho Regulatorio y su procedimiento administrativo.....	38
2.11. El SIRESE.....	43
2.11.1. Definición.....	43
2.11.2. Objetivos del SIRESE.....	43
2.11.3. Conformación del SIRESE.....	44
2.11.4. Superintendente General.....	47
2.11.5. Archivo Público.....	48
2.11.6. Superintendencias Sectoriales.....	48
2.11.7. Intendentes.....	49
2.11.8. Oficinas Regionales.....	50
2.11.9. Confidencialidad.....	50
2.11.10. Sanciones.....	51
2.11.11. Prueba.....	51
2.11.12. Protección de la competencia.....	52
2.11.13. Protección del usuario.....	53
2.11.14. Audiencias Públicas.....	55
2.11.15. ODECO.....	56
2.11.16. ODECO SIRESE.....	56

2.11.17. Servicios ofrecidos.....	56
2.11.18. Presupuesto del SIRESE.....	58
2.11.19. Superintendencias dependientes del SIRESE.....	59
2.12. El SIREFI.....	71
2.12.1. Reformas en el Sistema de Regulación Financiera en Bolivia.....	71
2.12.2. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.....	78
2.12.3. Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.....	80
2.12.3.1. Origen de la SBEF.....	81
2.12.3.2. Los años 70, una nueva época.....	82
2.12.3.3. Nuevo Modelo Económico.....	83
2.12.3.4. Modernidad.....	84
2.13. El SIRENARE.....	89
2.13.1. Marco jurídico del SIRENARE.....	89

CAPITULO 3

¿NECESIDAD U OBSOLESCENCIA DEL SISTEMA REGULATORIO?

3.1. Importancia de los entes reguladores de los servicios públicos en Bolivia.....	92
3.2. Nuevo rol del Estado con el Sistema Regulatorio.....	94
3.3. El Sistema de Regulación Sectorial.....	96
3.3.1. El alcance de los objetivos.....	97
3.3.2. El alcance de la jurisdicción.....	98
3.3.3. La independencia de los entes reguladores.....	99
3.3.4. La relación con las autoridades políticas.....	101
3.3.5. Autonomía institucional.....	102
3.3.6. El estilo boliviano.....	103

3.4. Inadecuación del Sistema Regulatorio en Bolivia como instrumento del Derecho Administrativo.....	110
3.5. Otros sistemas de regulación.....	115
3.6. Nuevo rol de las superintendencias.....	116
3.7. Universalización de los servicios públicos.....	123
3.7.1. Responsabilidad del Estado boliviano.....	123
3.7.2. Responsabilidad del municipio con una empresa pública.....	124
3.7.3. Responsabilidad de los usuarios.....	124
3.7.4. Lineamientos de políticas sectoriales.....	125
3.7.5. Políticas de democratización de los servicios básicos.....	126
3.7.6. Salto de lo técnico – legal a lo social.....	127

CAPITULO 4
CONCLUSIONES

Conclusiones.....	130
-------------------	-----

CAPITULO 5
CONCLUSIONES

Recomendaciones.....	132
----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	134
-------------------	-----

INADECUACIÓN DEL SISTEMA REGULATORIO EN BOLIVIA COMO INSTRUMENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Identificación del problema

Dentro del sistema legal boliviano, concretamente dentro del ámbito del Derecho Público, existe a la fecha una subespecie del Derecho Administrativo, denominado Derecho Regulatorio, el cual según algunos tratadistas nacionales y principalmente extranjeros, debería considerarse un ámbito separado del Derecho Administrativo porque no utiliza los métodos y contenidos dentro de éste; sin embargo, desde el punto de vista de el Derecho Regulatorio es un instrumento estatal para regular los servicios públicos, éste debería considerarse un instrumento más del Derecho Administrativo para coadyuvar a los fines del Estado en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

Como parte del Derecho Regulatorio, existe en el país hace algo más de una década, lo que se podría denominar todo un Sistema Regulatorio, entendiendo el concepto de “sistema” dentro de la Teoría de los Sistemas, desarrollado principalmente en el campo de la Sociología, y actualmente dentro de otras disciplinas como el conjunto de elementos conectados por características semejantes o recíprocas, que a su vez influyen recíprocamente en los procesos.

El Sistema Regulatorio en Bolivia consiste en un conjunto de normas de orden establecido y carácter público que están interconectadas ya que dependen de una fuente común y se dirigen a un ámbito de aplicación semejante para lograr finalidades u objetivos comunes.

Concretamente, en Bolivia el Sistema Regulatorio propiamente dicho existe a partir de la promulgación de la Ley N° 1600 de 24 de octubre de 1994 o Ley

SIRESE. El Sistema de Regulación Sectorial creado a partir de dicha Ley, tiene por objetivos regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas; a través de entidades denominadas Superintendencias, cuya denominación no es precisamente nueva, ya que desde 1928 existe la Superintendencia de Bancos; y las de otros sectores que mediante ley se han incorporado a dicho sistema. Posteriormente, en julio de 1996 y octubre de 1998 se dictan las leyes números 1700 y 1864, respectivamente, y se incorporan de manera completa al sistema regulatorio el SIRENARE (Sistema de Recursos Naturales Renovables) y el SIREFI (Sistema de Regulación Financiera).

Ahora después de más de una década de funcionamiento del mencionado sistema regulatorio se puede decir que el mismo no ha cumplido a cabalidad sus objetivos, cuales son regular adecuadamente el mercado y la prestación de algunos servicios públicos como un verdadero instrumento de ordenamiento social a cargo del Estado y como una herramienta especializada del Derecho Administrativo, esto debido a varios factores como ser el desconocimiento de las normas regulatorias; cambio frecuente de funcionarios responsables; en algunos casos entrecruzamiento de competencias con algunas otras entidades del Estado, etc. Esto motiva a pensar que tal vez este Sistema Regulatorio no ha funcionado adecuadamente o se ha desadecuado de la normativa administrativa general al extremo que a la fecha ya no constituye un verdadero instrumento reglamentario del Derecho Administrativo. A raíz de esta problemática, se debería pensar en la modificación, cambio o supresión del Sistema Regulatorio, de acuerdo al desempeño concreto del mismo en sectores específicos.

2. Problemática

Actualmente en el país existen muchos problemas sociales derivados de la inadecuada prestación de ciertos servicios como la distribución de hidrocarburos, del difícil control de tarifas de transportes, de la dificultad en el control de la explotación de ciertos recursos como los forestales, etc.; tarea que fue asignada en su control o regulación al Sistema Regulatorio, por lo que cabe preguntarse:

¿Será que las normas regulatorias en Bolivia han dejado de ser efectivas? ¿O será que los funcionarios encargados de aplicar dichas normas han dejado de ser referentes válidos para la aplicación de la norma? ¿O será que la población boliviana desconoce en el fondo dicha normativa? ¿O será que el Estado no tiene una verdadera política legal de aplicación del Sistema Regulatorio? Cabe mencionar que con el actual gobierno el Sistema Regulatorio ha caído en mayor descrédito por su inicial intención de abrogar dicha normativa; sin embargo a la fecha al haber designado a los correspondientes superintendentes de los diferentes sectores, así sea de manera interina, ha ratificado a este sistema como válido.

3. Delimitación de la investigación

Por lo indicado, la delimitación del tema a investigado permite establecer los contornos y extremos de dicha problemática de la siguiente manera:

3.1. Delimitación Temática

Se propone esta temática, por la disminución en la credibilidad o tal vez la actual falta de legitimidad de muchas normas del Sistema Regulatorio, de modo que su análisis y el contexto de su aplicación, nos permita arribar a conclusiones válidas para confirmar un supuesto hipotético.

3.2. Delimitación Espacial

Está enmarcado únicamente en el territorio boliviano, se utilizaran los datos informativos de la ciudad de La Paz principalmente porque en la misma se concentra la aplicación o inaplicación de la mayoría de las normas legales nacionales.

3.3. Delimitación Temporal

La presente investigación se enmarca al inicio de la década de los 90, cuando se dicta la Ley SIRESE, aunque se puede decir que la misma es en parte fruto del nuevo sistema económico del país inaugurado en agosto de 1985 con el Decreto Supremo 21060, hasta el primer año de gestión del actual gobierno.

4. Fundamentación e importancia de la investigación

La prestación de servicios públicos es una de las principales tareas del Estado que se ejecuta a través de instituciones públicas o privadas. No existe sociedad humana que pueda desarrollarse adecuadamente sin una buena prestación de servicios públicos.

Por tanto, si se toma en cuenta que Bolivia es un país multiétnico y pluricultural, con características geográficas, culturales, sociales y económicas diversas. El sistema legal administrativo tendrá que tomar en cuenta que la población no entenderá ni aplicará de manera uniforme dicha normativa; mucho menos un Sistema Regulatorio un tanto desconocido para la mayor parte de dicha población; por lo que el presente trabajo pretende demostrar que la normativa regulatoria debe estar al alcance de todos los habitantes del país, ya que a ellos es a quienes va dirigida, de modo que la misma se convierta en un verdadero instrumento de aplicación efectiva del Derecho Administrativo y que el Estado cumpla eficazmente unos de sus roles principales, que es la prestación de servicios públicos. Caso contrario, dicha normativa regulatoria dejará de ser legítima, al margen de que sea legal, o tal vez se encuentre en un estado de inadecuación, lo que quiere decir de difícil aplicación o ejecución.

5. Objetivos de la investigación

5.1. Objetivo General

Demostrar que la normativa regulatoria en Bolivia ha ingresado en una fase de inadecuación o difícil aplicación o ejecución debido a varios

factores.

5.2. Objetivos Específicos

- 1) Señalar que la mayor parte de la normativa regulatoria se encuentra desfasada en su aplicabilidad en el país.
- 2) Determinar los roles exactos de los funcionarios encargados de aplicar la normativa regulatoria, de modo que se pueda corregir si los mismos son el factor que determina su menor aplicación.

6. Marco de Referencia

6.1. Marco Histórico

En Bolivia empezó a desarrollarse un nuevo modelo económico estatal a partir de la promulgación del Decreto Supremo 21060 en agosto de 1985. Del Estado administrador se pasó al Estado mayoritariamente controlador, menos encargado de la gestión económica del país y más fomentador de la gestión privada, por ello es que también se dice que a partir de dicha norma legal se ingresó al sistema estatal neoliberal.

La crisis inflacionaria en la que se encontraba el país en la década de los 80s, con una inflación galopante que el gobierno de la UDP de entonces no podía detener, obligó al presidente siguiente, Víctor Paz Estenssoro a decir: “Bolivia se nos muere”, como para justificar la promulgación de la referida norma legal

que, sin tener la jerarquía legal suficiente, abrió el camino para la mayor gestión económica privada nacional y extranjera, además de detener el proceso inflacionario y por tanto la crisis de credibilidad gubernamental en la que se encontraba el país.

La década de los 90s encontró al país totalmente neoliberalizado y con la mayor posibilidad de dictar normas jurídicas que tendieran a favorecer a la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos que, sin embargo, debían ser regulados por el Estado, es por ello que se dicta la Ley N° 1600 o Ley SIRESE en 1994 para abrir la conciencia nacional a un sistema legal diferente, no tradicional y tal vez con la intencionalidad de lograr una adecuada gestión de servicios públicos en el país. Dicha norma fue creada para regular, controlar y supervisar la prestación de los servicios públicos en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, transportes, aguas y otros.

Posteriormente, apareció el SIRENARE (Sistema de Recursos Naturales Renovables) y se consolidó el SIREFI (Sistema de Regulación Financiera) como corolario de otras normas tendientes a regular la eficaz prestación de servicios públicos en varios sectores de alta importancia para el país.

6.2. Marco Teórico

Si bien Bolivia siempre se caracterizó por la poca eficacia de sus instituciones públicas en cuanto a la prestación de servicios públicos y en cuanto a la gestión de los trámites para la prestación de los mismos, los diferentes gobiernos, principalmente a partir del Estado contemporáneo, que se desarrolla después de la Revolución Francesa, ha intentado paliar dicha situación de falencia implementando diferentes sistemas de aplicación y control legal, sobre la base de normas jurídicas innovadoras, tales como las normas administrativas reguladoras que se empezaron a aplicar a partir de la Ley SIRESE y que a la

fecha constituyen todo un Sistema Regulatorio que intenta consolidarse como una herramienta de administración estatal. No obstante, el Sistema enfrenta graves dificultades que hacen pensar que se encuentra inadecuado a los actuales problemas sociales en cuanto a la ágil disposición de servicios públicos de primer orden.

7. Hipótesis

“Una parte de la actual normativa regulatoria en Bolivia ha quedado desfasada en su aplicación, por lo cual existiría una desprotección jurídica en la prestación de algunos servicios públicos, así como un instrumento menos del Derecho Administrativo para regular dichos servicios”.

7.1. Variables

- a) Independiente:** El Sistema regulatorio es actualmente inadecuado.
- b) Dependiente:** Existe desprotección jurídica para los usuarios de ciertos servicios públicos por inadecuación de ciertas normas reguladoras de los mismos.

8. Métodos utilizados en la investigación

Los métodos que más se adecuan a la indicada problemática son los siguientes:

- Método Inductivo, porque se analizan algunos casos particulares de dificultad en la aplicación de la normativa regulatoria, para llegar a conclusiones generales al respecto.
- Método Dogmático, porque se analiza la normativa regulatoria positiva vigente para corroborar su aplicabilidad o inadecuación actual.
- Método de observación sistemática, que implica un análisis pormenorizado de los hechos sociales con relación al uso de los servicios públicos.
- Método de análisis de la evolución histórica, porque es imprescindible referirse a la prestación de servicios públicos con anterioridad a la vigencia de las normas regulatorias.

9. Técnicas utilizadas en la investigación

En cuanto a las técnicas utilizadas en el presente trabajo, se tienen:

- Bibliográfica, para obtener información acerca de textos doctrinarios del área regulatoria y de los resultados del trabajo de las Superintendencias como sus Informes de gestión Anual.
- Documental, para referirnos a documentos concretos que se hayan emitido en función al trabajo del Sistema Regulatorio.

INTRODUCCION

El Estado tradicionalmente ha sido la entidad que en representación de la sociedad, se ha encargado atender todas sus necesidades, al menos en forma teórica; ese siempre ha sido el fundamento que justifica la creación de un ente supremo que busque la satisfacción de las necesidades comunes y que de forma particular, atienda la prestación de los servicios públicos, de manera que garantice que sea continua, regular y de alcance general.

Durante mucho tiempo se ha pensado que el Estado es el único capaz de prestar los servicios de mayor importancia y de necesidad a toda la población. Esta idea se ve incrementada con la Revolución de 1952 que reforzó el concepto de un Estado paternalista que resuelva todas las necesidades propias de una sociedad, siempre en función a un Derecho Administrativo que garantice la preeminencia de la juridicidad y capacidad de la defensa del ciudadano frente a los privilegios de la Administración Pública.

Increíblemente todos estos conceptos adquieren una visión completamente diferente cuando bajo ese sistema, se tienen empresas deficitarias, o que si bien no son deficitarias, proporcionan servicios de forma ineficiente, de poca calidad y con bajas posibilidades de inversión, convirtiéndose las prestaciones de servicios básicos (agua potable, la electricidad, telecomunicaciones, etc.) en privilegio de pocos.

Los sectores necesitaban ser reformados y es cuando se piensa en que la prestación de los servicios públicos se realice a través empresas privadas, pasando de ser servicios públicos propios a impropios.

En Bolivia esta reforma se produjo a través de la privatización y capitalización cuando al desprenderse el Estado boliviano del manejo de estos servicios,

surge la necesidad de crear organismos de control, que resguarden los intereses no sólo de los usuarios o consumidores, sino también de las empresas y de la propia Administración Pública.

El presente estudio tiene como objetivo realizar un análisis general del Sistema Regulatorio, dando una breve reseña histórica del proceso de reforma al que fue pasivo en el país al estatuirse aquel sistema, analizando también su conformación, las funciones de los entes que forman parte del mismo.

Asimismo se analiza la necesidad de regular los servicios públicos y de qué manera se puede llevar a cabo la misma.

El aporte que se busca dar con el presente trabajo consiste en la identificación de las posibles causas que produjeron la inadecuación e ineficiencia en la actuación del Sistema Regulatorio Boliviano como instrumento del Derecho Administrativo. De la misma forma, se busca dotar de posibles acciones que corrijan las deficiencias actuales y logren mayor eficacia y eficiencia en el Sistema Regulatorio Boliviano.

El trabajo está estructurado por capítulos, los cuales se desarrollan de la siguiente manera:

- ♦ En el primer capítulo se analiza el marco de acción del Derecho Administrativo y del Derecho Regulatorio, además se presenta la definición y características principales de los servicios públicos.
- ♦ En el segundo capítulo se desarrollan los antecedentes de la regulación en Bolivia; la naturaleza, características, competencias de los entes

regulatorios; los modelos de regulación que existen, sus características, ventajas y desventajas; y finalmente se describe el Sistema de Regulación vigente en Bolivia.

- ♦ El tercer capítulo consiste en el análisis de los problemas que enfrenta el Sistema Regulatorio boliviano para el cumplimiento eficiente de sus objetivos.
- ♦ El cuarto capítulo abarca las principales conclusiones emanadas del desarrollo del tema
- ♦ Por último, el quinto capítulo abarca las recomendaciones pertinentes.

CAPITULO 1

Derecho Administrativo y Derecho Regulatorio

1.1. Derecho Administrativo

Como parte del Derecho Público interno se puede definir al Derecho Administrativo como el conjunto de normas y principios de derecho público aplicable a toda institución o empresa administrada por el Estado. Es así que varios autores con los mismos términos o similares llegan a la conclusión de que este derecho regula la estructura y funcionamiento de la Administración Pública en general. Las fuentes del Derecho Administrativo, son las mismas del derecho de forma general y estas son:

- ♦ La ley, tomando en cuenta las normas emitidas por el Poder Legislativo, siendo estas últimas herramientas para la administración de justicia en este campo.
- ♦ La costumbre ya que, a falta de normas expresas, el Estado señala un procedimiento para llenar estas lagunas jurídicas a través de la costumbre jurídica, siempre y cuando no contradiga el orden público.
- ♦ La doctrina, que es producto intelectual de tratadistas, jurisconsultos, profesores entre otros.
- ♦ Y los principios generales del Derecho, entendidos como reglas de orden superior que se presuponen por su naturaleza lógica.

Dentro la clasificación del Derecho Público, se encuentra el Derecho Administrativo, que tiene por objetivo regular la función administrativa del Estado, a través de órganos, instrumentos, medios y funciones para los fines establecidos.

Su ámbito de aplicación es por excelencia o defecto el Poder Ejecutivo, que orienta a apoyar su funcionamiento. De ahí que materialmente el Derecho Administrativo sea aplicable en la organización, regulación y control de los servicios públicos o aquellos que tiendan a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Para la clasificación interna del Derecho Administrativo, se cita a entendidos como Alberto Solares Gaité¹, que señala una clasificación de grupos temáticos dentro del Derecho Administrativo en los que se puede encontrar:

La Organización del Poder Ejecutivo

El Control Fiscal

La Regulación

El Régimen de Regulación de los Funcionarios Públicos

- ♦ La Organización del Poder Ejecutivo, en una evolución notoria del mismo desde 1831 hasta la actualidad, pasando por la Ley de Organización Política -Administrativa de 1888, la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo (LOAPE) de 1972, la Ley N° 1788 Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) de 1997, la Ley N° 2446 Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) de 2003 y la actual LOPE N° 3351 de fecha 21 de febrero de 2006, vigente a la fecha.

¹ Ex Intendente Legal de la Superintendencia de Recursos Jerárquicos, hoy según los cambios de Gobierno - Superintendencia General del SIREFI.

- ♦ El Control Fiscal, a través de avances producto de la misión Kemerer, con la implantación de la Contraloría General de la República, el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y el Sistema de Aduanas en una primera etapa (1928). Posteriormente, con la incorporación de lo que hoy es la Ley N° 843 y en especial en 1990 con la Ley SAFCO como un sistema de administración y control gubernamental.
- ♦ La Regulación, producto de las transformaciones económicas que vive el mundo a través de los actos del capitalismo mercantilista, industrial, financiero y tecnológico.

En este caso el Derecho Administrativo, está ahí a través de una figura principal que es la dotación de bienes y servicios por parte del Estado o por el sector privado, todo esto hasta 1985, cuando a través del D.S. N° 21060 con la liberalización de la economía el Estado transfiere su actividad productora a operadores privados y más no así su responsabilidad de prestar servicios básicos por la naturaleza pública de los mismos. Razón por la cual el Estado debe cumplir la función de regular en lo económico, técnico; controlando costos, tarifas, y calidad del servicio.

La regulación se genera como consecuencia de la evolución del Derecho Administrativo, con avances significativos en el campo de los servicios públicos, actividades financieras, todo a través de principios, normas generales como también sectoriales, concluyendo como un novísimo desarrollo jurídico.

- ♦ En el Régimen de los Funcionarios Públicos se da a través del Estatuto del Funcionario Público y la Superintendencia de Servicio Civil", las razones están dadas, en el procedimiento de incorporación, promoción y retiro a la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

La Superintendencia de Servicio Civil es la institución encargada de supervisar el régimen y gestión de carrera administrativa, creada a través de la Ley del Estatuto del Funcionario Público de 1999 y del D.S. N° 26319 del 15 de septiembre de 2001.

1.2. Derecho Regulatorio

El Derecho Regulatorio, como parte sustancial del Derecho Administrativo, está vinculado al Derecho Constitucional, al establecerse en la Constitución Política del Estado en el artículo 141 la facultad de regular mediante Ley, y tiene relación estrecha con el campo laboral, procesal, penal y social. El Derecho Regulatorio es, asimismo, una disciplina científica nueva en Bolivia que busca llevar a cabo en el Estado, a través de instituciones autónomas, una mejor capacidad de servicios por parte del mismo, como el de regular los servicios del sector privado; además toma en cuenta a sujetos como el regulador, operador y usuario y la relación entre todos estos.

Según experiencias, pensamientos y técnicas en lo general, se puede decir que el Derecho Administrativo, cuenta internamente con un sector que es el de la regulación y a esta se entiende como: *"...toda la serie de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos sobre la libre actividad de la empresa y de los ciudadanos. En este sentido las regulaciones son limitaciones impuestas a la libertad, al establecer normas y conductas que los ciudadanos y empresas deben acatar en razón del interés público².*

² Concepto extractado de la ponencia del Sr. Joan Prats Catala, Director del Instituto de Gobernabilidad de Espana "Gobernabilidad y Sistemas de Regulación" del Seminario Derecho Administrativo y Sistemas de Regulación, llevado a cabo en la ciudad de La Paz en 1998.

Las transformaciones políticas, sociales y sobre todo económicas acompañadas de la inestabilidad de los mercados en gran parte del mundo, en especial en los países en vías de desarrollo, han dado lugar a cambios en el rol de los gobiernos.

De ahí la necesidad de transferir las actividades realizadas por el gobierno al sector privado. Una de las opiniones que acompaña esta ilustración es la de J.E. Stiglitz., que señala como la razón de esta situación a la poca calidad y rendimiento que genera el gobierno al momento de prestar los servicios o vender productos, según él esto es "Una mala Escuela de la Elección Pública", donde las imperfecciones son más grandes que la de los mercados.

Los principales actores de los sistemas regulatorios desde su instauración como sistemas regulatorios, se los puede encontrar en legisladores, administradores y grupos de interés:

- ♦ Los legisladores, son los encargados de la creación de normas para los sistemas regulatorios, que para el caso boliviano el Poder Legislativo elabora las leyes de los sistemas y su reglamentación la realiza el Poder Ejecutivo a través de los decretos supremos.
- ♦ Los administradores, son los encargados de administrar y ejercer el control a través de estos sistemas regulatorios. En Bolivia son tres y estos son: El SIRESE, SIREFI y SIRENARE. Existiendo además de éstas, regulaciones especiales como la del sector minero y de servicios civiles, mediante superintendencias pertinentes.
- ♦ Los grupos de interés, son los administrados o las personas que tienen alguna relación directa o indirecta con los procesos de regulación,

emergentes de los sistemas, por lo general comprenden al Estado, las empresas y los usuarios.

Los principios generales de los sistemas de regulación son entendidos como postulados básicos para normar acciones de los sujetos en el campo del derecho regulatorio donde encontramos:

- ♦ La regulación como un instrumento aplicado para corregir las fallas de los mercados.
- ♦ La regulación busca una igualdad virtual entre las competencias de los mercados, tratando siempre de beneficiar al usuario.
- ♦ La regulación busca defender a la sociedad de los monopolios.

1.3. Los servicios públicos en Bolivia

En principio se puede señalar que el Servicio Público se define como la actividad administrativa que satisface una necesidad general.

Por otro lado, Juan Alberto Martínez concibe a los servicios públicos como "una de las instituciones más importantes del Derecho Administrativo y los define como toda actividad del Estado o de los particulares para la satisfacción de necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas en forma ininterrumpida en condiciones de igualdad bajo un régimen jurídico que impone obligatoriedad³".

³ MARTINEZ, Juan Alberto Derecho Administrativo en Bolivia.

A continuación, se hace referencia a las características más importantes de los servicios públicos, éstas son:

- ♦ Regularidad, se refiere a que el servicio público debe prestarse con la eficiencia y al momento en que es requerido por los administrados, es decir, sin deficiencias en cuanto a su calidad.
- ♦ Uniformidad, son las condiciones que presta el servicio público en cuanto a las tasas y tarifas, éstas deben ser similares para cada clase o categoría del servicio, sin existir privilegios ni excepciones.
- ♦ Continuidad, los servicios públicos deben ser prestados de manera interrumpida, esto en razón a la importancia de los servicios para la ciudadanía en general.

CAPITULO 2

Los Sistemas de Regulación en Bolivia

2.1. Antecedentes de la Regulación en Bolivia

Durante mucho tiempo y en varios países del mundo los servicios públicos han sido responsabilidad del Estado, para tal efecto se desarrollaron numerosas empresas estatales que se encargaron de brindar los servicios de agua, electricidad, hidrocarburos, telecomunicaciones y transporte.

Anteriormente eran necesarias grandes inversiones para poder incrementar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación de estos servicios, ya que en su momento los mercados no estaban lo suficientemente desarrollados como para que el sector privado pudiese satisfacer aquellas necesidades fundamentales de la forma más adecuada, siendo el Estado el único que se pensó sería apto para tal efecto. Esta idea es una de las consecuencias que dejó a la sociedad boliviana la Revolución de 1952, a partir de la cual sufre un largo proceso de estatización, que trae como resultado el crecimiento del aparato estatal, alimentando de una fuerte tendencia nacionalista y estatista en la población boliviana en general.

El hecho de que sea el Estado el que de manera directa intervenga en la prestación de los servicios más importantes a la sociedad, fue sin duda el origen de muchas deficiencias tanto en la eficacia como en la eficiencia de la prestación de los servicios, como también en la protección del usuario o consumidor debido que las empresas eran monopólicas y se carecía de los sistemas para que los usuarios efectúen sus reclamos. Por otro lado, la gestión ineficiente de las empresas públicas, favoritismos políticos, la falta de

continuidad en la prestación de los servicios y la grave inestabilidad de las autoridades de las instituciones, que no siempre eran las personas idóneas para dirigir las empresas estatales, causaron que los precios se convirtieran en un instrumento de interés político que el Estado se encargaba de subvencionar y subsidiar. Todo lo anterior se origina en razón a una falta total de reconocimiento y adecuada separación de los tres roles que son considerados básicos en la prestación de servicios como ser: la política, la prestación y la regulación. Este es un principio fundamental para el Derecho Administrativo, como lo es para el Derecho Constitucional la teoría de la separación de poderes.

Es así que luego de duras experiencias, durante la década de los ochenta surge un movimiento reformador de los servicios públicos separando:

- ♦ La Política, limitada a la tarea de establecer normas y fijar metas.
- ♦ La Prestación, la cual pasa a manos de empresas privadas.
- ♦ La Regulación, siendo esta una función propia del Estado, pero que requiere autonomía con respecto al proceso político, es así que esta función debe confiarse a entes reguladores que sean organismos públicos, autónomos de naturaleza descentralizada e independiente.

Un aspecto importante que aparece en la doctrina argentina, es la idea de que "el que concede no debe controlar", así lo expresa el autor Agustín Gordillo⁴, cuando afirma que " el que concede u otorga un monopolio no debe ser el que controle. Es el mismo principio de la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos que la Constitución perfecciona." Así también establece el

⁴ (2) GORDILLO, Agustín Tratado de Derecho Administrativo.

mencionado autor que, "Privar a los usuarios de un órgano de control, imparcial e independiente del poder central, concedente, destruye la imparcialidad objetiva del órgano de control y afecta también la imparcialidad del órgano siendo la imparcialidad un principio fundamental del procedimiento".

Claro está que ante una independencia tal, deben establecerse limitaciones, es así como indica el mismo autor, que "la independencia constitucional de los entes reguladores, sin sujeción al poder ejecutivo, no supone que tengamos órganos pretendidamente sin control.

El fin que persiguen estas reformas es modificar el antiguo modelo de prestación de los servicios mediante la transferencia de dicha prestación a la empresa privada y a su vez la creación de un marco regulatorio que permita guardar un equilibrio entre los intereses del usuario, las empresas y el Estado.

La reforma en general se llevó a cabo en dos fases o etapas, abarcando la primera etapa la liberalización de los precios, la apertura al comercio exterior y el control del déficit fiscal, implantada a corto plazo; y una segunda etapa que abarca los temas de la reestructuración del Estado, las privatizaciones y la desregulación de la economía.

En cuanto al tema que se trata en este trabajo, se puede decir que la desestatización de las empresas públicas bolivianas ocurrió de dos maneras:

- ♦ Las medianas y pequeñas empresas estatales que se dedicaban en su mayoría a la producción y comercialización de bienes se privatizaron en forma tradicional, con la Ley N° 1330 o Ley de Privatización de 24 de abril de 1992, siendo adjudicadas por el mayor precio ofrecido mediante oferta pública, persiguiendo la obtención de recursos externos para poder llevar a cabo los proyectos necesarios en infraestructura (abastecimiento de agua

potable, saneamiento básico, electrificación, etc.), que se encontraban paralizados por la incapacidad del Estado de generar esos recursos.

- ♦ En relación a las empresas estatales de mayor dimensión y prestadoras de servicios públicos, la transferencia de su control a la iniciativa privada, se la denominó Capitalización, que se implementó mediante la Ley N° 1544 de 21 de marzo de 1994.

La Ley de Capitalización modificó la situación económico legal de las seis mayores empresas estatales bolivianas, a saber:

- ♦ Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).
- ♦ Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).
- ♦ Empresa Nacional de Electrificación (ENDE).
- ♦ Empresa Metalúrgica Vinto (EMV).
- ♦ Lloyd Aéreo Boliviano (LAB).
- ♦ Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE).

El Ministerio de Capitalización fue responsable, junto con las empresas capitalizables, de la elaboración de las leyes sectoriales, definiendo el marco regulatorio de los mercados sobre el cual se definirían las concesiones y la fijación de las tarifas.

Esta medida origina que se cree inmediatamente un marco regulatorio de los sectores capitalizados, haciéndose necesaria la conformación de nuevas leyes sectoriales.

Posteriormente se promulgan las leyes referidas a algunos de los sectores regulados, como son las leyes de electricidad, telecomunicaciones e hidrocarburos.

Es así como se origina la regulación o Sistema Regulatorio en Bolivia, siendo parte integrante de un conjunto de reformas que sufre el país a partir de la década de los ochenta, que a su vez es parte integrante de un movimiento de reforma del sistema económico a nivel mundial.

La economía de mercado que superó al estatismo, permitió al ciudadano dirigirse conforme a su voluntad, esfuerzo e iniciativa personal, asumiendo el Estado un papel distinto, menos paternalista, pero que tiene la función fundamental de formular las políticas públicas como normador y en cierta forma como regulador, garantizando el equilibrio entre la Administración y el Administrado, y persiguiendo como un fin principal la vigencia del Estado de Derecho.

2.2. Naturaleza jurídica de los Entes Regulatorios

Regulación es un conjunto de instrumentos adoptados por los gobiernos para establecer requerimientos sobre la libre actividad de las empresas y los ciudadanos, es así que las regulaciones bien pueden constituirse en limitaciones impuestas a la libertad en el accionar de los ciudadanos y de las empresas respecto a tarifas, prácticas anticompetitivas y monopólicas, en función del interés público.

Los entes regulatorios han sido creados con competencia especial y personalidad jurídica propia, claro está que en ningún momento pierden la

administración, el control o más bien, la tutela por parte de la Administración Pública.

Son considerados como entes descentralizados de tipo institucional que se caracterizan por realizar actividades específicas de servicios y de carácter rentable, clasificados como entidades autárquicas.

Se trata entonces de entidades autárquicas, al estar descentralizadas jurídicamente del Estado, que participan de la naturaleza pública del Estado al ser parte de su organización administrativa.

De esta manera el Sistema de Regulación Sectorial en Bolivia forma parte del Poder Ejecutivo, bajo la tuición de los Ministerios de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, Ministerio de Hidrocarburos y Energía y Ministerio del Agua, que a su vez se compone de la Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales, considerándose estos últimos personas de Derecho Público con competencia nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y económica.

Debido a las atribuciones conferidas por ley, las entidades de regulación realizan acciones que antes eran privativas de los Ministerios del Poder Ejecutivo y que ahora por lo menos de manera teórica están de alguna manera protegidas de las presiones políticas circunstanciales por ser instrumentos independientes y autárquicos enmarcados en procedimientos administrativos que buscan cumplir sus objetivos lejos de las presiones políticas y persiguiendo la protección del consumidor y de las empresas.

Para el autor Pablo Spiller⁵ uno de los principales objetivos de la regulación de los servicios públicos es el limitar de alguna manera el oportunismo gubernamental para así garantizar una óptima inversión y calidad, a largo plazo y con precios bajos, lo que se resume en la credibilidad a la inversión para la prestación de los servicios públicos.

Cuando la regulación es adecuada, soluciona un problema contractual central entre el gobierno y los operadores de servicios públicos restringiendo la posibilidad de oportunismo gubernamental o lo que es igual, de injerencia política, lo que produce tres tipos de distorsiones al momento de la prestación de los servicios públicos:

1. Por un lado se ve afectado el nivel de inversiones en razón al alto riesgo de oportunismo gubernamental.
2. El oportunismo gubernamental también lleva a distorsiones en lo que se refiere a la calidad y a la tecnología debido a que el mantenimiento se ve afectado, lo que a su vez repercute en la calidad de los servicios.
3. Cuando el régimen regulatorio no es creíble en razón de que existe alto riesgo de oportunismo gubernamental, da lugar a que las empresas inversoras exijan precios elevados en la prestación de servicios para cubrir de alguna manera el riesgo que asumen al invertir y aseguren de alguna manera la recuperación de su inversión en un periodo corto de tiempo.

Los entes reguladores pueden bien considerarse árbitros que buscan proteger los intereses tanto de las empresas prestadoras de los servicios públicos como también el de los usuarios.

⁵ SPILLER, Pablo *El por qué de la regulación de los servicios públicos*.

2.3. Características de los Entes Regulatorios

La regulación puede variar de un sector a otro, pero en general los entes reguladores tienen las siguientes características o principios fundamentales y generales:

- ♦ Persiguen fines estatales.
- ♦ Poseen recursos económicos asignados para cumplir sus fines.
- ♦ Aplican el régimen de control establecido para el sector público.
- ♦ Poseen recursos jurisdiccionales contra las decisiones de los órganos superiores de dichos entes.
- ♦ Son entidades autárquicas que actúan en el marco de la organización administrativa del Estado hallándose bajo tutela del Poder Ejecutivo o de los ministros competentes según sea el caso.
- ♦ El ente regulador tiene como características básicas la autonomía gerencial, política, económica y responsabilidad (accountability); esta última implica que el ente regulador debe ser eficiente y eficaz.

2.4. Competencias de los Entes Regulatorios

El ordenamiento jurídico les otorga ciertas competencias a estos entes reguladores, con distinta naturaleza y extensión.

Están vinculados con la fiscalización de los servicios, el cumplimiento de las condiciones fijadas en los contratos de concesión o licencias, incluyendo el

control sobre la aplicación de las tasas y el cálculo de las bases de los contratos de concesión que se celebren, imposición de sanciones, prevención de conductas anticompetitivas, resolución de controversias, continuidad en la prestación del servicio público, la regularidad del servicio, la protección del principio de igualdad evitando cualquier forma de discriminación, etc.

Con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas se establecen como principales objetivos de los entes regulatorios la promoción de la competencia, la defensa del mercado y de las libertades económicas de las personas vinculadas con la prestación de servicios públicos junto con la justicia y racionalidad en las tarifas, la protección del usuario y de las empresas, entre otros.

2.5. Usuarios

En el modelo tradicional, los usuarios o consumidores no tenían ninguna participación en la prestación de los servicios públicos. Si se considera que el objetivo de la provisión de los servicios básicos es la satisfacción de las necesidades de los usuarios o del consumidor final, se aprecia que este objetivo no se cumplía a cabalidad, ya que el usuario carecía totalmente de la protección y de los medios jurídicos necesarios para hacer valer sus derechos.

El nuevo modelo otorga la posibilidad a los usuarios de poder participar activamente en la regulación de los servicios, mediante tres medios básicos como son las reclamaciones, las apelaciones y las audiencias públicas, los cuales se detallaran adelante.

Es importante que los usuarios participen activamente del Sistema Regulatorio, generando información útil y necesaria para los participantes en las diversas actividades de cada industria y sector regulado.

2.6. Empresas de Servicios Públicos y Sistema Regulatorio

En el modelo tradicional, las empresas prestadoras de servicios públicos al no estar sujetas a una entidad reguladora, se encontraban acostumbradas a la injerencia política u oportunismo gubernamental sin que exista un marco regulador que las obliguen a cumplir con sus fines y objetivos. En el nuevo sistema las empresas deben atenerse a las disposiciones reguladoras de cada sector.

Por otro lado, la regulación no implica una jerarquía entre lo que es la protección del usuario con relación a la protección de las empresas prestadoras de los servicios públicos, lo que significa que estos entes no se limitan tan sólo a la tutela de los usuarios ni a ejercer su representación, sino que tienen que cumplir con todos los fines que han justificado su creación, resguardando los derechos e intereses de los diferentes protagonistas de la regulación, es decir de los usuarios, las empresas y del Estado.

2.7. Contrato Regulatorio

El contrato regulatorio es un acuerdo que se establece entre las empresas reguladas y los entes reguladores, esto es, entre las empresas y la sociedad. El

mismo está conformado por un conjunto de normas legales y contratos con las empresas que buscan definir las reglas regulatorias, persiguiendo la obtención de un mercado competitivo y la contribución al bienestar social.

2.8. Modelos de Regulación

Según algunos autores, en la regulación de los servicios públicos se puede encontrar tres modelos o formas de regular, estos son:

- a) El modelo de regulación unisectorial, en éste existe un solo ente regulatorio para cada sector, es decir, instituciones regulatorias que operan de forma aislada.

Este modelo presenta algunas ventajas:

- ♦ No concentra la regulación en una sola institución es decir, que no existe la concentración de la regulación en un solo ente regulatorio.
- ♦ Existe una mayor posibilidad de desarrollar un conocimiento especializado de las características tecnológicas, económicas e institucionales del sector que se regula.
- ♦ Existe una competencia interinstitucional indirecta entre los entes regulatorios unisectoriales al existir la posibilidad de comparar a los entes entre si con el fin de optimizar la regulación.

- b) El modelo de regulación multisectorial, se da cuando un ente regulador controla varios servicios, como ser transportes, hidrocarburos, y telecomunicaciones.

- ♦ Permite reducir los costos de la regulación compartiendo recursos humanos especializados en la realización de las actividades reguladoras que son comunes a las diferentes industrias.
 - ♦ Permite un tratamiento similar a actividades regulatorias comunes.
 - ♦ Permite también promover mayor consistencia en las decisiones regulatorias que se adoptan en los distintos sectores de cada industria.
 - ♦ Permite controlar con una mayor resistencia a las presiones de los intereses de los usuarios, empresas y al Estado al regular una diversidad de servicios correspondientes a diferentes industrias existiendo una mayor consistencia en las decisiones.
 - ♦ Generalmente tienen bajo su cargo la función reguladora y normativa.
- c) El modelo de regulación mixto, que según la idea de algunos autores, es el que ha sido adoptado por Bolivia.

Este modelo nace en razón a las características que el mismo presenta, provenientes del modelo unisectorial, ya que cada sector es regulado por un sujeto independiente, y a las características tomadas del modelo multisectorial como son la apelación, fiscalización y coordinación de la Superintendencia General.

De comienzo se pensó que Bolivia podía gozar de los beneficios y ventajas que le brinda cada modelo descrito anteriormente, debido a que la Ley SIRESE no creó una sola institución regulatoria encargada de todas las actividades regulatorias sectoriales ni tampoco crea instituciones que operan de manera completamente aislada, pero esto sin afirmar que en el país la

regulación sea mixta, ya que al parecer en Bolivia la regulación es eminentemente unisectorial basándonos en el hecho de que existe una superintendencia para regular cada sector y que si bien existe una Superintendencia General que coordina y fiscaliza a las demás, esto no incide de forma directa sobre la regulación de los servicios públicos, los cuales son regulados cada uno por una superintendencia especial.

Una de las características del modelo de regulación usado en Bolivia es que la capacidad normativa está reservada para ser ejercida por el Poder Legislativo (a través de leyes) y del Poder Ejecutivo (mediante Decretos), quedándole al Sistema Regulatorio Boliviano la función reglamentaria específica en el ámbito técnico por medio de la emisión de Resoluciones Administrativas.

2.9. Sistemas de Regulación en Bolivia

Los Sistemas de Regulación en Bolivia son: el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), el Sistema de Regulación Financiero (SIREFI) y el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).

2.10. El Derecho Regulatorio y su procedimiento administrativo

En la personalidad pública del Estado, todos los actos administrativos como tal están limitados por ley, teniendo en cuenta que puede disponer de la fuerza pública para el cumplimiento de sus decisiones.

La personalidad de la administración pública se da en dos aspectos; en su capacidad de organización a través de las jerarquías burocráticas y la capacidad de atribución que involucren potestades imperativas, sancionadoras, ejecutivas y reglamentarias.

- ♦ Potestades Imperativas, también conocidas como potestades de mando al impartir órdenes y hacerlas cumplir o ejecutarlas según corresponda.
- ♦ Potestades Sancionadoras, es la potestad mediante la cual se pueden imponer sanciones en caso necesario ante el incumplimiento de una norma administrativa. Esta potestad puede ser de oficio o a petición de la parte interesada teniendo en cuenta que no está permitido el abuso de poder según la Constitución Política del Estado.
- ♦ Potestad Ejecutiva, que es la ejecución y sanción de forma autónoma y sin intromisión de otros órganos estatales, expresado mediante los actos administrativos; en algunos casos se llega a requerir la homologación del órgano judicial.
- ♦ Potestad Reglamentaria, entendida como la consecuencia de la potestad ejecutiva, donde para el cumplimiento de los mismos es necesaria la reglamentación para hacer posible el cumplimiento de los actos administrativos.

En el Derecho Regulatorio, como parte del Derecho Administrativo también existen competencias y jerarquías administrativas, resultando las competencias el ejercicio de las funciones en base a atribuciones claramente establecidas por los órganos administrativos.

La competencia se puede dar en materia, territorio y jerarquía, siendo: competencia en materia cuando obedece a la clase de actividad que desempeña cada entidad; competencia territorial establecido por el espacio físico donde una entidad extiende su autoridad; y de las competencias de jerarquías dado en los niveles que se encuentre la autoridad de una entidad.

En casos de conflictos de competencias se dice que son positivos cuando ambos a los que se encuentren en disputa se atribuyen la competencia y es negativo cuando ninguna de las partes en conflicto se considera competente para el procedimiento administrativo.

En el caso de las jerarquías administrativas, son aquellas que establecen una relación de supremacía de las entidades del superior al inferior de una forma gradual, bajo una diferenciación de jerarquías y estas son: expresas, virtuales o implícitas y comunes.

Las jerarquías expresas son cuando están determinadas por Ley.

Las jerarquías virtuales o implícitas son producto de las escalas de puestos organizados en una estructura organizacional.

La jerarquía es común cuando hablamos de administración pública en general.

Los elementos básicos de las jerarquías son:

El deber de obediencia, relacionado con la subordinación y obediencia al superior, para que exista la jerarquía.

La correspondencia y la capacidad de revocar los actos al interior de la institución.

El Acto Administrativo es una acción que acontece en el derecho administrativo, que solo existe como una personificación jurídica del Estado⁶, en este sentido se otorga al estado una potestad pública que le permita garantizar su propia existencia.

Los actos administrativos difieren de acuerdo de la naturaleza de las instituciones que están establecidas en la Ley de Organización de Poder Ejecutivo (LOPE). Tal es el caso de diferenciar cuatro tipos que son:

La Administración Central.

Los Gobiernos Municipales.

Las Prefecturas.

Las Instituciones Descentralizadas.

De las cuales los sistemas de regulación establecidos por la normativa vigente pertenecen a las instituciones descentralizadas, contando con característica de entidad como ser: la personería jurídica, el patrimonio, la autonomía de gestión, el presupuesto, entre otras.

Los Recursos Administrativos surgen cuando los administrados reclaman un derecho subjetivo o interés legítimo que consideran ha sido lesionado por la Administración mediante un acto administrativo. Para plantear un reclamo surge el "Recurso Administrativo", éstos son procedimientos únicos y uniformes, que se inician con la admisión de un recurso administrativo presentado ante la misma autoridad administrativa que emite el acto.

En caso de no ser satisfactorio el pronunciamiento para el interesado, se da paso a un nuevo reclamo ante otras instancias superiores establecidas para el

⁶ Es la organización jurídica y política reconocida por la sociedad, con el objeto de garantizar a sus miembros una pacífica convivencia, seguridad y satisfacción de las necesidades básicas.

efecto. Para el caso boliviano hace tiempo atrás no existían disposiciones precisas para los recursos administrativos, a tal extremo que todavía no se cuenta con una legislación plena sobre el Procedimiento Contencioso Administrativo. No obstante, para la regulación a través de los sistemas: Sectoriales, Financieros y de Recursos Naturales Renovables, se estableció una normativa administrativa partiendo de su acción como institución reguladora y su reglamentación procedimental a través de Decretos Supremos.

El recurso Contencioso Administrativo, en Bolivia un estado de Derecho, ha sido establecido con el objetivo de precautelar la seguridad jurídica de los administrados, y ha generado la implantación de un recurso de reclamo superior a través de un sistema de control judicial como es el Proceso Contencioso Administrativo.

En el campo de los recursos administrativos existen dos vías o sedes que son:

1.- Sede Administrativa.- Lugar donde preferentemente deben resolverse los conflictos, pudiendo interponerse Recurso de Revocatoria y Recurso Jerárquico.

2.- Sede Judicial.- En caso de no existir resolución de conflictos en la vía señalada anteriormente se da lugar a la vía judicial, a través del proceso Contencioso Administrativo, dando paso a que el poder judicial dirima el conflicto entre administrador y el administrado.

2.11. EL SIRESE

2.11.1. Definición

El Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) nace con la Ley N °1600 del 28 de octubre de 1994, el mismo que se compone de un conjunto de actividades del Estado que buscan establecer las condiciones de competencia y asegurar su funcionamiento.

2.11.2 Objetivos del SIRESE

La finalidad del SIRESE es "regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, saneamiento básico (modificado mediante la Ley N° 2029 del 20 de octubre de 1999) y de todos los demás sectores que se incorporen al sistema mediante ley".

En octubre de 1994 el SIRESE es creado en Bolivia mediante la Ley N° 1600, para regular monopolios naturales, promover y defender la competencia en el mercado y defender al consumidor, buscando contribuir al desarrollo económico y social del país; sin embargo, el sistema recién comenzó a desarrollar sus actividades en 1997, y es en la Ley de Capitalización en la que inicialmente se prevé la idea de regular los servicios públicos. (Artículo 10 de dicha norma).

El artículo primero de la Ley SIRESE es el que justifica la creación del sistema y resume los aspectos más importantes de la regulación sectorial como ser: el alcanzar eficiencia y contribuir al desarrollo y acceso a los servicios; esto implica minimizar costos, introducir innovaciones en el proceso productivo y llegar a mayor número de usuarios, constituyéndose en un sistema que permita

lograr un equilibrio entre los intereses de las empresas, los usuarios y el mismo Estado, logrando que los servicios lleguen a más usuarios y de mejor manera; es decir, de forma eficiente y en condiciones competitivas, donde las empresas obtienen un retorno adecuado a su capital y el Estado mejora el desarrollo del mercado para el mayor y mejor beneficio de la sociedad.

2.11.3. Conformación del SIRESE

En cuanto a su conformación, el SIRESE se encuentra compuesto por una Superintendencia General y cinco Superintendencias Sectoriales, las cuales son personas de Derecho Público, no obstante son órganos autárquicos lo que implica que tienen autonomía de gestión técnica administrativa y económica, es decir que poseen la capacidad de administrarse; sin embargo no dejan de estar sujetos a tuición por parte del Poder Ejecutivo a través de los Ministerios de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, Ministerio de Hidrocarburos y Energía y Ministerio del Agua, que además tienen competencia y jurisdicción nacional.

La Superintendencia General se encuentra dirigida y representada por el Superintendente General y las Superintendencias Sectoriales están dirigidas, cada una, por un Superintendente Sectorial correspondiente a cada sector.

Existen normas comunes a los Superintendentes del SIRESE, entre ellas cabe resaltar que así como el Superintendente General, los Superintendentes Sectoriales son elegidos por el Presidente de la República en función a las ternas que propone el Senado por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Los Superintendentes ejercen sus funciones a tiempo completo con excepción del ejercicio de sus funciones como docentes universitarios y no pueden ser reelegidos sino pasado un periodo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

En el caso del Superintendente General, el mismo ejerce sus funciones por un plazo de 7 años y los Superintendentes Sectoriales por un período de 5 años.

Los requisitos para poder ser Superintendente General y Superintendente Sectorial son:

- ♦ Tener nacionalidad boliviana.
- ♦ Poseer título universitario.
- ♦ Contar con un mínimo 10 años de experiencia profesional.
- ♦ No estar comprendido dentro de las causales de imposibilidad, para ejercer el cargo.

La Ley SIRESE establece normas para precautelar la estabilidad de los Superintendentes, estipulando que estos sólo podrán ser destituidos en virtud a sentencia ejecutoriada por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o cuando existiese relación de parentesco de consanguinidad en línea directa, colateral o de afinidad, hasta el segundo grado inclusive, con el Presidente de la República o el Vicepresidente de la República, o entre los superintendentes entre sí.

De la misma manera el DS 29536 establece los casos de posible responsabilidad administrativa del Contralor General de la República o Superintendentes, sus inmediatos dependientes, los auditores internos o asesores legales de esas reparticiones, debiendo ser resueltos por comisiones del Poder Legislativo.

Asimismo, la ley prevé los casos de imposibilidad para ejercer el cargo de Superintendente General y Sectorial, estableciendo que no pueden ser nombrados como tales, aquellas personas que tuvieren conflicto de interés, relación de negocios o participación directa o indirecta en cualquiera de las empresas que realicen actividades sujetas a la regulación de la Ley SIRESE. Aquellas personas que tuvieren auto final de instrucción que disponga procesamiento penal o resolución por la que se atribuya responsabilidad administrativa o civil conforme a la ley; y aquellos que hubiesen sido condenados a penas privativas de libertad por la comisión de delitos dolosos, hasta cinco años después de cumplida la condena impuesta.

Para el caso de imposibilidad del ejercicio de las funciones de los superintendentes, es necesario que cada superintendente, al momento de asumir su cargo declare bajo juramento sus relaciones de parentesco de consanguinidad o de afinidad, hasta el segundo grado inclusive.

Se puede establecer en resumen, tres principios que rigen a las superintendencias del SIRESE:

- ♦ Incompatibilidad, se refiere a que los superintendentes del SIRESE deben ejercer su cargo a tiempo completo y dedicación exclusiva, pudiendo tan solo ejercer las funciones como docentes universitarios.
- ♦ Independencia funcional, ésta es necesaria para impedir la indebida influencia de los poderes políticos de turno lo que se constituye en una garantía a la estabilidad e inamovilidad de los cargos sin motivos fundamentados, además de la legitimidad en su designación y representación.

- ♦ Idoneidad, es otra de las garantías contra la influencia del poder político, ya que los cargos de la administración de los entes regulatorios debe recaer sobre personas con antecedentes técnicos y profesionales en la materia.

2.11.4. Superintendencia General

Según lo establecido en el Artículo 7 de la Ley N° 1600 (SIRESE), la Superintendencia General está dirigida por un Superintendente General, el cual no ejerce una función regulatoria de forma directa, ni tiene autoridad jerárquica sobre las Superintendencias Sectoriales, ya que su finalidad es fortalecer al SIRESE en su conjunto.

En definitiva las funciones de la Superintendencia General pueden ser entendidas en tres labores fundamentales:

- ♦ Apelación o Revisión, se refiere a que la parte que se encuentre perjudicada en las decisiones que toman las distintas Superintendencias Sectoriales, pueden presentar el Recurso Jerárquico ante la Superintendencia General, actuando como una segunda instancia, lo que permite evitar la necesidad de recurrir a la vía judicial.
- ♦ La fiscalización, o responsabilidad (accountability) que ejerce la Superintendencia General sobre la eficiencia y eficacia de la gestión de las Superintendencias Sectoriales, sin interferir ni asumir responsabilidad de las funciones regulatorias propias de los superintendentes sectoriales; pero aun así puede en su caso adoptar medidas disciplinarias y administrativas para lograr el cumplimiento de sus funciones.
- ♦ La coordinación, se refiere a que la Superintendencia General coordina para que el SIRESE funcione como un verdadero sistema, definiendo políticas

sobre recursos humanos, salarios, estructuras administrativas, presupuestos, normas internas, etc.

El Superintendente General debe aprobar las políticas salariales y de recursos humanos de su superintendencia y de cada superintendencia sectorial, aprobándose anualmente como parte de la elaboración de los presupuestos anuales respectivos.

2.11.5. Archivo Público

La Superintendencia General llevará un archivo público que contenga copias legalizadas de todas las resoluciones emitidas por el Superintendente General y los superintendentes sectoriales, de los recursos de revocatoria y demás dictámenes emitidos por los superintendentes sectoriales.

2.11.6. Superintendencias Sectoriales

La Ley N° 1600 da origen a las cinco Superintendencias Sectoriales, por lo que en cada una de ellas existe un Superintendente Sectorial que la dirige y representa.

Los superintendentes son servidores públicos y por tanto deben regirse según las normas de conducta del servidor público que establece la Ley N° 1178 o Ley SAFCO.

Las funciones de los superintendentes sectoriales pueden variar según el sector que regulan, empero la Ley SIRESE en su artículo 10 y el D.S. N° 24504, establecen que los Superintendentes Sectoriales tienen como funciones generales las siguientes.

- a) Ejercer la autoridad ejecutiva y administrativa de su respectiva Superintendencia.
- b) Dictar resoluciones sobre las materias de su competencia.
- c) Representar a la superintendencia respectiva ante las instituciones públicas, privadas, nacionales e internacionales.
- d) Suscribir contratos y convenios para el desarrollo de sus actividades administrativas.
- e) Designar y remover al personal de su superintendencia, fijando sus remuneraciones y funciones, de conformidad a las políticas salariales y de recursos humanos del SIRESE debidamente aprobadas por el Superintendente General.
- f) Desconcentrar funciones técnico administrativas.

2.11.7. Intendentes

Los superintendentes pueden designar intendentes según sus necesidades para que realicen las actividades que se consideren necesarias, entre las cuales se encuentra la de realizar las labores del superintendente (siempre que no sean facultades de resolución) o actuar como interinos en casos en los que el Superintendente se encuentre ausente, impedido, en caso de renuncia o fallecimiento. Los intendentes deben encontrarse dentro de la estructura general administrativa que apruebe el Superintendente General.

Cabe resaltar que los intendentes serán designados como interinos, en los casos de ausencia, impedimento, renuncia o fallecimiento del superintendente

titular; hasta la designación del nuevo superintendente, siempre que la ausencia o impedimento no sea mayor a un periodo de 30 días, ya que en ese caso se elegirá a un interino. La designación se realizará necesariamente mediante una resolución suprema.

2.11.8. Oficinas Regionales

Las superintendencias sectoriales tienen plena facultad de establecer oficinas regionales que tengan las funciones de recibir solicitudes, reclamos, denuncias y demás recursos; ofrecer información al público sobre todas las actividades de cada superintendencia sectorial y deben cumplir con todas las instrucciones emitidas por el superintendente sectorial.

2.11.9. Confidencialidad

Un tema importante se refiere a la confidencialidad, ya que está establecido en la normativa sectorial, que toda la información que sea presentada a las superintendencias está sujeta a reserva y solamente puede proporcionarse al titular o al representante legal de la empresa o entidad que presentó dicha información lo que se constituye en una garantía para los agentes reguladores, ya que esta reserva sólo podrá levantarse en determinados casos, como así lo establece el D.S. 24504, como ser:

- ♦ Cuando existe orden judicial motivada expedida por un juez competente.
- ♦ Cuando se requiera emitir informes ordenados por los jueces, por la administración tributaria o requeridos por los otros superintendentes.
- ♦ Cuando se requiera emitir informes a requerimiento del Superintendente General, del Poder Ejecutivo o Legislativo.

Las normas sectoriales dan la posibilidad de solicitar la reserva de determinada información a los superintendentes sectoriales y al Superintendente General.

Como una forma de precautelar la confidencialidad es que se establece que los superintendentes y los demás funcionarios de las superintendencias, están prohibidos de dar a conocer la información que han conocido durante todo el transcurso del ejercicio de sus funciones, lo que implica que esta confidencialidad se mantiene aún cuando los superintendentes han cesado sus funciones.

2.11.10 Sanciones

Los superintendentes están facultados según el D.S. N° 24505, para aplicar sanciones pecuniarias en caso de que se incumpla con sus resoluciones, para lo cual se aplicará análogamente las sanciones pecuniarias establecidas en el Procedimiento Civil y la Ley SAFCO.

Mismas que consisten en: multa de hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

2.11.11 Prueba

Los superintendentes tienen la posibilidad de requerir y ordenar la producción de pruebas, informes, dictámenes en los casos que consideren convenientes, las cuales serán valoradas por estos según la sana crítica o valoración razonada de la prueba.

2.11.12. Protección de la competencia

Uno de los principales objetivos del Sistema de Regulación Sectorial se refiere a la protección de la competencia, buscando ante todo que las empresas y las demás entidades que realizan actividades en los sectores regulados lo hagan siempre garantizando la libre competencia.

Para tal efecto, la ley prohíbe que se conformen entre esas empresas y entidades, acuerdos que busquen impedir, restringir o distorsionar la libre competencia, ya sea fijando conjuntamente precios de forma directa o indirecta; estableciendo limitaciones, repartiéndose el control de la producción, los mercados, y fuentes de aprovisionamiento; o desarrollando prácticas anticompetitivas similares. (Art. 16, Ley SIRESE).

Es así que las normas sectoriales otorgan la posibilidad a cualquier persona, empresa o entidad que realice actividades en un sector sujeto a regulación, de efectuar consultas para obtener un pronunciamiento del Superintendente Sectorial con relación a convenios, contratos, decisiones o prácticas y fusiones, que sean contrarias al principio de la libre competencia.

Por otro lado, la Ley del SIRESE en su Art. 17 prohíbe las prácticas abusivas.

Otra manera de proteger la competencia es evitar la fusión entre competidores, siempre que esta fusión tenga por finalidad el establecer, promover o consolidar una posición dominante en algún mercado específico; esto se determina en función al principio de que la empresa o entidad regulada tiene una posición dominante cuando como oferente o demandante de determinados bienes, es la única dentro del mercado o cuando no está expuesta a una competencia sustancial dentro del sector regulado.

En cuanto al tema de la fusión, se puede decir que la ley prevé una exclusión, que se basa en que la Superintendencia Sectorial correspondiente, puede mediante una resolución suprema permitir aquellas fusiones que contribuyan a la mejora de la producción o distribución de bienes y servicios regulados y a promover el progreso técnico o económico en beneficio de los consumidores y usuarios, siempre y cuando no den lugar a la posibilidad de eliminar, restringir o distorsionar la competencia.

Las exclusiones deben presentarse al respectivo Superintendente Sectorial indicando las personas, empresas o entidades involucradas, la relación existente entre esas personas, empresas o entidades, y con otras competidoras. Estableciendo además la extensión de las actividades efectuadas por estas instituciones, su participación en el mercado y, finalmente, fundamentando su solicitud.

2.11.13. Protección del usuario

Le corresponde al ente regulador como árbitro, velar por los intereses de los usuarios, adoptando las medidas necesarias para asegurar que estos reciban un servicio de buena calidad, a un precio razonable y que dispongan de los medios necesarios para poder expresar sus reclamos.

Como ya se ha mencionado, en el sistema tradicional de la prestación de los servicios públicos, los usuarios no tenían participación en la prestación de los mismos, lo que originaba una situación de inseguridad constante en el consumidor. El modelo reformado les brinda la oportunidad de participar en el proceso regulatorio a través de tres canales, los cuales se encuentran reglamentados por el Decreto Supremo N° 24505:

- ♦ Reclamos.- Los usuarios tienen derecho a reclamar las deficiencias en la prestación de los servicios públicos a las empresas y demás instituciones que prestan servicios regulados por el Sistema Sectorial, estos reclamos se hacen en primera instancia ante la empresa, pudiendo ser elevados a la Superintendencia Sectorial en caso de no ser atendidos adecuadamente; es decir, el usuario presenta su reclamación a la empresa, en forma escrita o verbal dentro de los 30 días siguientes al conocimiento del hecho u acto que la motiva antes de hacerlo a la Superintendencia Sectorial a la que acudirá en caso de no ser atendido favorablemente por la empresa.
- ♦ Apelaciones.- Tienen así los usuarios el derecho de apelar las decisiones de las Superintendencias Sectoriales en caso de que sus intereses legítimos se vean afectados por estas; así es que se establece el Recurso de Revocatoria ante la Superintendencia Sectorial, que eventualmente puede ser elevado en Recurso Jerárquico ante la Superintendencia General.

El Recurso de Revocatoria permite que las resoluciones pronunciadas por los Superintendentes Sectoriales puedan ser impugnados por cualquier persona natural o jurídica o por los órganos competentes del Estado, siempre que demuestren razonablemente que han sido perjudicados en sus intereses legítimos o en sus derechos. Este recurso debe ser interpuesto ante la misma Superintendencia Sectorial y es en el efecto devolutivo, lo que implica que la resolución impugnada no sea suspendida, sino que surte todos los efectos legales, hasta la resolución final del recurso.

El Recurso Jerárquico establece que las resoluciones denegatorias a los recursos de revocatoria, pueden ser impugnados en Recurso Jerárquico ante las Superintendencia General del SIRESE, la cual debe pronunciarse mediante una resolución administrativa agotando en definitiva el procedimiento

administrativo, dejando expedita la vía ordinaria a través del proceso contencioso administrativo tramitado ante la Corte Suprema de Justicia.

El proceso contencioso administrativo es "el procedimiento de defensa del derecho del administrado, por el que se juzga un acto realizado por la potestad administrativa del Estado, cuando con ese acto se violó un derecho privado e individual."

Entre los temas más usuales y que dan lugar a los reclamos, están los referidos a los precios y tarifas, a la tasa regulatoria, a las sanciones impuestas, a los derechos, las denuncias y otros.

2.11.14. Audiencias Públicas

La ley otorga a las Superintendencias Sectoriales la posibilidad aunque no la obligación, de convocar a audiencias públicas como una forma de consulta de sus decisiones más importantes. Estas permiten a los usuarios expresar sus opiniones con relación al tema objeto de la audiencia; por ejemplo en procedimientos motivados por hechos relacionados con las disposiciones antimonopólicas, fijación o aprobación de tarifas y otras atribuciones regulatorias de interés general. Los principios que animan el régimen de la audiencia pública se resumen en la publicidad, transparencia y participación.

Puede recurrir a la audiencia, cualquier persona en calidad de asistente que aporte informes técnicos, estudios especializados, etc. y/o aquellos titulares de concesiones, licencias y registros a los que pueda afectar la resolución a dictarse, siempre previa habilitación expresa realizada por el funcionario designado a tal efecto según el procedimiento establecido en el Art. 28 del Decreto Supremo 24505.

2.11.15. ODECO

Otro instrumento fundamental de atención directa a los reclamos de los usuarios a las empresas y a las Superintendencias Sectoriales es la constitución de las Oficinas del Consumidor (ODECO), ya que todas las empresas reguladas por el Sistema de Regulación Sectorial y también las Superintendencias Sectoriales, deben de constituir la ODECO para que sea la primera instancia de reclamación.

2.11.16. ODECO SIRESE

Es un nuevo servicio del Sistema de Regulación Sectorial, que involucra un concepto estratégico de atención integral a los usuarios y los consumidores de servicios públicos de electricidad, hidrocarburos, saneamiento básico, telecomunicaciones y transportes.

Incorpora las mejores prácticas en atención al cliente, detectadas en las Superintendencias Sectoriales del SIRESE, en las empresas prestadoras de servicios públicos y en experiencias similares a nivel internacional.

Es un servicio que fortalece la "protección efectiva" de los derechos de usuarios y consumidores de los servicios regulados por el SIRESE.

2.11.17. Servicios ofrecidos

- ♦ Asesoramiento e información acerca de los derechos y obligaciones de los usuarios/consumidores y operadores.

- ♦ Asesoramiento, canalización y seguimiento de reclamaciones directas, o de primera instancia, presentadas ante los operadores de los servicios regulados.
- ♦ Recepción, registro y canalización de reclamaciones administrativas.
- ♦ Recepción, registro, canalización y seguimiento de denuncias por infracciones a las normas sectoriales.
- ♦ Recepción, canalización y seguimiento de emergencias.
- ♦ Atención de sugerencias relativas al funcionamiento de los operadores regulados y de las Superintendencias del Sistema de Regulación Sectorial.

La Misión del ODECO del SIRESE consiste en fortalecer el sistema y proporcionar a los usuarios y los consumidores de los servicios de electricidad, hidrocarburos, saneamiento básico, telecomunicaciones y transportes, un servicio integral con valor agregado, que absuelva consultas, informe sobre sus derechos y obligaciones, reciba y encauce reclamaciones, denuncias y sugerencias.

La Visión de esta ODECO consiste en ser un centro de contacto con los usuarios y los consumidores de los servicios de electricidad, hidrocarburos, saneamiento básico, telecomunicaciones y transportes, que coadyuve en la protección efectiva de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, creando valor público a través de la mejora continua y de modo que las oficinas de atención al consumidor tengan verdadera eficacia, es necesario que previamente los usuarios sean informados de sus derechos y obligaciones en relación a los servicios que recibe.

2.11.18. Presupuesto del SIRESE

Cuando se dice que las superintendencias son entidades autárquicas, se refiere también al ámbito de su gestión económica, que les permite la administración de sus recursos y la ejecución de su propio presupuesto de ingresos y egresos, financiándose mediante tasas y mediante otros recursos reglamentados en las normas sectoriales.

Las actividades de la Superintendencia General son financiadas por los aportes proporcionados a los ingresos de las superintendencias sectoriales.

La consideración y aprobación de los presupuestos de las superintendencias se efectúa hasta fines del mes de agosto de cada año y cada superintendencia elabora una memoria anual, que incluye sus estados financieros.

El procedimiento establecido en el Art. 46 del D.S. N° 24505 para la consideración y aprobación de los presupuestos es el siguiente:

- a)** La Superintendencia General elaborará su proyecto de presupuesto, asignando a cada superintendencia sectorial el monto de la parte alícuota de sus respectivos ingresos. Dicho proyecto de presupuesto será remitido a conocimiento de cada una de las superintendencias sectoriales.
- b)** Cada superintendencia sectorial analizará el presupuesto de la Superintendencia General, en el plazo de diez días contados desde su recepción y efectuará sus comentarios y sugerencias.
- c)** La Superintendencia General, en conocimiento de los comentarios y sugerencias de las superintendencias sectoriales, efectuará la aprobación de su presupuesto en el plazo de diez días, con las modificaciones que el Superintendente General considere necesarias.

- d) Aprobado el presupuesto de la Superintendencia General, cada superintendencia sectorial concluirá la elaboración de su plan operativo y su respectivo presupuesto.
- e) El plan operativo y el presupuesto de cada superintendencia sectorial serán remitidos a la Superintendencia General, que dictaminará sobre ellos en el plazo de diez días.
- f) Con el dictamen de la Superintendencia General, cada superintendencia sectorial aprobará su plan operativo y su presupuesto, remitiéndolos luego a la Superintendencia General, en el plazo de diez días.
- g) La Superintendencia General recibirá el presupuesto de cada superintendencia sectorial, que será aprobado o modificado en el plazo de diez días, de manera fundamentada.

2.11.19. Superintendencias dependientes del SIRESE

Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL)

La Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL) es la entidad que se encarga de regular todos los servicios y actividades de telecomunicaciones asegurando que:

- ♦ Las actividades de su jurisdicción operen eficientemente.
- ♦ Cada vez más bolivianos tengan acceso a los servicios.

- ♦ Los intereses de usuarios, empresas y Estado gozan de la protección prevista por la ley en forma efectiva.

De manera específica, la normativa en telecomunicaciones establece las siguientes atribuciones a la Superintendencia de Telecomunicaciones:

- ♦ Otorgar derechos para la prestación de los servicios.
- ♦ Supervisar la prestación de los servicios.
- ♦ Aprobar tarifas y tasas contables.
- ♦ Atender reclamos de los usuarios.
- ♦ Atender reclamos y controversias de empresas.
- ♦ Promover la competencia.
- ♦ Aplicar sanciones.
- ♦ Proponer normas y reglamentos de carácter técnico.
- ♦ Controlar el espectro electromagnético.
- ♦ Establecer estándares técnicos.
- ♦ Difundir información.
- ♦ Socializar la información.

Superintendencia de Electricidad

La Superintendencia de Electricidad fue creada mediante la Ley N° 1600 de 28 de octubre de 1994, como parte del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades del sector de electricidad. Esta superintendencia es una persona jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión, técnica, administrativa y económica.

Desde diciembre de 2004, la Superintendencia de Electricidad cumple sus funciones de acuerdo al Plan Estratégico Institucional 2005 - 2010 aprobado en esa fecha, que define su Misión como: "Evitar abusos y generar confianza" y su visión a largo plazo se define como: "La Superintendencia de Electricidad es el organismo regulador más prestigioso de Latinoamérica y regula el Sistema Interconectado Sudamericano".

Cabe destacar que el 4 de agosto de 2003, la Superintendencia de Electricidad obtuvo la Certificación ISO 9001:2000 con el alcance de "Regulación, Control y Supervisión del Sector Eléctrico en Bolivia", otorgada por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC) y avalada por la Red Internacional de Certificación IQ-Net.

En agosto de 2004 y 2005, respectivamente, por dos años consecutivos, el ICONTEC dio un informe favorable en la auditoría de seguimiento al Sistema de Gestión de la Superintendencia de Electricidad y ratificó el Certificado Internacional ISO 9001-2000 de Gestión de Calidad con el alcance: "Regulación, Control y Supervisión del Sector Eléctrico en Bolivia".

En diciembre de 2006, la Superintendencia de Electricidad volvió a obtener la Certificación ISO 9001:2000 para su Sistema de Gestión con el alcance de

“Regulación, Control y Supervisión del Sector Eléctrico en Bolivia”, concedida por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) y avalada por la Red Internacional de Certificación IQ-Net.

Con la obtención de este logro, el organismo regulador boliviano reafirmó su compromiso de servicio eficaz y eficiente al país.

Por otro lado, la Ley de Electricidad de 21 de diciembre de 1994 establece que la Superintendencia de Electricidad es el organismo con jurisdicción nacional que cumple la función de regular las actividades de la industria eléctrica en Bolivia. Define, además, a la regulación como la actividad de cumplir y hacer cumplir la ley, asegurando la correcta aplicación de sus principios, objetivos y políticas de prestación de un servicio público.

La Superintendencia de Electricidad inicia sus actividades en enero de 1996 y, en la actualidad, ha consolidado su presencia institucional en el sector eléctrico nacional, en el conjunto de las instituciones del Estado y en la opinión de los ciudadanos, difundiendo y cumpliendo las funciones y atribuciones que le otorga el marco legal conformado por la Ley SIRESE, la Ley de Electricidad y sus respectivos reglamentos.

Superintendencia de Hidrocarburos

Esta superintendencia se establece a partir de la Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996.

Sus atribuciones específicas son:

- a) Otorgar concesiones para la construcción y operación de los ductos, estaciones y plantas para el transporte de hidrocarburos.

- b)** Otorgar mediante licitación pública las concesiones de distribución de gas natural a través de redes.
- c)** Fiscalizar las actividades técnicas y de seguridad industrial en las operaciones de los concesionarios.
- d)** Licitarse y otorgar las concesiones administrativas nuevamente por los casos de vencimiento del plazo, revocación, caducidad o desistimiento del concesionario.
- e)** Otorgar licencias para la construcción y operación de terminales de almacenaje de hidrocarburos líquidos, almacenaje y envasado de GLP y otros.
- f)** Fiscalizar de acuerdo a reglamentos específicos, las operaciones de las plantas, terminales de almacenaje de hidrocarburos en general.
- g)** Aprobar, regular y fiscalizar de acuerdo a reglamentos las tarifas para el transporte de hidrocarburos y sus derivados.
- h)** Asignar a los productores de gas natural, los volúmenes de este producto que sean requeridos para satisfacer el consumo interno.
- i)** Fijar en los casos previstos en la Ley y de acuerdo a reglamento, los precios máximos para el GLP de plantas de procesamiento de gas y de todos los productos derivados de los hidrocarburos.

- j) Fijar de acuerdo a ley y reglamento, el precio del gas natural a la salida de las plantas de procesamiento y tarifas de gas natural para consumo industrial, comercial y doméstico.
- k) Sancionar y declarar caducas o revocadas las concesiones de transporte y distribución de gas natural por redes, así como las de distribución al detalle de productos derivados de los hidrocarburos, de acuerdo a las causas establecidas por ley.
- l) Proponer al Ministerio de Hacienda las normas para cumplir con sus funciones.

Superintendencia de Transportes

La Misión Institucional de esta superintendencia consiste en regular los servicios públicos de transporte, aplicando principios y orientaciones de carácter social, en beneficio de usuarios, operadores y Estado, promoviendo su accesibilidad universal, en un marco normativo solidario.

En cuanto a su Visión Institucional, la misma pretende ser una entidad modelo en la regulación, efectiva y proactiva, aportando al desarrollo del sector, con transparencia y equidad, consolidada técnica y económicamente, con legitimidad social, contribuyendo a mejorar la prestación de los servicios públicos de transporte.

En lo referente a su creación, el 8 de diciembre de 1995, mediante el Decreto Supremo N° 24178, se crea la Superintendencia de Transportes, concebida como una institución pública, autárquica, con personería jurídica de derecho público, jurisdicción nacional y autonomía de gestión técnica, administrativa y

financiera; facultada para regular, fiscalizar y controlar los servicios de transporte que cuenten con una norma sectorial específica.

Subsectores Regulados por la Superintendencia de Transportes

a) Servicio ferroviario

Para su capitalización, la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) fue dividida en dos redes: la Red Oriental, con una extensión de 1.423 Km, y la Red Andina, con una extensión de 2.274 Km.

El Decreto Supremo N° 24179, de diciembre de 1995, faculta a la superintendencia a:

- ♦ Otorgar concesiones y licencias para la debida prestación del servicio ferroviario.
- ♦ Vigilar la correcta prestación del mismo.
- ♦ Aprobar las tarifas aplicables a sus actividades.
- ♦ Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- ♦ Aprobar los reglamentos de seguridad. Aplicar las sanciones pertinentes.

La Superintendencia de Transportes suscribió Contratos de Concesión por 40 años con la Empresa Ferroviaria Oriental y la Empresa Ferroviaria Andina, el 14 y el 15 de marzo de 1996, respectivamente

b) Servicio de transporte automotor urbano

El Decreto Supremo N° 25461 establece la regulación del servicio de transporte público automotor urbano por parte de la Superintendencia de Transportes. Los operadores regulados en este subsector son el transporte sindicalizado, el transporte libre y las cooperativas de transporte.

c) Servicio aeroportuario y aeronáutico.

El Decreto Supremo N° 24315, de junio de 1996, facultó a la Superintendencia de Transportes a otorgar en concesión la administración, operación, mantenimiento, explotación económica y expansión de los servicios aeroportuarios.

En febrero de 1997, la superintendencia otorgó en concesión los aeropuertos J. F. Kennedy de La Paz (actualmente El Alto), Jorge Wilsterman de Cochabamba, y Viru Viru de Santa Cruz de la Sierra, al consorcio *Airport Group International*, de Estados Unidos de Norteamérica, por un período de 25 años. Para ello, el concesionario constituyó una subsidiaria en Bolivia denominada SABSA (Servicios Aeroportuarios Bolivianos S.A.).

Los restantes aeropuertos públicos, así como la organización y control del tráfico aéreo, quedaron bajo responsabilidad de una entidad descentralizada del Estado, la Administración Autónoma de Servicios Auxiliares y Navegación Aérea (AASANA) y que a su vez se encuentra bajo regulación de la Superintendencia de Transportes mediante Resolución Administrativa 0037 del 5 de septiembre de 2000.

Por otra parte, el Decreto N° 24178 delimita las competencias y atribuciones de las entidades encargadas de controlar el servicio aeronáutico. El Viceministerio

de Transportes, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), es responsable del control y vigilancia de la seguridad operacional, mientras que la superintendencia se ocupa de la regulación económica (aprobación y fijación tarifas) y social (calidad de los servicios).

Superintendencia de Saneamiento Básico Agua potable y Saneamiento

La cobertura de agua potable y saneamiento en Bolivia aumentó considerablemente desde 1990 con altas inversiones en el sector. Sin embargo, las coberturas siguen siendo las más bajas del continente y la calidad de servicio es baja. La inestabilidad política e institucional ha contribuido a la debilitación de las instituciones del sector a nivel nacional y de muchas instituciones locales. Dos concesiones a empresas privadas extranjeras en dos de las tres ciudades más grandes - Cochabamba y La Paz/El Alto - fallaron en 2000 y 2006 respectivamente. La segunda ciudad del país, Santa Cruz de la Sierra, gestiona su sistema de saneamiento a través de una cooperativa, con éxito relativo a los sistemas urbanos de las dos otras grandes ciudades del país. El gobierno de Evo Morales busca fortalecer la participación ciudadana en el sector. Sin embargo, el financiamiento de las inversiones necesarias para aumentar la cobertura sigue siendo un reto mayor.

- Calidad de servicio

La calidad de servicios es baja en la mayoría de los sistemas de agua y saneamiento del país. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2000 solamente 26% de sistemas urbanos contaban con desinfección y solamente 25% de las aguas negras eran tratadas.

- Responsabilidad por agua y saneamiento

En las tres últimas décadas el marco institucional del sector ha revelado su fragilidad por cuanto ha sufrido reiteradas reestructuraciones como producto de los cambios de gobierno y por consiguiente, de concepciones para afrontar la problemática del país. En este contexto, resulta difícil diseñar y ejecutar políticas continuas, coherentes y sostenidas para el mediano y largo plazo.

El marco institucional del sector, por su parte, se define en la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado N° 2029 de 1999, revisada en el año 2000 en la Ley N° 2066. Como se menciona adelante el gobierno de Evo Morales contempla una nueva ley de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, denominada “Agua para la Vida”.

- Provisión de servicios

A nivel urbano los Gobiernos Municipales, directamente o a través de empresas descentralizadas, y las Cooperativas de Servicios (como en Santa Cruz de la Sierra) están a cargo de la administración y operación de los servicios, además del desarrollo de planes y programas de expansión de los servicios para su área de jurisdicción en coordinación con las Prefecturas Departamentales. El país tiene 327 municipios y 14 Empresas Prestadores de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (EPSA) en las ciudades más grandes del país.

A nivel rural son las Juntas o Comités de Agua los entes encargados de administrar y mantener los sistemas.

Las EPSAs forman la Asociación Nacional de Empresas de Servicios de Agua Potable y de Alcantarillado (ANESAPA), fundada en 1982.

- Políticas

El Presidente Evo Morales creó el Ministerio de Agua en enero 2006 que unificó atribuciones en el sector de agua que eran de la responsabilidad de tres Ministerios:

- ♦ Agua potable y saneamiento estaba bajo la responsabilidad del Vice-Ministerio de Saneamiento Básico (VSB) del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.
- ♦ El riego estaba a cargo del Ministerio de Asuntos Campesinos.
- ♦ La gestión del medio ambiente estaba bajo la responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente.

Estas funciones se atribuyeron entonces a tres Vice-Ministerios en el nuevo Ministerio de Agua:

- ♦ Viceministerio de Servicios Básicos.
- ♦ Viceministerio de Cuencas y Recursos Hídricos.
- ♦ Viceministerio de Riego.

- Regulación

La regulación de las empresas urbanas en este sector está a cargo de la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB), la cual otorga concesiones y licencias para servicios, y establece los principios para fijar Precios, Tarifas, Tasas y Cuotas. Otros entes reguladores en América Latina normalmente no

otorgan concesiones de servicios; esta responsabilidad recae en los municipios en estos países.

- Acontecimientos recientes a partir de los 90s: Privatización y Regulación

Durante el segundo gobierno de Hugo Banzer (1997-2001) se reformó el marco institucional del sector con la Ley N° 2029 de 1999 que estableció el marco legal para la participación del sector privado y formalizó la existencia de un ente regulador, la SISAB. En este período se daban en concesión al sector privado los sistemas de agua y saneamiento de La Paz/El Alto a la empresa Aguas de Illimani S.A. (AISA), subsidiaria de la empresa francesa SUEZ (la entonces Lyonnaise des Eaux) en 1997, y el sistema de Cochabamba a Aguas de Tunari, subsidiaria de las empresas multinacionales Bewater y Bechtel, en 1999.

Después se produjeron dos levantamientos populares contra la privatización del agua, el primero en Cochabamba en abril de 2000 y el segundo en El Alto, en enero de 2005, resultando en la terminación de las dos concesiones.

Fuera de estas dos grandes ciudades, las EPSA y Juntas encargadas del servicio a la mayoría de la población del país quedaban públicas y comunitarias. El gobierno definió en 2001 un Plan Nacional de Saneamiento Básico 2001-2010 para aumentar el acceso a agua y saneamiento, mejorar la calidad del servicio y promover la sostenibilidad de los servicios.

2.12. El SIREFI

El Sistema de Regulación Financiero regula los sectores de pensiones, valores, seguros y bancos.

Fue creado por Ley N° 1732 o Ley de Pensiones, de 29 de noviembre de 1996, de con el fin de regular, controlar y supervisar las actividades de las personas o entidades relacionadas con el seguro social obligatorio de largo plazo, bancos y entidades financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras del mercado de valores.

La estructura del SIREFI fue modificada mediante ley de 26 noviembre de 2002, Ley del Bonosol, misma que reconfigura el Sistema de Regulación Financiera eliminando la Superintendencia de Recursos Jerárquicos y restableciendo la Superintendencia General del SIREFI, esta ley además modifica la estructura del SIREFI que ahora se conforma con la Superintendencia General del SIREFI, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) y la Superintendencia de Empresas.

2.12.1. Reformas en el Sistema de Regulación Financiera en Bolivia

El vertiginoso desarrollo de la ciencia y la tecnología, especialmente en el campo de la informática, en el contexto de globalización y la virtual eliminación de barreras económico-financieras y las fronteras físicas y sociales, ha determinado una fuerte internacionalización de la economía, dado que ahora los capitales fluyen libremente entre los países, en busca de oportunidades de

inversión, para lo cual es necesaria una adecuada estabilidad jurídica e institucional en el ámbito nacional e internacional.

En ese contexto la economía de mercado superó el modelo del estatismo eliminando las injerencias del Estado en todos los ámbitos y su paternalismo en la economía, permitiendo el ingreso de nuevos actores privados al protagonismo del desarrollo de las economías nacionales.

En virtud de ello, la sociedad desde sus mismas bases y los estados han debido responder a este nuevo contexto para evitar las injusticias sociales y los abusos causados por una excesiva acumulación de privilegios en pocas manos. Bajo estas premisas Bolivia debió postular un nuevo Estado que juegue un papel fundamentalmente formulador de políticas públicas, normador y regulador de la economía y de las actividades de los miembros de la sociedad, cuyo fin primero y último es la búsqueda del bien común, para lo cual debe garantizar un equilibrio entre el poder público y el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos.

Hasta antes de 1985, Bolivia se encontraba bajo el sistema de capitalismo de Estado, la inversión privada era casi nula y el Estado planificaba y dirigía toda la economía; en ese contexto, el Estado se convirtió en un monstruo burocrático e ineficiente, concentrado en empresas estatales los principales sectores de la economía.

En 1985 Bolivia dio un paso trascendental mediante la promulgación del Decreto Supremo N° 21060, a partir del cual el país inició un proceso de apertura de mercados con el consiguiente achicamiento estatal.

Se introdujo el denominado “neoliberalismo”, dando paso a que los sectores privados sean los nuevos protagonistas de la economía. Ese proceso, se profundizó en 1994 mediante la capitalización de las principales empresas

estatales, logrando que inversiones privadas se hagan cargo de cinco sectores esenciales: telecomunicaciones, transportes, electricidad, hidrocarburos y aguas y saneamiento básico.

Con el fin de evitar efectos adversos por los comportamientos de un mercado imperfecto (el cual se debió principalmente a la intervención estatal en el economía hasta 1985), en el país se han estructurado los conocidos tres sistemas de regulación: el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) y el Sistema de Regulación de Recursos Renovables (SIRENARE).

El Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), se crea en 1996, con el objeto de controlar, regular y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con el seguro social obligatorio de largo plazo, bancos y entidades financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras y del mercado de valores en el ámbito de su competencia, integrado por la Superintendencia General, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y la Superintendencia de Valores.

El modelo de configuración implementado para el SIREFI en 1996, desde el punto de vista del sistema constituía una copia del modelo del Sistema de Regulación Sectorial, con cinco Superintendencias sectoriales (en el caso del SIREFI existían cuatro) y una Superintendencia General que tenía tres funciones esenciales:

1. Justicia Administrativa: Resolver recursos jerárquicos contra las resoluciones de las superintendencias sectoriales.

2. Fiscalización: Emitir opinión sobre la eficiencia o eficacia de la gestión de los superintendentes sectoriales.
3. Control administrativo: Revisar y aprobar las normas internas, administrativas y presupuestarias de las superintendencias sectoriales, así como efectuar el seguimiento de sus planes operativos y elaborar el presupuesto consolidado.

Las atribuciones de la Superintendencia General del SIREFI contemplaba algunas funciones incompatibles para el Sistema de Regulación Financiera, dado que, por los alcances de las funciones mencionadas, la anterior Superintendencia General del SIREFI se encontraba en una inadecuada posición, debido a que la supervisión de la aplicación de las normas se realiza en un sector sensible como es el financiero, donde los operadores tienen plena libertad de acción en el mercado, a diferencia de la regulación sectorial donde se fijan tarifas y precios.

Asimismo, al existir un ente, que si bien desde el punto de vista teórico no tiene más jerarquía que las demás superintendencias del sistema, no obstante en los hechos se constituía en una superintendencia que regulaba a los reguladores, cuestión que además de quitar autoridad a las demás superintendencias, limitaba mucho la autonomía de gestión y dirección de las mismas.

Por otra parte, el facultar a un tribunal superior, como lo era la Superintendencia General, para fiscalizar las actividades generales de otra instancia como son las superintendencias sectoriales, colocaba a la Superintendencia General, en una situación de juez y parte, ya que las resoluciones revocatorias podrían eventualmente ser atribuidas a una mala fiscalización.

De esta manera, el someter a las superintendencias sectoriales a una virtual dependencia y fiscalización, no solamente vulneraba su autonomía y autarquía establecidas por ley, sino que se las colocaba en un segundo plano con referencia al universo institucional, y lo que es más grave, se les quitaba fuerza ante los regulados.

Con la finalidad de corregir dichos extremos, en 1998, por Ley N° 1864 de Propiedad y Crédito Popular, se conformó una nueva estructura para el Sistema de Regulación Financiera, eliminándose las funciones de fiscalización y de control administrativo de la superintendencia superior del sistema, transformándola en la Superintendencia de Recursos Jerárquicos (SRJ), cuya única y exclusiva misión era la de conocer y resolver los recursos jerárquicos (recursos de impugnación en última instancia administrativa).

Mediante ley de 26 noviembre de 2002, Ley del Bonosol, se reconfigura el Sistema de Regulación Financiera eliminando la Superintendencia de Recursos Jerárquicos, restableciendo la Superintendencia General del SIREFI e incluyendo la Superintendencia de Empresas.

La reconfiguración del SIREFI aparentemente constituye un retroceso, por cuanto se ha desnaturalizado el SIREFI al incluir, por una parte, el ámbito de las empresas que no tienen nada que ver con sistema financiero y por el otro, al reotorgarle a la Superintendencia General del SIREFI las facultades de fiscalización y control de gestión sobre las demás superintendencias del SIREFI.

En cuanto a la inclusión de la Superintendencia de Empresas, el artículo 22 de la Ley del Bonosol establece lo siguiente:

“ARTICULO 22. SUPERINTENDENCIA DE EMPRESAS

I. Créase la Superintendencia de Empresas como parte del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI). La Superintendencia de Empresas es una entidad autárquica, de derecho publico, con personería jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida.

II. La Superintendencia de Empresas, tiene jurisdicción y competencia nacional. Tendrá domicilio principal en la Sede de Gobierno y podrá establecer oficinas en otros lugares del territorio nacional.

III. La Superintendencia de Empresas regulará, controlará y supervisará a las personas, entidades, empresas y actividades sujetas a su jurisdicción en lo relativo al gobierno corporativo, la defensa de la competencia, la reestructuración y liquidación de empresas y el registro de comercio, de acuerdo a ley y reglamento.”

La inclusión de la Superintendencia de Empresas constituye una verdadera incrustación de un cuerpo extraño dentro del SIREFI, puesto que, el SIREFI tiene como objeto supervisar y fiscalizar las actividades, personas y entidades relacionadas con el Seguro Social Obligatorio de largo plazo, Bancos y Entidades Financieras, Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, Mercado de Valores; exclusivamente dentro del ámbito del sistema financiero boliviano; es decir, su objeto se ciñe estrictamente a la preservación de la salud y transparencia del sistema financiero.

En ese sentido la existencia de una Superintendencia de Empresas cuyo objeto es regular, controlar y supervisar a las personas, entidades, empresas y actividades sujetas a su jurisdicción en lo relativo al gobierno corporativo, la defensa de la competencia, la reestructuración y liquidación de empresas y el

registro de comercio, por su propia naturaleza y actividades no corresponde al ámbito propio del SIREFI, sino más bien tiende a chocarse con las actividades propias del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE).

En cuanto a las atribuciones de fiscalización de la Superintendencia General del SIREFI, el artículo 21 de la Ley del Bonosol establece lo siguiente:

“ARTICULO 21. ATRIBUCIONES DE FISCALIZACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA GENERAL

I. La Superintendencia General del SIREFI tendrá las mismas atribuciones del Superintendente General del SIRESE en cuanto a la fiscalización de la gestión de los Superintendentes, las políticas salariales y de recursos humanos, la estructura general administrativa y la elaboración del presupuesto consolidado del SIREFI.

II. Las normas sobre presupuestos establecidas en la Ley SIRESE se aplican al SIREFI. El presupuesto del SIREFI será elaborado de acuerdo a la Ley de Administración Presupuestaria N° 2042 y a las normas dictadas por el Ministerio de Hacienda y formará parte del Presupuesto General de la Nación, que será aprobado por el Poder Legislativo.”

Conforme se puede observar, la actual Superintendencia General del SIREFI vuelve a tener atribuciones de fiscalización y gestión presupuestaria, cuestión que fue eliminada, acertadamente, mediante la Ley 1864, justamente para evitar las distorsiones descritas en los párrafos precedentes.

Luego del análisis realizado, saltan inexcusablemente preguntas como ¿por qué los legisladores decidieron tal reestructuración?, lamentablemente la respuesta no se encuentra en fundamentos jurídicos, sino que estos trascienden los

principios del Estado de Derecho y se insertan en un ámbito que muchas veces pone en planos inferiores el desarrollo del país.

En el plano político, existió un fuerte rumor a voces que dice que la finalidad de tal reestructuración obedeció a una decisión de Poder Ejecutivo en sentido de reemplazar a la autoridad que se encontraba desempeñando el cargo de Superintendente de Recursos Jerárquicos, y siendo que dicha autoridad gozaba de inamovilidad por 7 años, el Poder Ejecutivo no tuvo más remedio que eliminar la Superintendencia de Recursos Jerárquicos y restituir la antigua Superintendencia General del SIREFI.

Para tal reconfiguración, era necesario un fundamento, el cual, sin importar si deformaba la naturaleza del SIREFI, debía servir de suficiente pretexto para justificar tal modificación y según se dice, así lo hicieron.

Al parecer sacrificaron mucho por una decisión política, cuestión que preocupa a todos en Bolivia, puesto que la seriedad en la institucionalidad del Estado es de carácter fundamental para el desarrollo económico, dado que sin instituciones no hay reglas claras, sin reglas claras no hay transparencia, sin transparencia no hay oportunidades y sin oportunidades no hay desarrollo.

2.12.2 Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros

La misión fundamental de la SPVS es promover el desarrollo sostenido de los sectores de pensiones, valores y seguros, en forma transparente, organizada y dentro de un marco de prudencia que evite riesgos innecesarios y garantice un crecimiento controlado.

Esta misión se la cumple fiscalizando y regulando a los actores de los tres mercados; brindando información veraz, completa y oportuna tanto a las instituciones que prestan los servicios como al creciente universo de usuarios; y educando a la población sobre sus derechos, obligaciones y beneficios.

La Ley de Propiedad y Crédito Popular (PCP) fusionó en una sola superintendencia a tres superintendencias anteriormente existentes para cada uno de los mercados, debido a que las actividades de estos tres sectores están íntimamente ligadas. Ello hacía necesario que tanto las normas, los mecanismos de supervisión y los sistemas que los rigen sean adecuadamente coordinados entre sí.

La SPVS ve a futuro los mercados de pensiones, valores y seguros totalmente consolidados, con instituciones desarrolladas, seguras, fuertes, confiables y operando con eficiencia y transparencia.

La Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) es el organismo que controla, regula y fiscaliza a los sectores financieros no bancarios dedicados a las actividades de las tres áreas que están bajo su jurisdicción, velando por la transparencia de los mercados y educando a los agentes económicos.

La SPVS fue creada por la Ley de Propiedad y Crédito Popular el 15 de Junio de 1998, como parte de un proceso administrativo nacional. Sus actividades están regidas por las leyes de Pensiones, del Mercado de Valores, Seguros y Propiedad y Crédito Popular.

Mercados Regulados:

Mercado de Pensiones.

Mercado de Seguros.

Mercado de Valores.

- Entidades participantes del mercado de valores.

2.12.3. Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

Bolivia ha dado pasos trascendentales en las últimas décadas del siglo pasado y para el inicio de este nuevo siglo de su vida republicana, se ha impuesto contar con mejores medios para la administración de justicia, así como mayores niveles de equidad, oportunidad e institucionalidad para todos sus habitantes. Esta determinación permite su proyección con mejores posibilidades de éxito para enfrentar los desafíos que impone la globalización.

En la actualidad el país está concibiendo y nutriendo una renovada identidad como Estado que, basado en las experiencias y esfuerzos realizados en los últimos 20 años de democracia continua, ha encontrado una fuente de enriquecimiento en el diálogo directo entre gobernantes, fuerzas sociales y ciudadanos quienes, en los últimos tiempos, se han pronunciado de manera unánime por la construcción de una nación sólida y digna.

Las empresas públicas y privadas del país se hallan frente a un importante conjunto de oportunidades y desafíos tanto en los planos político y social, por lo cual se exige mayores niveles de calidad en la participación y creatividad para el consenso en la generación y uso de la riqueza patria; cuanto en los planos tecnológico y económico, donde nos encontramos frente a importantes ofertas de la ciencia informática, cuantiosas reservas de gas y la necesidad de optar por propuestas de avanzada para el salvataje de nuestras empresas. Estos

desafiantes escenarios impelen a todos los actores económicos hacia el gravitante ámbito de la toma de decisiones para construir aprovechando la diversidad.

Dentro del contexto descrito, la función supervisora de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) en el sistema de intermediación financiera, tiene como objetivo el fortalecimiento de las facultades de todos los actores, para identificar, medir y monitorear los riesgos de cada una de dichas entidades, así como del sistema en su conjunto; de esta manera se contribuirá al desarrollo de un sistema financiero sano, eficiente y solvente en beneficio de la seguridad de los ahorros del público, estos últimos razón de ser de la SBEF.

2.12.3.1 Origen de la SBEF

La SBEF fue creada el 11 de julio de 1928 por recomendación de la misión Kemmerer, en sustitución de lo que fuera la Inspección General de Bancos en el siglo pasado.

Su creación se dio en forma paralela a la promulgación de la Ley General de Bancos. Pese a las limitaciones de la época, los deberes, funciones y atribuciones que se encargaron a esta institución fueron:

- a)** Hacer cumplir las leyes y decretos reglamentarios a las entidades bancarias.
- b)** Vigilar e intervenir en la emisión e incineración de billetes de bancos.

Sin embargo, la Ley de Bancos le daba algunas otras funciones que ampliaban el ámbito de su competencia, para permitir una eficaz supervisión del sistema bancario y un mejor resguardo del interés público.

Si bien cumplía con las obligaciones que le imponía el ordenamiento legal vigente, el trabajo de la Superintendencia de Bancos se mantuvo estático en circunstancias en las que el sistema financiero no era grande.

Producto de la época y las condiciones imperantes, durante las décadas 50 y 60, la SBEF vivió una seria discontinuidad en su trabajo, principalmente en la estabilidad del personal jerárquico y se vio, en muchos casos en contra de la propia ley, sometida discrecionalmente a posiciones inferiores y subordinadas.

2.12.3.2. Los años 70, una nueva época

Con una visión estatista, que comenzó a partir de la revolución de 1952, la Superintendencia de Bancos tuvo que amoldarse a las condiciones en las que se desenvolvía el país y sufrió una serie de transformaciones que son parte de su historia.

A principios de los años 70, el país comenzó a vivir una nueva época en el aspecto financiero, con una reordenación del mismo y de las propias entidades bancarias a la captación de recursos internos y externos para canalizarlos al sector productivo.

Con un nuevo panorama, caracterizado por un mayor movimiento económico, el país se vio frente a la necesidad de adecuar su sistema financiero y emergente de aquella necesidad surgió otra aún mayor: la de contar con un organismo fiscalizador ágil, moderno y principalmente técnico.

Por ello y para salvar las dificultades anotadas, el gobierno determinó incorporar la SBEF a la estructura orgánica del Banco Central a través del Decreto Ley 09428, del 28 de octubre de 1970, que también fue conocido como la "Ley del

Sistema Financiero Nacional". Fue entonces, cuando la SBEF se convirtió en la División de Fiscalización dependiente del Banco Central.

Años más tarde, siempre en búsqueda de una armoniosa adecuación de su funcionamiento a las exigencias del momento, el Poder Ejecutivo determinó el desprendimiento de la rama de seguros de la SBEF y creó la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, que contaba a partir del Decreto Ley N° 12926 de 13 de octubre de 1975, con legislación propia.

2.12.3.3. Nuevo Modelo Económico

Con la vigencia del nuevo modelo de política económica, que se inició con la promulgación del Decreto Supremo N° 21060 en agosto de 1985, el país comenzó a caminar con un nuevo rumbo, encuadrándose dentro de los preceptos de la economía de libre mercado y libre competencia.

En este nuevo escenario, se otorgó un rol protagónico a la iniciativa privada en el desarrollo nacional, en el que la actividad del sistema financiero comenzó a desenvolverse en un mercado tendente a la gradual desregulación y limitando todo tratamiento preferencial en favor de la banca estatal.

Como consecuencia de la apertura financiera contemplada en la nueva política económica, el país necesitaba mayor supervisión para garantizar el cumplimiento de la ley. El gobierno de entonces emitió el 10 de julio de 1987, el Decreto Supremo 21660, que subsanó una omisión del D.S. N° 21060, con el fin de ordenar el sistema financiero y restituyó la independencia de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, con plena facultad en el uso de sus atribuciones y responsabilidades.

La exigencia del nuevo modelo económico a la repuesta SBEF fue grande, tanto que el plazo de seis meses otorgado para su funcionamiento fue acortado

por mandato de un nuevo Decreto Supremo, el 21889 del 8 de marzo de 1988 y el 26 de mayo de 1989 se aprueba su Estatuto Orgánico, mediante D.S. N° 22203.

Dentro de los retos que enfrentó la SBEF, se pueden destacar:

- ♦ Adecuar su trabajo y marco de actividades a la Ley de 1928.
- ♦ Asimilar y adecuarse rápidamente al contexto que emergía de la nueva política económica.
- ♦ Reevaluar el sistema financiero para determinar su grado de solvencia y liquidez.
- ♦ Llenar los vacíos legales que se fueron creando con el paso del tiempo con normas operacionales orientadas a resguardar la estabilidad del sistema financiero.
- ♦ Diseñar e implantar nuevos sistemas de información y de vigilancia preventiva.
- ♦ Configurar y establecer una central de información de riesgos crediticios asumidos por las entidades bancarias.
- ♦ Definir políticas y crear mecanismos de acción institucional.
- ♦ Elaborar manuales de procedimientos de análisis e inspección bancaria.

Los objetivos de fiscalización con los que la SBEF fue repuesta en la vida institucional del país, estuvieron orientados a mantener un sistema financiero

estable y eficiente, para constituirse a mediano plazo en un elemento que coadyuve en el desarrollo nacional.

2.12.3.4 Modernidad

Desde 1988, año en que comenzó la reestructuración de la SBEF y su consolidación como ente regulador y fiscalizador del sistema financiero, la institución ha cursado por tres progresivas etapas hasta la actualidad.

La primera etapa, de 1988 hasta 1990, fue de afirmación de la entidad, con los objetivos citados anteriormente, con el concepto de ingresar en una fase de modernidad que, acorde con las exigencias de los tiempos, cumpliera los objetivos trazados por el ordenamiento legal.

Entre los principales logros de esta etapa, en la que el mismo país sufría una serie de transformaciones de distintos órdenes, se destaca especialmente, la adecuación de las entidades supervisadas para responder a una entidad fiscalizadora autónoma, con una organización actualizada y dotada de sistemas modernos y técnicas renovadas de inspección y control.

La segunda etapa, situada cronológicamente entre 1990 y 1993, comenzó con la puesta en vigencia de la Ley N° 1178 o Ley SAFCO a partir del 20 de julio de 1990, que marcó importantes pautas para el funcionamiento de la SBEF y concluyó con la aprobación y promulgación de la nueva Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488 de 14 de abril de 1993, que otorgó responsabilidades y obligaciones adicionales para la entidad.

Esta puede considerarse la fase de fortalecimiento de la SBEF, que a partir de la Ley SAFCO cuenta con un claro ámbito de acción, despejando todas las interrogantes que tenían las entidades financieras en general y marcando

además una fase de acercamiento institucional, basado en el ordenamiento y acatamiento de las mismas ante un organismo consolidado, más fuerte y eficiente.

La Ley SAFCO, que regula los sistemas de administración y control de recursos del Estado, reafirmó y amplió las facultades de la SBEF como órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera del país, incluyendo al Banco Central de Bolivia.

Este instrumento legal facultó además a la entidad a incorporar al ámbito de su competencia a otras personas entidades que realicen operaciones financieras, existentes o por crearse, cuando razones de política monetaria o crediticia así lo justifiquen. En esta segunda fase se consolidaron los sistemas de control y vigilancia, se desarrollaron normas y reglamentos para el control de las entidades supervisadas y se establecieron métodos modernos de análisis y evaluación para las actividades más importantes de la intermediación financiera.

La tercera etapa, se inició en 1993 y llega hasta el presente. Empieza a partir de la promulgación de la nueva Ley N° 1488, de Bancos y Entidades Financieras, que estableció un nuevo marco jurídico para la supervisión y el control del sistema financiero nacional.

La Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488 cambió el enfoque de supervisión priorizando el control de las actividades de intermediación financiera y servicios auxiliares sobre toda sociedad, corporación o empresa que efectúe dichas actividades, independientemente de su diferenciación sea por la naturaleza jurídica, constitución o estructura.

Estableció entre otros, que los bancos, las cooperativas de ahorro y crédito, las mutuales de ahorro y crédito para la vivienda, las empresas de *leasing*, *factoring* y reporto, los almacenes generales de depósito, así como las empresas de seguro y los agentes de bolsa, sean supervisados en razón de las actividades u operaciones que realizan.

Dispuso también que todas las entidades del sistema financiero estén sometidas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras con un carácter prudencial que supone una supervisión in-situ (campo) y la vigilancia externa (gabinete) para conocer, en forma anticipada las potenciales pérdidas y buscar la oportuna cobertura de las mismas.

Partiendo de este importante hito y en cuanto corresponde al rol de la SBEF, se han efectuado modificaciones a la Ley N° 1488, según se expone a continuación.

Es importante destacar que con el objeto de optimizar los tiempos desde la emisión de las normas hasta su conocimiento y aplicación, así como de brindar al personal relacionado con la actividad financiera, un medio ágil, único y oficial de atención de sus consultas, se ha creado el Sistema de Difusión de la Normativa y Consultas, que corrobora la capacitación en la aplicación de las disposiciones, otorgada a los actores del sistema financiero a través de talleres de difusión.

Por otro lado, aprovechando la tecnología de la información y comunicaciones en beneficio de la mayor eficiencia en la tarea de fiscalización que encomienda la ley, la SBEF mantiene un avanzado sistema de computación, en hardware y software de base, que consta principalmente de una red de estaciones de trabajo conectadas a servidores de datos.

El sistema de Información Central de Riesgos, permite consultas en forma inmediata para conocer la situación de todos los créditos otorgados en cada entidad a nivel global; contiene información de las operaciones de préstamo en cuanto a deudores, garantías, garantes y datos generales del crédito y su estado.

El Sistema de Información Financiera, comprende los saldos y movimientos de las cuentas contables de las entidades financieras a nivel departamental y consolidado en forma diaria y mensual. Este sistema permite contar con una base de datos única de información de balances y estados de resultados, a partir del cual se generan reportes específicos como ser: nivel diario de captaciones del público, partes semanales de encaje legal, estratificación trimestral de depósitos y otros.

La SBEF posibilita el acceso de información pública a través de la conexión directa y en forma de publicaciones rutinarias, mediante consultas acerca del Informe de Riesgo Crediticio sobre deudas en ejecución y castigados, clausura y rehabilitación de cuentas corrientes; para copiar en discos información referida a central de *warrant*, detalle de retenciones y suspensiones, normas y reglamentos-circulares, bancos calificados, aplicaciones y manuales del software desarrollado por la SBEF.

Con estos sistemas la SBEF mantiene un nivel similar en materia tecnológica en relación con las entidades de intermediación financiera supervisadas y otros organismos de fiscalización del mundo.

Fundamentalmente los principios de la Ley Nº 1178, de Administración y Control Gubernamental, la SBEF ha llevado a cabo ajustes a la estructura organizativa en el marco de la normativa específica dictada para el efecto y en estricta interpretación de sus funciones, atribuciones y competencias, partiendo siempre de un principio de adecuación para facilitar el cumplimiento de los

objetivos institucionales y a su vez, considerando los objetivos del gobierno así como los cambios del entorno.

2.13. EI SIRENARE

En el área de los recursos naturales renovables, con el objeto de precautelar la sostenibilidad en su uso, así como de la biodiversidad y el medio ambiente, se crea el Sistema de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), que cuenta con las Superintendencias Sectoriales Agraria y Forestal y una Superintendencia General.

El Sistema de Recursos Naturales Renovables es el sistema encargado de regular los sectores forestal y agrario, con el objetivo de precautelar la sostenibilidad en su uso, la protección a la biodiversidad y del medio ambiente y está conformada por una Superintendencia General y las Superintendencias Agraria y Forestal, que transitoriamente han estado funcionando a través de la Superintendencia General del SIRESE. Esto lógicamente, en razón a que no existe una ley del SIRENARE que respalde su creación, y solamente existe un artículo en la Ley Forestal (Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, que hace mención al mismo; por tanto, el régimen de superintendencias que existe para los servicios públicos (SIRESE) es usado para regular los recursos naturales renovables, al menos de forma transitoria.

2.13.1. Marco jurídico del SIRENARE.

- ♦ **La Ley Forestal:** La creación del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables SIRENARE, se da a partir de esta ley, señalando explícitamente las atribuciones y características de este sistema del cual:

Su objetivo es regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables; anteriormente se encontraba bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y ahora del Ministerio de Desarrollo Económico; además de estar integrado por la Superintendencia General y por las Superintendencias Sectoriales, de acuerdo a lo establecido en esta ley y otras señaladas adelante.

La Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales, son órganos autárquicos de derecho público con jurisdicción nacional, con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica. Para el Superintendente General y a los Superintendentes Sectoriales son aplicables las disposiciones sobre nombramiento, estabilidad, requisitos, prohibiciones y demás disposiciones relevantes establecidas en la Ley N° 1600 del 28 de octubre de 1994. El Superintendente General y los Superintendentes Sectoriales serán nombrados por un período de seis años.

Así también son aplicables al sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) las disposiciones sobre recursos financieros, funciones, controles internos y externos, y demás relevantes de la citada ley.

Según la esta ley, se crea la Superintendencia Forestal como parte del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SÍRENARE), tomando en cuenta la desconcentración territorial de funciones de la Superintendencia Forestal establecido por unidades técnicas en las jurisdicciones territoriales de municipios o mancomunidades municipales donde se genera el aprovechamiento forestal, en coordinación con las prefecturas y los gobiernos municipales.

- ♦ La Ley INRA es la norma que crea la Superintendencia Agraria como parte del SIRENARE, donde se establece los requisitos del cargo para la cabeza del sector, en otras palabras con que características debe contar el superintendente sectorial, atribuciones como la regulación y el control en todo lo correspondiente al uso y explotación del recurso tierra, así también como la emisión de normas y políticas sobre este campo de acción, recursos y procedimientos, respecto de las resoluciones impugnadas y los tipos de procedimientos y recursos a utilizar para dichas acciones sectoriales y la parte financiera de este sistema para la obtención de ingresos que sustentarán el funcionamiento de esta superintendencia sectorial.
- ♦ La Reglamentación del SIRENARE, se encuentra plasmada en el Decreto Supremo N° 26389 de 8 de noviembre de 2001, que como reza su título es el "Reglamento de Procedimientos Administrativos del SIRENARE". reglamentando las atribuciones de la superintendencia general, así como la estructura institucional y su régimen.

Capítulo 3

¿Necesidad u obsolescencia del Sistema Regulatorio?

3.1. Importancia de los entes reguladores de los Servicios Públicos en Bolivia

Tradicionalmente los servicios públicos fueron responsabilidad del Estado, tanto en América Latina como en otras partes del mundo. Por ello, a partir de la década de los cincuenta del siglo pasado, en muchos países se desarrollaron numerosas empresas públicas a cargo de los servicios de agua, electricidad, telecomunicaciones y transportes.

Dos eran los argumentos principales para sustentar esta política. Por una parte, se requerían grandes inversiones para elevar la cobertura de los servicios y mejorar la calidad de prestación de los mismos. Por otra parte, la mayoría de estos servicios eran monopólicos por lo que existía el temor de que un prestador privado pudiera abusar de su posición dominante en el mercado.

Sin embargo de lo señalado, a partir de los años setenta del siglo pasado aproximadamente se empezaron a notar los defectos del modelo tradicional de prestación de los servicios públicos. Así por ejemplo, la gestión de las empresas públicas era ineficiente, existía una elevada tendencia a la injerencia y al favoritismo político. Por otra parte, la calidad del servicio brindado era inadecuada, y la continuidad del servicio estaba sujeta a frecuentes interrupciones y racionamientos. Como consecuencia de dichos defectos, y

muchos otros, durante la década de los ochenta surgió una corriente de reforma de los servicios públicos. El diagnóstico fundamental del movimiento de reforma fue que la problemática del modelo tradicional se debía a la falta de una adecuada separación y una profunda confusión entre los papeles de la política, la regulación y la prestación de los servicios por parte del Estado.

El Poder Ejecutivo, con su rol de planificador estratégico del sector, a través de la dictación de las políticas y normas del mismo, no se limitaba a definir las estrategias, sino que intervenía en la gestión de las empresas, perjudicando la buena administración de las mismas. Por otra parte, la prestación de los servicios públicos se encontraba en manos de las empresas dependientes del Estado, las cuales no cumplían con las condiciones mínimas de eficacia y calidad en la prestación de los servicios. Finalmente, el control estaba a cargo de direcciones o autoridades dependientes directamente de los órganos del Estado, además se caracterizaba por una alta intromisión política y una falta de conocimiento especializado para controlar y supervisar a las empresas prestadoras de los servicios públicos.

En este sentido, el objetivo de la reforma fue modificar el mencionado esquema mediante la transferencia de la prestación de los servicios públicos a la empresa privada y la creación de entes regulatorios⁷, quedando en manos del Estado, la formulación de políticas y estrategias para el sector.

En Bolivia la capitalización consistió en la participación privada y se le dio ese nombre por diferir de la venta de activos comúnmente adoptada en otros países. Los fondos generados por la venta de nuevas acciones de las empresas públicas capitalizadas, en lugar de constituir un ingreso para el Tesoro General

⁷ La condición jurídica de los entes regulatorios es propia de las entidades autárquicas, pues se tratan de descentralizaciones jurídicas del Estado, que participan de la naturaleza jurídica de éste, perteneciendo a su organización administrativa, pese a su personalidad jurídica diferenciada.

de la Nación, fueron inyectados a las mismas empresas para el financiamiento de nuevas inversiones.

La capitalización fue acompañada con la creación de un sistema regulatorio. El Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) fue constituido para regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de electricidad, hidrocarburos, aguas, telecomunicaciones, transportes y otros sectores.

Inicialmente se pensó que el estilo de regulación implementado en Bolivia, a partir de la creación del SIRESE, tuvo como único objetivo el de regular a las empresas que fueron monopolios estatales, para que a través de la intervención de las Superintendencias Sectoriales, actualmente las empresas particulares tenedores de tales monopolios no puedan ejercerlo en forma abusiva y menos aún en servicios cuyo interés público se vería afectado.

Sin embargo, las Superintendencias del SIRESE tienen una serie de atribuciones conferidas por la Ley SIRESE y las normas legales sectoriales respectivas, destinada a otorgar a dichos entes reguladores las facultades suficientes para el ejercicio del mandato para el cual han sido creados.

3.2. Nuevo rol del Estado con el Sistema Regulatorio

En 1985, Bolivia comenzó sus programas de estabilización y ajuste después de un período de rápido deterioro de las condiciones económicas en el país. Habiendo logrado la estabilización de la economía, el Estado boliviano implementó una serie de reformas estructurales, tales como la capitalización, la participación popular, la descentralización administrativa y la reforma educativa.

Antes de la ejecución del programa de capitalización, el Estado boliviano había realizado el control sobre importantes sectores de la economía a través de la administración de las empresas públicas, así como la fiscalización y supervisión sobre las mismas mediante los respectivos departamentos y direcciones dependientes de los Ministerios del Gobierno. Este esquema ocasionó principalmente que: i) la gestión de las empresas públicas sea ineficiente, ya que existía una elevada tendencia a los favoritismos políticos, impulsada por equivocadas políticas económicas de generación de empleo, antes que por necesidades reales de las empresas; ii) la calidad de los servicios brindados era inadecuada, el problema más grave era la falta de continuidad del mismo, pues los servicios estaban sujetos a frecuentes interrupciones y racionamientos y iii) a pesar de que el Estado boliviano asignó significativos recursos de inversión a estos sectores, que en su mayor parte provenían del financiamiento externo, la cobertura de los servicios resultaba insuficiente, en consecuencia una parte significativa de la población seguía sin acceso a los servicios públicos más imprescindibles.

El programa de capitalización modificó esta estructura. La capitalización fue diseñada para atraer la inversión privada a los sectores tradicionalmente dominados por las empresas de propiedad del Estado de la siguiente manera:

"El Estado ofrece el 50 por ciento de la propiedad de las empresas estatales y el control completo de la gerencia. La diferencia principal con la privatización ortodoxa es que el Estado atrae la inversión de los denominados "socios estratégicos", y su capital es inyectado inmediatamente en la empresa (por eso el término "capitalización"), en vez de la compra de activos. Este mecanismo aumenta el capital de la empresa y provee recursos financieros inmediatos para su expansión. Finalmente, las acciones del Estado en la empresa capitalizada

son transferidas a los fondos de pensiones quienes administran los recursos en beneficio de la población en su totalidad."

Por lo indicado, con el programa de capitalización, los papeles de formulación de políticas y estrategias, así como el de regulación fueron separados claramente introduciendo a nuevos operadores privados y creando entes reguladores autónomos. En efecto, tal marco regulatorio fue particularmente necesario en Bolivia puesto que la mayoría de las empresas públicas que fueron capitalizadas prestaban servicios en sectores con fuertes características de monopolio natural.

En consecuencia, el nuevo sistema regulatorio boliviano fue creado para regular, controlar y supervisar las actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos tales como telecomunicaciones, electricidad, ferrocarriles, aeropuertos, hidrocarburos y aguas.

3.3. El Sistema de Regulación Sectorial

El programa de capitalización, como Di Tella y Foster han manifestado: "... ha sido acompañado por una reforma regulatoria trascendental denominada Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)".

El SIRESE fue creado mediante la Ley N° 1600 de 28 de octubre de 1994 con el objeto de conformar un marco regulatorio para todas aquellos sectores que tenían elementos del monopolio natural, incluyendo telecomunicaciones, electricidad, transporte, hidrocarburos y aguas. El marco regulatorio creado a través de la Ley SIRESE, que es complementado por las respectivas normas legales sectoriales, tiene dos elementos fundamentales.

El primero es que mediante dicho marco regulatorio se han establecido nuevas instituciones para regular, controlar y supervisar las actividades de las personas y empresas que operan en los sectores regulados por el SIRESE. Ello implicó la creación de una serie de Superintendentes Sectoriales para los sectores de telecomunicaciones, electricidad, transportes, hidrocarburos y aguas⁸. Adicionalmente, la Ley SIRESE creó una Superintendencia General que actúa como un órgano de apelación de las decisiones tomadas por las Superintendencias Sectoriales y realiza otras funciones importantes destinadas a fortalecer el funcionamiento eficaz del SIRESE.

En segundo lugar, la Ley SIRESE ha establecido un sistema común de normas que se aplican a los sectores incorporados dentro del SIRESE.

3.3.1. El alcance de los objetivos

Los objetivos principales de la Ley SIRESE pueden ser resumidos en los siguientes:

Considerando las características de monopolio natural de muchas de las actividades comprendidas en los sectores regulados por el SIRESE, uno de los principales objetivos de la Ley SIRESE es el de proteger a los consumidores frente a potenciales abusos de posición dominante de las empresas reguladas, a través de la fijación de los precios y el control de la calidad de los servicios.

El tipo de regulación señalado en la Ley SIRESE puede ser considerado como un medio de protección de los inversionistas frente a las acciones arbitrarias del gobierno, mediante el establecimiento de normas claras y precisas que limiten las influencias de factores políticos.

⁸ Con la Ley del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario se modificó a la Superintendencia de Aguas por la Superintendencia de Saneamiento Básico.

La regulación también tiene como objetivo que las actividades bajo jurisdicción del SIRESE operen eficientemente. Para tal efecto, las Superintendencias Sectoriales deben introducir la competencia en aquellas actividades en donde la misma sea posible.

No obstante los objetivos arriba mencionados, existen ciertas críticas debido fundamentalmente a que los objetivos del SIRESE no son lo suficientemente claros, así como no se hallan bien definidos en cuanto a su alcance. Como se podrá observar en el siguiente punto, el objetivo del SIRESE relacionado con la promoción de la eficiencia ha tenido ciertos problemas en su definición, por su poca claridad.

3.3.2. El alcance de la jurisdicción

La Ley SIRESE es una ley marco, que como tal intenta otorgar cierta flexibilidad en cuanto a su alcance y aplicación, y que al mismo tiempo se halla complementada por las normas legales sectoriales contenidas en leyes y decretos supremos.

Esta estructura puede ser considerada en el artículo 1° de la Ley SIRESE que establece como objetivo del SIRESE "... regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y las de otros sectores que mediante ley sean incorporados al sistema y que se encuentren sometidas a regulación conforme a las respectivas normas legales sectoriales, asegurando que:

- a) Las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente, contribuyan al desarrollo de la economía nacional y tiendan a que todos los habitantes de la república puedan acceder a los servicios.

- b) Tanto los intereses de los usuarios, las empresas y demás entidades reguladas, cualesquiera fuera su forma y lugar de organización o constitución, como los del Estado, gozan de la protección prevista por ley en forma efectiva. "La potestad de regulación estatal se ejerza estrictamente de acuerdo con la ley".

- c) Adicionalmente, la Ley SIRESE dispone que los Superintendentes realicen sus funciones en relación con sus respectivas normas legales sectoriales. En otras palabras, los Superintendentes Sectoriales del SIRESE tienen, además de las atribuciones generales conferidas en la Ley SIRESE, las responsabilidades específicas establecidas en sus respectivas normas legales sectoriales.

Esta estructura fue diseñada con el objeto de permitir la incorporación de las actividades más relevantes dentro del sistema a medida que las normas legales sectoriales estaban siendo elaboradas, así como para asegurar que los órganos del SIRESE solo puedan ejercer su autoridad bajo un definido marco regulatorio.

3.3.3. La independencia de los entes reguladores

No obstante de que existe una posición cada vez más creciente que establece que las instituciones regulatorias deberían ser "independientes", existe confusión sobre lo que significa o implica precisamente la independencia. Como puede ser alcanzada y como este tema puede ser considerado en relación con la "*accountability*" de los entes reguladores. Como se ha manifestado al considerar la creación o reforma de las instituciones regulatorias, el concepto de "independencia" frecuentemente conlleva confusión y rotunda oposición. ¿Qué es lo que implica la independencia? ¿Por qué es tan importante? y ¿Cómo puede ser reconciliada con la *accountability*?

En el caso de Bolivia, es importante considerar los siguientes aspectos relacionados con la independencia de los entes reguladores del SIRESE:

La Relación con las Empresas Reguladas y el Sector Privado.

Si la regulación por parte de los entes reguladores tiene que ser efectuada imparcial y eficientemente, ésta debe ser realizada a "prudente distancia" de las empresas reguladas y otros intereses privados para evitar cualquier conflicto de intereses y lo que en materia de regulación se conoce con el nombre de "captura" de los entes reguladores.

En el caso de Bolivia, este aspecto podría lograrse requiriendo que los superintendentes no tengan interés directo o indirecto en las empresas reguladas. En efecto, el artículo 6 inciso a) de la Ley SIRESE establece que no podrá ser nombrado ni ejercer el cargo de Superintendente General⁹, el que tuviese conflicto de interés, relación de negocios o participación directa o indirecta en cualesquiera de las empresas que realicen actividades sujetas a regulación del SIRESE.

Sin embargo, los Superintendentes del SIRESE han estado sujetos a constantes presiones de intereses particulares y han resistido los ataques de los medios de comunicación y la población en su conjunto, que todavía no tienen un conocimiento adecuado del sistema regulatorio y el papel de los órganos del SIRESE.

Asimismo, a pesar de la prohibición establecida en la Ley SIRESE, ha habido críticas mediante las cuales los Superintendentes han sido acusados de defender los intereses de las empresas reguladas y no de los consumidores.

⁹ Este artículo es también aplicable a los Superintendentes Sectoriales del SIRESE, en virtud a lo establecido en el artículo 9 de la Ley SIRESE.

Algunos de los superintendentes han reaccionado manifestando que los consumidores todavía no están acostumbrados al Sistema.

3.3.4. La relación con las Autoridades Políticas

Una efectiva regulación requiere que el proceso regulatorio pueda ser ejercido libre de cualquier intervención o injerencia política. La ausencia de suficientes salvaguardas expone a los sistemas regulatorios a permanentes injerencias políticas.

La Ley SIRESE ha establecido cierto tipo de medidas destinadas a preservar la independencia de los superintendentes frente a las actuaciones de las autoridades políticas. Por ejemplo:

Los Superintendentes del SIRESE son designados a través de un proceso que requiere la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. De conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 8 de la Ley SIRESE; el Superintendente General y los Superintendentes Sectoriales son designados por el Presidente de la República, de ternas propuestas por dos tercios de votos de los miembros de la Cámara de Senadores.

Los Superintendentes son designados por períodos fijos y solo pueden ser suspendidos y destituidos de sus funciones por los casos específicamente establecidos en los artículos 4 y 6 de la Ley SIRESE. Asimismo, cabe manifestar que las autoridades de las Superintendencias del SIRESE son designados por períodos fijos. El Superintendente General es designado por siete años y los Superintendentes Sectoriales por cinco años.

Las decisiones de los Superintendentes Sectoriales son apeladas únicamente ante el Superintendente General, mediante los recursos administrativos

establecidos en la propia Ley SIRESE, y una vez agotado el mismo ante la Corte Suprema de Justicia mediante el Proceso Contencioso Administrativo, sin que exista ningún tipo de recurso o apelación ante, los Ministros de Estado.

3.3.5. Autonomía Institucional

Otro elemento fundamental para la independencia de los entes reguladores es la autonomía institucional con el objeto de fortalecer el desarrollo de dichos entes reguladores, así como de otorgar el soporte necesario para mantener una relación a prudente distancia tanto de las empresas reguladas como de las autoridades políticas.

En este sentido, es importante manifestar que uno de los factores para lograr la autonomía institucional es la independencia económica. De acuerdo a la Ley SIRESE, las actividades de los órganos del SIRESE se financiarán mediante tasas y otros recursos que se establecerán en las normas legales sectoriales respectivas. Asimismo, el artículo 43 del Decreto Supremo N° 24504 de 21 de febrero de 1997, reglamentario a la Ley SIRESE, dispone que las actividades de las Superintendencias Sectoriales se financiarán mediante tasas y otros recursos establecidos en las normas legales sectoriales respectivas.

La mayor parte de las Superintendencias Sectoriales (Electricidad, Hidrocarburos y Telecomunicaciones) no tienen problemas económicos debido a que tienen un marco regulatorio completo que establece la tasa de regulación que estas Superintendencias deben cobrar a los operadores en el sector. Sin embargo, otras Superintendencias (Saneamiento Básico y Transportes) no han tenido el poder suficiente para incorporar a todas las empresas en sus respectivos sectores, debido fundamentalmente a la falta de normas sectoriales. En el caso de la Superintendencia de Saneamiento Básico, el problema se ha acentuado debido a que en la Ley del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado

Sanitario, la tasa de regulación de la mencionada Superintendencia ha sido reducida, lo que ha creado grandes problemas a la misma para poder cumplir con sus actividades establecidas por ley, debido a la falta de recursos económicos y la naturaleza propia del elemento con su carácter social.

Por otra parte, con la finalidad de lograr su autonomía institucional, las Superintendencias del SIRESE son libres de realizar la contratación de profesionales calificados para sus respectivos sectores. Sin embargo, en la práctica estos órganos reguladores han tropezado muchas veces con problemas para contratar y retener a los profesionales más calificados, debido a restricciones presupuestarias dispuestas por el Gobierno, así como la competencia de las empresas reguladas, donde los sueldos en la mayoría de los casos son mucho más elevados.

3.3.6. El estilo boliviano

Generalmente, las instituciones regulatorias tienden a organizarse de acuerdo a uno de los dos modelos más importantes que existen en el mundo. Algunos países han conformado una serie de entes reguladores para cada industria o sector en particular, como es el caso del Reino Unido. Otros han creado un solo ente regulador responsable de varias industrias o sectores al mismo tiempo, que siguen básicamente la fórmula adoptada por los Estados Unidos de América a través de las *Public Utilities Commissions*.

La regulación - de los servicios públicos - requiere personal con una gran capacidad y conocimientos, así como también carácter e integridad para resistir las presiones y los alicientes inadecuados. Los profesionales con estas características son escasos en los países en vías de desarrollo y aquellos con la experiencia pertinente a menudo reciben ofertas atractivas de las empresas privadas. Para atraer y retener a personal calificado en este contexto, a menudo

es necesario liberar al personal de la entidad de las reglas salariales de los servidores públicos.

Por ejemplo, el tratadista Warrick Smith en su artículo intitulado "Reguladores de Servicios Públicos, la creación de agencias en países en procesos de reforma o en vías de desarrollo", señala que en países con una capacidad y experiencia reguladoras limitadas, una sana regla general es evitar la proliferación de diferentes entidades. La creación de numerosas entidades puede diluir la experiencia, perder la oportunidad de hacer economías al realizar tareas afines, crear necesidades de coordinación e introducir complejidad adicional para las entidades, los consumidores y los reguladores mismos".

"Una característica interesante de las reformas más recientes, es la tendencia a crear un solo ente regulador con alcance multisectorial en vez de una serie de entes reguladores para ocuparse de cada uno de los servicios. Como ejemplos de esta nueva tendencia, que sigue la tradición estadounidense de las *Public Utilities Commissions*, se pueden citar a varios estados del Brasil y algunas provincias de Argentina, así como a Colombia, Costa Rica, Panamá y Jamaica.

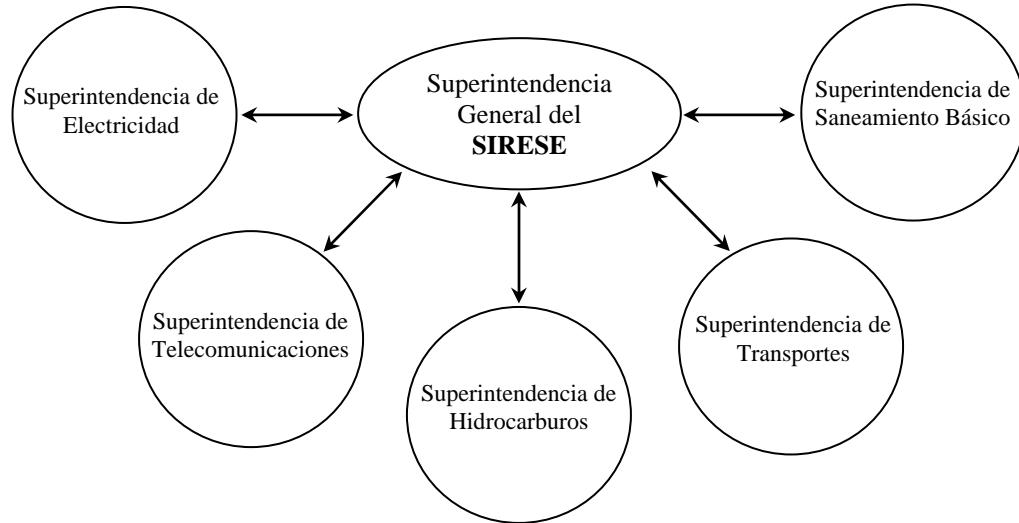
Incluso en los países que adoptaron, en la primera ola de la reforma, el modelo unisectorial, se puede observar una tendencia integradora de los diversos organismos de regulación. Por ejemplo, en Argentina se está debatiendo la posibilidad de crear un superintendente para supervisar las acciones de los reguladores unisectoriales y en el Reino Unido se tomó recientemente la decisión de integrar los entes reguladores de los sectores de electricidad y gas para asegurar un mayor grado de coherencia en las decisiones regulatorias que afectan el mercado energético.

Los miembros del equipo boliviano que investigaron experiencias de la constitución de entes reguladores en otros países, aprendieron mucho de Gran Bretaña.

Argentina fue considerada un modelo a evitar, debido a que en ese país la privatización había sido efectuada con mucho entusiasmo antes que la legislación sobre la regulación haya sido establecida y fue difícil realizar un control adecuado de los nuevos operadores privados en el sector, especialmente en el sector de telecomunicaciones. Los creadores de la Ley SIRESE rápidamente descartaron la idea del estilo estadounidense que en sus ojos podría haber significado la posibilidad de diluir la responsabilidad.

Cabe destacar que la Ley SIRESE no estableció entes reguladores multisectoriales (según el modelo estadounidense) ni entes reguladores de alcance unisectorial (como los que fueron establecidos en el Reino Unido, Argentina, Chile y Perú). La mencionada Ley, creó en cambio, como su mismo nombre lo indica, un Sistema de Regulación, con una Superintendencia General y Superintendencias Sectoriales que gráficamente se presenta de la siguiente manera:

Estructura del SIRESE



Fuente: Superintendencia General del SIRESE

Como se puede apreciar, el SIRESE representa un modelo único de regulación, que es un híbrido entre los entes multisectoriales y unisectoriales. Los orígenes de este modelo pueden ser comprendidos sobre la base de las discusiones previas que precedieron la promulgación de la Ley SIRESE. Cuando la discusión del nuevo marco regulatorio empezó, cada sector estaba manejando su propio programa de reforma, es así que los consultores en cada sector propusieron la creación de un ente regulador para cada sector en particular.

En este sentido, surgieron dos puntos de vista durante el proceso de discusión del marco regulatorio. El primero relacionado con el interés de las autoridades sectoriales de establecer una serie de entidades regulatorias para cada sector en particular, debido fundamentalmente a que cada sector era único y merecía un tratamiento separado. El segundo punto de vista fue que Bolivia debería crear una sola entidad responsable de la regulación de todas las empresas prestadoras de servicios públicos. Esta segunda posición se centró

fundamentalmente en el hecho de que la principal tarea de regulación económica era sustancialmente idéntica entre los sectores, y que una sola entidad reguladora era menos vulnerable a la "captura" por parte de las empresas reguladas, así como que un solo sistema regulador podría reforzar la legitimidad y la credibilidad de los entes reguladores independientes.

Consecuentemente, el gobierno boliviano decidió crear un modelo híbrido de regulación entre los modelos unisectoriales y multisectoriales. En este sentido, cabe desarrollar en mayor detalle el debate a nivel internacional acerca de las ventajas e inconvenientes de dichos modelos de regulación.

Los siguientes argumentos se plantearon en favor de los entes unisectoriales:

- i. No concentran la regulación en una sola institución es decir, que no existe la concentración de la regulación en un solo ente regulatorio.
- ii. Existe una mayor posibilidad de desarrollar un conocimiento especializado de las características tecnológicas, económicas e institucionales del sector que se regula.
- iii. Existe una competencia interinstitucional indirecta entre los entes regulatorios unisectoriales al existir la posibilidad de comparar a los entes entre si con el fin de optimizar la regulación.

Los siguientes argumentos se plantearon en favor de los entes multisectoriales:

- i. Los entes multisectoriales pueden reducir los costos de la regulación al compartir recursos en la realización de muchas actividades regulatorias, que son comunes a los distintos servicios públicos. Esto implica que los conocimientos y las técnicas desarrolladas para un sector, se pueden

aprovechar en otro. Esta ventaja es más importante en los países en vías de desarrollo donde existe escasez de recursos humanos capacitados para ejercer el papel de regulador.

- ii. Los entes multisectoriales tienden a promover mayor consistencia en las decisiones regulatorias que se adoptan en los distintos sectores. Esto puede ser crítico cuando diferentes servicios públicos compiten entre sí. Por ejemplo, el servicio de electricidad compite en algunos casos con el servicio de gas natural por redes por constituir fuentes alternativas de energía; una regulación inconsistente tendería a distorsionar la elección de los consumidores entre estos dos sustitutos. En forma general, como las decisiones regulatorias influyen directamente sobre la rentabilidad de las empresas de servicios públicos, la falta de coherencia puede distorsionar la asignación de capital entre los sectores.

Probablemente sea la fiscalización la actividad que, en mayor grado, contribuye a que el SIRESE sea algo más que una reunión de entes unisectoriales. Realizar periódicamente una evaluación sistemática del desempeño de las Superintendencias Sectoriales tiende a producir los siguientes beneficios:

- i. Crea un ambiente de sana competencia entre las Superintendencias Sectoriales, pues éstas saben que sus resultados van a ser comparados, generando incentivos para lograr eficiencia en el desempeño de sus funciones.
- ii. Permite la transferencia de las mejores prácticas regulatorias de un sector a otro, dando lugar a que las Superintendencias Sectoriales compartan metodologías y técnicas beneficiándose de las experiencias de las demás, contribuyendo de esta manera a reducir los costos de la regulación.

- iii. Fomenta la consistencia de las decisiones regulatorias entre sectores. El proceso de fiscalización sirve para detectar oportunamente inconsistencias en la aplicación de los principios regulatorios de la Ley SIRESE.
- iv. Reduce la posibilidad de que alguna Superintendencia Sectorial actúe bajo influencias indebidas, al saber que sus decisiones podrían ser revisadas durante los procesos de fiscalización.

Cabe manifestar que estos beneficios van mucho más allá de los que aportan las auditorías convencionales aplicables a toda entidad pública. La auditoría se concentra en detectar irregularidades en cuanto a los procesos administrativos internos de la institución y al uso de los recursos públicos que le han sido confiados. En contraste, la fiscalización se centraliza en el conjunto de actividades de las Superintendencias Sectoriales, evaluando su fundamentación técnica y su impacto sobre los sectores regulados. Más aún, la fiscalización no se limita a detectar infracciones, como suele ocurrir con la auditoría, sino que también sirve para promover el mejoramiento continuo del sistema y fomentar la transferencia de conocimientos y mejores prácticas entre los cinco sectores.

Por lo tanto, la auditoría y la fiscalización pueden caracterizarse como actividades complementarias.

Por su parte, la función de instancia de apelación de la Superintendencia General aporta importantes beneficios al SIRESE en su conjunto. Aunque en muchos países (por ejemplo los Estados Unidos de América) los conflictos regulatorios se remiten directamente a la vía judicial, dicho sistema de apelación tiene las siguientes desventajas:

En primer lugar, los procesos judiciales suelen ser menos ágiles que los administrativos, generando elevados costos y causando largas demoras en la

resolución de los casos, que pueden acabar paralizando las decisiones regulatorias.

En segundo lugar, los conflictos regulatorios generalmente se refieren a temas que son más técnicos que jurídicos. Es decir que la resolución de los mismos requiere conocimientos especializados que difícilmente se encuentran en el sistema judicial convencional.

Por los motivos expuestos, en muchos países, por ejemplo Argentina, Uruguay, Reino Unido, y más recientemente Bolivia, se han desarrollado vías administrativas para resolver este tipo de conflictos. Aunque la vía judicial sea la última instancia, recurrir a ésta es poco frecuente.

En resumen, la presencia de la Superintendencia General y, en particular, su función fiscalizadora permite que el SIRESE sea un sistema aportando beneficios significativos a la función reguladora y no simplemente la suma de entes unisectoriales dispersos.

3.4. Inadecuación del Sistema Regulatorio en Bolivia como instrumento del Derecho Administrativo y rol de las superintendencias

Las Superintendencias Sectoriales del SIRESE y las restantes, gozan de plena autonomía para ejercer la función regulatoria en sus respectivos sectores. Al mismo tiempo, operan dentro de un marco común establecido por la Ley SIRESE que permite la consistencia y coherencia de las actividades regulatorias en todos los servicios públicos. La función básica de las Superintendencias Sectoriales es la de cumplir y hacer cumplir la Ley SIRESE y

las normas legales sectoriales, lo cual implica que se ocupen de las siguientes actividades: promover y defender la competencia, otorgar derechos, aprobar tarifas, verificar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas, resolver las reclamaciones de los usuarios, los conflictos entre empresas y las impugnaciones presentadas por los usuarios, las empresas y el Estado.

En este contexto, la autoridad de las Superintendencias Sectoriales proviene del marco normativo, que establece sus atribuciones y define los procedimientos que deben aplicar. Este marco consiste en un cuerpo de leyes y decretos supremos reglamentarios que desarrollan, a nivel más específico, las principales disposiciones de la ley. Si bien la Ley SIRESE norma a los cinco sectores, es un marco general que no establece las disposiciones regulatorias específicas a cada sector. Por lo tanto, debe ser complementado por leyes sectoriales específicas para cada sector. En los casos de Electricidad, Hidrocarburos, Saneamiento Básico y Telecomunicaciones, se dictaron las correspondientes leyes sectoriales. En contraste, el sector de Transportes no dispone de una ley sectorial, éste vacío legal ha contribuido a que en algunos casos la Superintendencia de Transportes no haya podido cumplir adecuadamente sus funciones.

Dentro del marco de las atribuciones conferidas a las Superintendencias Sectoriales, se debe tomar especial atención a la labor de dichos entes reguladores de promover y defender la competencia en sus respectivos sectores.

En este sentido, cabe manifestar que bajo el modelo tradicional de los servicios públicos, se consideraba que todos estos servicios eran de naturaleza monopólica. Un resultado importante del nuevo modelo es que debido a los avances tecnológicos y la reestructuración de las empresas cada día existen menos servicios públicos que mantienen el carácter de monopolios.

Todos los sectores presentan algunos servicios de naturaleza competitiva o potencialmente competitiva, por ejemplo, la generación de electricidad, la comercialización de derivados del petróleo, los servicios de telefonía celular, radio, televisión, y el transporte aéreo.

No obstante, algunos servicios difícilmente lograrán ser competitivos, como los servicios de distribución de agua potable, electricidad y gas natural por redes, pues no tendría sentido económico que se construyese más de una instalación de agua potable o una línea de electricidad en cada calle.

La competencia en el mercado de generación eléctrica, estaba reducida parcialmente por el hecho de que las cuatro empresas generadoras existentes en el Sistema Interconectado Nacional tenían exclusividad hasta fines de 1999. La labor desarrollada por la Superintendencia de Electricidad, de realizar el seguimiento continuo del Comité Nacional de Despacho de Carga, fue fundamental para promover la competencia a nivel de generación y evitar la posibilidad de prácticas de confrontación.

En el caso de telefonía local y de larga distancia, la Ley de Telecomunicaciones estableció un período de exclusividad hasta el año 2001, para determinados operadores. A partir de esa fecha se procedió a la apertura del mercado de telecomunicaciones.

Las actividades de transporte de hidrocarburos y electricidad son potencialmente competitivas ya que los derechos otorgados a los actuales prestadores de estos servicios no son exclusivos.

En este sentido, la competencia es deseable puesto que crea una disciplina que obliga a los operadores a ser eficientes, cobrar precios razonables y brindar una buena calidad de servicio. Dentro de un mercado competitivo, las empresas que

no logran igualar el estándar del mercado en términos de costo y calidad de sus servicios son castigadas con la pérdida de la clientela y a la larga desaparecen del mercado, debido a que los consumidores tienen la opción de transferir su preferencia de una empresa a otra cuando no se encuentran satisfechos con el servicio que reciben. Desde otra perspectiva, la competencia constituye un mecanismo de defensa del usuario, porque le permite cambiar de empresa cuando no está satisfecho con el servicio.

Aun cuando no se den situaciones de monopolio natural, siempre existe la posibilidad de que las empresas prestadoras intenten restringir, suprimir o distorsionar la competencia en el mercado, por ejemplo, mediante prácticas de enfrentamiento en la aplicación de precios o la repartición de mercados.

Por lo expuesto, la Ley SIRESE hace hincapié en esa responsabilidad de las Superintendencias Sectoriales de promover la competencia en sus respectivos sectores, así como de identificar y prohibir una serie de prácticas anticompetitivas como los acuerdos anticompetitivos, las prácticas abusivas y las fusiones, entre otros mediante la concertación de precios y el control o repartición ya sea de la producción, los mercados o las fuentes de aprovisionamiento.

La Ley SIRESE, en el caso de la prohibición de las fusiones entre empresas, establece la posibilidad de que se pueda otorgar una excepción, cuando la fusión contribuya significativamente al interés público, ya sea mediante mejoras en la producción de los servicios o mediante la promoción del avance tecnológico, y siempre que sea en beneficio de los consumidores y no elimine sustancialmente el grado de competencia que existe en el mercado. Por lo tanto, las empresas que desean fusionarse tienen la obligación de solicitar, ante la respectiva Superintendencia Sectorial, una exclusión de la prohibición legal.

De esta manera consistentemente con el tema de Inadecuación del Sistema Regulatorio se puede señalar que ante la mayoría de las conductas o prácticas anticompetitivas la actuación de las Superintendencias Sectoriales ha tendido a ser reactiva; es decir que las mismas aguardan a que algún actor externo les plantee una denuncia, en lugar de realizar una revisión permanente de la práctica de la competencia en sus respectivos sectores con el fin de prevenir posibles infracciones. Para estos efectos, es importante que cada Superintendencia Sectorial identifique los servicios y sectores en los que se pueden presentar prácticas anticompetitivas, desarrollando los lineamientos para el análisis de estos temas. Un elemento importante de la estrategia debería ser la de capacitar a los usuarios para que detecten y denuncien infracciones que van en contra de la competencia.

Por lo indicado anteriormente, se puede decir que a la fecha existiría una inadecuación o falta de adecuación del actual sistema regulatorio del país con relación a los servicios y aspectos que regula, por lo que se precisaría una readecuación de su normativa y prácticas en función al nuevo modelo de Estado plurinacional comunitario¹⁰, sin que ello implique cerrar los ojos al liberalismo vigente a la fecha; ya que de otra manera dicho sistema no se constituiría en un efectivo instrumento operacional del Derecho Administrativo que, como se sabe es la verdadera fuente legal para una adecuada prestación de los servicios públicos entre otras cosas.

¹⁰ Se entiende por Estado plurinacional comunitario, aquel que tiene como máximo valor al ser humano, y asegura el desarrollo equitativo mediante la redistribución de los excedentes económicos en políticas sociales de salud, educación y cultura.

3.5. Otros sistemas de regulación

Como habíamos señalado en el anterior capítulo, con posterioridad a la constitución del SIRESE, se crearon el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) y el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE). Ambos Sistemas fueron constituidos originalmente bajo los mismos principios y estructura establecidos para el SIRESE.

El SIREFI fue creado con el objetivo de regular y supervisar las actividades de las personas y empresas relacionadas con los bancos y entidades financieras, el seguro social obligatorio a largo plazo, las entidades aseguradoras y reaseguradoras y el mercado de valores. Inicialmente el SIREFI, estaba conformado por una Superintendencia General y por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Valores y la Superintendencia de Seguros.

Sin embargo, mediante la Ley de Propiedad y Crédito Popular, la Superintendencia General del SIREFI se transformó en la Superintendencia de Recursos Jerárquicos, y las Superintendencias de Pensiones, Valores y Seguros, se fusionaron en una sola Superintendencia.

Asimismo, cabe manifestar que mediante la Ley del Bonosol, nuevamente se cambió la estructura del SIREFI, reponiendo la Superintendencia General del SIREFI en lugar de la Superintendencia de Recursos Jerárquicos y creando una nueva Superintendencia Sectorial denominada de Empresas. Por lo que, actualmente el SIREFI está compuesto de la siguiente manera: la Superintendencia General del SIREFI, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, y la Superintendencia de Empresas.

Por otra parte, mediante la Ley Forestal se crea el SIRENARE, con el objetivo de regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de recursos naturales renovables. El SIRENARE está regido por una Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales Agraria y Forestal.

Adicionalmente, es importante indicar que al margen de las Superintendencias que conforman el SIRESE, el SIREFI y el SIRENARE, existe una serie de superintendencias que no se encuentran dentro de la estructura establecida para los Sistemas de Regulación vigentes en el país, y por lo tanto, no gozan de las fortalezas atribuidas a cada uno de estos Sistemas. En esta situación se encuentran, por ejemplo, la Superintendencia del Servicio Civil, la Superintendencias de Minas y la Superintendencia Tributaria.

Con relación a la creación indiscriminada de entes reguladores, cabe señalar lo que Warrick Smith ha manifestado que: "Especialmente en los países con una capacidad y experiencia reguladoras limitadas, una sana regla general es evitar la proliferación de diferentes entidades. La creación de numerosas entidades puede diluir la experiencia, perder la oportunidad de hacer economías al realizar tareas afines, crear necesidades de coordinación e introducir complejidad adicional para las entidades, los consumidores y los reguladores mismos.

3.6. Nuevo rol de las superintendencias

La creación del SIRESE obedece básicamente, a la imperiosa necesidad que tiene el Estado de controlar y fiscalizar a empresas que prestan servicios en mercados altamente imperfectos, como son los mercados regulados por el SIRESE.

En el breve lapso de menos de una década, desde su fundación hasta hoy, el SIRESE, como el resto de las instituciones del país, ha atravesado por una de las etapas más convulsionadas de la historia reciente de Bolivia. No han sido pocos los retos y quedan muchos por delante, pero se ha conseguido poner en marcha una herramienta indispensable que tiene el Estado para cumplir una función fiscalizadora irrenunciable.

Se puede decir que actualmente el SIRESE cuenta con valiosa información sobre los mercados que regula y esta información en este siglo del conocimiento, significa poder, poder tangible del Estado para cumplir con sus obligaciones.

Esta noción es de primordial importancia en un momento en el cual el país está revisando sus experiencias. Actualmente, el SIRESE está jugando un nuevo rol, orientado básicamente a la universalización de los servicios públicos y a la defensa del consumidor.

Hemos adoptado esta decisión, a pesar de todas las limitaciones, con la convicción de que manteniendo la mente abierta es posible y necesario realizar todas las modificaciones que se requieran. Pero, una de ellas, no es pensar siquiera en la desaparición del sistema regulatorio.

Una intención de ese tipo podría compararse con la idea de suprimir los servicios estatales de salud pública, por el hecho de que se hayan presentado quejas sobre su funcionamiento.

El artículo 1o de la Ley N° 1600 establece como objetivo prioritario del sistema, estimular el acceso de todos los habitantes de la República a los servicios públicos básicos.

Por su propia naturaleza, el servicio universal no es un concepto estático. Su alcance varía en función de la evolución observada en las necesidades de la población, los resultados obtenidos, las distintas realidades sociales y geográficas y las innovaciones tecnológicas disponibles.

Sin perjuicio de los resultados obtenidos en la primera etapa del SIRESE, subsisten necesidades relevantes de la población que deben ser objeto de atención prioritaria tanto por parte del Estado como del sistema.

Se observa que la cobertura de los servicios públicos en áreas rurales, donde se concentra cerca del treinta y siete por ciento (37%) de la población del país, resulta notablemente inferior a la alcanzada en áreas urbanas.

Por todo lo anterior, se puede decir que se está iniciando un proceso de evolución regulatoria. Por tanto, se debería emprender un nuevo rol destinado a satisfacer del mejor modo posible las necesidades de la población pendientes de solución. Esto implica, dotar de una regulación que se ocupe de dar soluciones a los graves problemas de cobertura de los servicios, es decir que se promueva la expansión de estos servicios, especialmente en zonas rurales y dispersas y que protejan al usuario de una manera más eficaz y eficiente.

Para tal efecto es necesaria la aplicación de tarifas que reconozcan la realidad socioeconómica del país, con especial atención a las zonas rurales y urbanas dispersas que de acuerdo a las experiencias internacionales y de los organismos internacionales, constituye una forma efectiva para reducir los problemas de exclusión social y dificultades de acceso a la población deprimida. Los superintendentes conocen más que nadie los mercados y podrían ofrecer soluciones efectivas.

La experiencia recogida por el SIRESE durante más de diez años de gestión ininterrumpida y de contacto directo con usuarios y prestadores constituye un elemento de vital importancia a considerar en este proceso.

El diseño y posterior implementación de reformas de la naturaleza requeridas, impone conocer en forma pormenorizada las demandas sociales insatisfechas, la realidad actual de cada sector y región, los objetivos de política pública perseguidos con el nuevo impulso regulador y los medios disponibles para encarar esa tarea.

Simplemente para ilustrar, a principios de la década de los cincuenta, América Latina era la segunda región más importante después de los países industrializados, hoy en día es la sexta ¿Qué quiere decir? Que se ha avanzado, claro que se ha avanzado, pero han habido otras regiones en el mundo que han avanzado mucho más rápido.

En la región, y en especial Bolivia, hay una gran tendencia en constituir agendas a corto plazo en función a las necesidades o problemáticas coyunturales; en lugar de establecer agendas a largo plazo, La tendencia es pensar en la elección y lo que se hará en los próximos meses, pero los problemas centrales de América Latina y de Bolivia son problemas estructurales que requieren varios años, décadas para su solución. Consecuentemente, el consensuar, el llegar a acuerdos sobre los puntos fundamentales de una agenda de largo plazo es una prioridad importante.

¿Y cuál es el tema que aqueja a la sociedad boliviana? El más serio, el más traumático, son las periódicas sociales y políticas (y otra vez Bolivia, es un ejemplo especial) y los problemas centrales al final del día que enfrentan las economías latinoamericanas siempre son la pobreza y la exclusión. Pero ¿cómo resolver los problemas de pobreza y de exclusión? Un mensaje que la

CAF está dando, no como receta pero sí como orientación, es que no es posible resolver en forma sostenible los problemas de pobreza y exclusión en economías que no tengan la capacidad de crecer en forma alta, sostenida, pero con un crecimiento de buena calidad.

Buena calidad en el crecimiento significa que no existirá esa volatilidad que aqueja a la región. Para lograr este objetivo es necesario crecer a una tasa del seis o siete por ciento aproximadamente por unos cuantos años.

Segundo, tiene que ser un crecimiento que genere bastantes fuentes de empleo.

Tercero, tienen que ser sociedades influyentes, participativas, que respeten la identidad cultural y el medio ambiente. Esto evidentemente es fácil en teoría, pero ¿cómo se lleva a la práctica? En especial en sociedades donde existen limitaciones importantes, que deben ser reconocidas por los actores políticos y sociales. Entonces simplemente se puede citar dos o tres cosas que son importantes, para luego referirse en forma más específica al tema de los servicios y de la implicancia e interrelación que tienen con ese modelo de crecimiento de equidad en las tres Es: la Eficiencia, la Equidad y la Estabilidad.

¿Cuáles son los problemas fundamentales? Lamentablemente en todos los índices socio - económicos que presenta Bolivia la situación no es favorable, esto porque:

Primero: Se tiene una baja competitividad, eficiencia y productividad. Bolivia se encuentra en una posición de desventaja en relación a sus competidores porque no tiene buena logística, no tiene buenas carreteras, no tiene buenas instituciones, no hay suficiente transparencia corporativa y no genera suficientes ingresos fiscales, etc.

Segundo elemento, el más grave: América Latina y Bolivia, en extremo, tienen bajísima calidad de ahorro interno.

No hay ninguna duda, que una de las falencias que tiene América Latina y desde luego Bolivia, es que no obstante los grandes avances de los últimos 30 años en las telecomunicaciones seguimos rezagados. Otro tema es que los sectores pobres no tienen acceso a los servicios básicos o, si bien tienen acceso éste es caro.

Consecuentemente uno de los grandes desafíos que tiene la región es cómo mejorar su infraestructura general, que va desde carreteras, servicios de agua potable, alcantarillado y telecomunicaciones, entre otros. Entonces, la pregunta que surge es ¿cómo encarar este desafío?

En referencia a los desafíos presentados, uno de los temas de debate es ¿cuál es el rol que tiene el sector público y ¿cuál es el rol que tiene el sector privado? Para realizar un mejor análisis es interesante ver lo que pasa en el mundo y lo que pasa en América Latina. Por ejemplo, la historia económica de los últimos 150 años se caracterizó por ciclos marcados en los que se observan tendencias extremistas.

Al principio de la década, los primeros años del siglo XX, todos los servicios alrededor del mundo eran privados; sin embargo, llegó el momento en que el sistema colapsó por falta de mecanismos adecuados de supervisión y de regulación lo que dio paso a una ola de estatización extrema. Posteriormente, a fines de los años 80 y principios de los 90 la corriente fue la privatización. Actualmente, la tendencia es otorgar mayor participación al Estado en el sector producido.

En lo que corresponde al siglo XXI, se debe mirar de forma objetiva lo que sucedió en décadas pasadas para discernir entre lo bueno y lo malo de los dos extremos; de esto surge un principio fundamental: Si Bolivia quiere un adelanto, se debe dejar de ser dogmáticos y, por el contrario, ser más prácticos al momento de analizar y construir sobre las cosas buenas que se han hecho, eliminando las cosas malas y definir el rol del Estado y el rol del sector privado en los sectores productivos y de provisión servicios básicos.

El rol que se asigne al Estado y al sector privado depende de varios factores, en primer lugar, de la capacidad financiera para llevar adelante todas las obras necesarias. Con estas condiciones cuánto podrá hacer el Estado, sólo para cumplir el objetivo central que es el de otorgar mejor calidad de vida a la mayoría de los ciudadanos, mejor calidad y mayor acceso a los servicios de agua potable, teléfono, electricidad y pasando por la educación, la salud y la infraestructura en general.

Las medidas a adoptar deben permitir satisfacer los objetivos de política pública perseguidos, sin afectar la regulación en la prestación de los servicios públicos y el desarrollo de la economía nacional en un marco de seguridad y certeza jurídica.

En tanto las medidas a implementarse podrían requerir de financiamiento, las propuestas normativas que sean sometidas a consideración del Poder Ejecutivo deberán identificar los modos de cubrir los costos involucrados y las fuentes de financiamiento.

3.7. Universalización de los Servicios Públicos: requisitos para el desarrollo

Uno de los problemas centrales que enfrenta América Latina y Bolivia en particular, es que no obstante los diversos esfuerzos, modelos y agendas que se han aplicado durante los últimos cincuenta a sesenta años, se ha perdido en el contexto de la economía y también a nivel mundial el objetivo de la universalización de los servicios públicos y la regularidad en la prestación de los mismos. Muchos han atribuido ésta deficiencia a una inadecuada labor del Sistema Regulatorio.

3.7.1. Responsabilidad del Estado boliviano

La Constitución Política del Estado CPE, en su artículo 7, establece que toda persona como miembro de la nación tiene el derecho fundamental de acceder a la salud; y el gobierno delega las competencias de salud y educación a los municipios mediante la Ley de Municipalidades o Ley N° 2028.

- I. En materia de Desarrollo Humano Sostenible.- El municipio tiene que promover la participación del sector privado, u otras entidades sin fines de lucro, en la participación de servicios y coadyuvar con las autoridades regulatorias que correspondan para promover y apoyar la explotación y administración de los servicios.
- II. En materia de Infraestructura.- El gobierno municipal tiene que construir, equipar y mantener la infraestructura en el sector de saneamiento básico, la misma que se complementa y es ampliada por la Ley de Participación Popular N° 1551.

III. En materia de Servicios.- Otorgar en concesión, controlar, regular y planificar los servicios básicos y, cuando no exista condiciones para dar en concesión, el municipio ejecutará en forma directa la prestación del servicio.

Art. 134 de la CPE no reconoce ninguna forma de monopolio y el Art. 135 establece que todas las empresas y/o entidades establecidas estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la república.

El Estado boliviano crea el marco regulatorio y promulga la Ley del Sistema de Regulación Sectorial para hacer cumplir las normas legales sectoriales y sus reglamentos, asegurando la correcta aplicación de sus principios, políticas y objetivos. Dentro del régimen de tarifas se encuentra la instancia de aprobación y difusión.

3.7.2. Responsabilidad del municipio con una empresa pública

La Ley N° 2029 y otras disposiciones conexas establecen que los gobiernos municipales son los responsables de prestar los servicios de agua potable y esta responsabilidad se podrá delegar a terceros, a través de las entidades prestadoras de servicio de agua potable y alcantarillado (EPSA's).

3.7.3. Responsabilidad de los usuarios

Desde el punto de vista de los usuarios, la CPE también establece el deber fundamental de que toda persona debe contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos. Los vecinos directamente o a través de las organizaciones territoriales de base podrán solicitar la provisión de servicios públicos municipales su normal y correcto funcionamiento

de manera que satisfagan en forma eficiente las necesidades comunitarias en materia de saneamiento básico.

Por lo enunciado, la prestación de los servicios, en particular de saneamiento básico, tiene como base fundamental la universalización de estos a todos los habitantes, con el fin de invertir los excedentes en la expansión y mejoramiento continuo de la calidad del servicio.

3.7.4. Lineamientos de Políticas Sectoriales

En el marco de las políticas y prioridades gubernamentales, se han diseñado los lineamientos estratégicos del Ministerio de Servicios y Obras Públicas (MSOP) en referencia a la regulación que se orientan a:

1. Convertir a Bolivia en nodo central de comunicaciones y de transporte de Sudamérica.
2. Promover la integración nacional e internacional de Bolivia en el Sector.
3. Promover la construcción y mantenimiento de la infraestructura para el desarrollo nacional.
4. Promover la democratización de los servicios básicos.
5. Mejorar la calidad de vida de la población, ampliando coberturas y reduciendo las brechas y restricciones para el acceso.
6. Integrar las políticas sectoriales en los diferentes ámbitos del Estado.

7. Concertar con los diferentes ámbitos, la integración de las comunidades periurbanas y rurales en la cobertura de los servicios básicos.
8. Promover sinergias en la complementación de los esfuerzos públicos, sociales y privados para el mejoramiento de la infraestructura en el ámbito de competencia del MSOP
9. Eliminación de las restricciones financieras, de infraestructura y de servicios, que contribuyan al cumplimiento de las metas de milenio, el desarrollo productivo y la reducción efectiva de la pobreza.

Todos estos objetivos plantean la necesidad de construir los instrumentos para la universalización de los servicios en Bolivia, en cumplimiento de las metas del Milenio.

3.7.5. Políticas para la democratización de los servicios básicos

1. Mejorar los niveles de cobertura, la calidad de servicios con criterios de sostenibilidad empresarial y de priorización de los sectores poblacionales con menores ingresos, a través de la formulación, ejecución, evaluación y fiscalización de las políticas, planes y programas de servicios básicos.
2. Consolidar las políticas y normas para el desarrollo de los Servicios Básicos, tal como la Política Financiera y la Fundación para el apoyo a la Sostenibilidad en Saneamiento Básico (FUNDASAB), concertada con la cooperación internacional y los actores sociales.
3. Difundir y supervisar la aplicación de las Normas Técnicas en el establecimiento y operación de los servicios.

4. Promover políticas para ampliar la cobertura de los Servicios Básicos.
5. Promover programas de información y educación sobre el uso adecuado de los Servicios Básicos e implementar un sistema de información sectorial integral.
6. Poner en marcha el Programa Metropolitano para Agua y Alcantarillado para La Paz y El Alto, que permita integrar los esfuerzos de la cooperación internacional, desarrollar la estrategia para la transición y el diseño de un nuevo modelo de gestión para el operador de la concesión.
7. Fortalecer las iniciativas para la gestión sostenible y eficiente de los servicios de agua potable.
8. Concertar con la cooperación internacional el financiamiento para proyectos de servicios básicos.

3.7.6. Salto de lo técnico-legal a lo social

Señalados los criterios generales que se han expuesto hasta aquí y que son de alguna manera, compartidos por todos quienes están involucrados y preocupados por el tema de los servicios públicos, otro aspecto importante sería remarcar que al Poder Legislativo y a quienes lo representan les interesa de sobremanera la universalización de los servicios públicos, especialmente en los sectores pobres que más requieren de estos servicios para mejorar sus condiciones de vida, lo que a su vez hará posible un desarrollo más armónico de los factores económicos, políticos, sociales, étnicos y regionales.

En un momento en que la población boliviana incrementa su enorme preocupación por el tema de los servicios públicos, por la forma en que funcionan estos servicios, por el comportamiento que han tenido hasta ahora las empresas que prestan estos servicios y por los beneficios o perjuicios reales que de ellos emergen, cuando incluso algunas fuerzas políticas plantean la eliminación de las superintendencias, no se puede dejar de mencionar en este análisis los problemas y los enfrentamientos que generaron la prestación de los servicios públicos entre usuarios o consumidores con autoridades gubernamentales de diferentes regiones del país, por ejemplo, a la llamada "guerra del agua" en Cochabamba que, finalmente, llevó a la expulsión de la empresa Aguas del Tunari. Otro caso relevante y todavía no resuelto es el enfrentamiento de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto con los administradores del Estado por la expulsión de la empresa Aguas del Illimani, donde el ente regulador respectivo está acusado de actuar a favor de la empresa prestataria del servicio.

Entre los usuarios y los consumidores de los servicios públicos existe la percepción de que el sistema regulatorio del país fue creado para favorecer a las empresas prestatarias de los servicios públicos, especialmente las empresas transnacionales.

Debido a estas percepciones de la comunidad de consumidores y a los hechos registrados en los últimos años, el Congreso Nacional enfrenta serios problemas para proceder a la designación de ternas para las principales autoridades de todo el sistema regulatorio nacional. Es más, existe un importante partido político que ha planteado públicamente la conveniencia de acabar con el sistema regulatorio existente.

En todo caso, el problema debe ser confrontado y para ello es necesario reflexionar mucho sobre las nuevas reformas que sin lugar a dudas, más temprano que tarde, serán introducidas en el sistema regulatorio nacional, si éste subsiste a los embates que lo amenazan.

Un factor ineludible en las próximas reformas es que la prestación de los servicios públicos tiene que alcanzar niveles de mayor calidad; es decir, que la nueva legislación que surja del Poder Legislativo en coordinación con los entes reguladores para la prestación de servicios públicos tiene que incidir en exigir a las empresas, públicas o privadas, una mayor calidad en los servicios.

Otro aspecto importante de la nueva legislación sobre servicios públicos es que la misma no deberá observar solamente la "regulación técnica" como actualmente sucede y que tantos problemas ha generado, sino que esa nueva legislación tendrá que tomar en cuenta lo que ya se ha venido a llamar la "regulación social".

Esto significa que el sistema regulatorio no se dedicará sólo a hacer cumplir la letra muerta de los contratos para la prestación de servicios públicos o los aspectos meramente técnicos de los mismos, sino que deberán ser tomados en cuenta para la prestación de los servicios públicos, factores de orden social como la opinión y participación de las organizaciones sociales, de las juntas vecinales y otras instituciones de la sociedad civil en la fijación de tarifas para el agua, la electricidad, los teléfonos, la basura y otros, de modo que, como hasta la fecha no ha sucedido, por ejemplo el SIRESE no sea "absorbido" por el Estado, como señala el Plan Nacional de Desarrollo 2007.

CAPITULO 4

CONCLUSIONES

En cualquier país es una tarea difícil crear un nuevo sistema regulatorio. Esta tarea es particularmente dificultosa en los países en vías de desarrollo. En Bolivia esta labor ha sido más complicada debido a la falta de una experiencia previa en el tipo de regulación adoptado en forma paralela al proceso de capitalización de las principales empresas públicas del país, así como la limitada tradición en entidades públicas independientes.

Por todo lo expuesto, se concluye que la regulación a los sectores por el SIRESE no tiene posibilidad de aplicarse exitosamente si no es a través de entes reguladores independientes con atribuciones y responsabilidades claramente establecidas en los diferentes cuerpos legales.

El tema es complejo y complicado, pero la necesidad de avanzar que tiene el país en todos los aspectos de su quehacer cotidiano conducirá obligadamente a incitar el ingenio, la imaginación, la iniciativa y, sobre todo, la audacia y la decisión, para encontrar soluciones adecuadas a las necesidades del pueblo boliviano, en el entendido de que el sistema regulatorio es parte esencial de un adecuado equilibrio entre mercado-Estado y ciudadanía.

A continuación, se presentan las conclusiones más importantes del presente trabajo:

1. Existe la necesidad de preservar la independencia técnica, administrativa y económica de las Superintendencias del SIRESE, frente a las actuaciones

de las empresas reguladas, los consumidores y otros intereses, así como el mismo poder político.

2. La elaboración de cualquier disposición legal relacionada con los sectores regulados por el SIRESE, debe estar destinada a complementar y fortalecer las atribuciones conferidas a los entes reguladores del SIRESE.
3. La creación de los entes reguladores ha significado un avance en relación a la inexistencia de entidades encargadas de regular la prestación de los servicios públicos en el anterior modelo de estado, aspecto que ha implicado una mayor seguridad jurídica entre las empresas que actualmente prestan servicios en los sectores regulados por el SIRESE.
4. En cuanto a los desafíos, es importante manifestar las presiones que existen para modificar el marco normativo del SIRESE y los entes reguladores que lo conforman y la politización en cierta medida de dichos entes, así como la falta de recursos, principalmente económicos, necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, por lo que existiría una inadecuación del marco normativo del Sistema Regulatorio en el país, sin que ello implique una grave falencia que pueda señalar al sistema como obsoleto y por tanto postular su desaparición

CAPITULO 5

RECOMENDACIONES

De igual manera, sobre la base de las indicadas conclusiones y como corolario del presente trabajo, se presentan las siguientes recomendaciones con el fin de readecuar el Sistema Regulatorio Boliviano:

1. Aprobar una Ley General del Sistema Regulatorio boliviano, de modo que en la misma se definan las competencias generales de las superintendencias, señalando claramente cuáles competencias son propias de algunas otras entidades estatales, por ejemplo: Superintendencia de Transportes vs. Viceministerio de Transportes.

2. Difundir y/o socializar de manera más amplia las actuales leyes regulatorias y la existencia de las ODECO's a través de los medios de comunicación de modo que gran parte de la población esté enterada de la posibilidad de reclamar por la eficiente prestación de los servicios públicos. Los costos deberán ser asumidos por las entidades regulatorias.

3. Crear un Sistema de Información Regulatoria informatizada, o como una base de datos general, semejante a la existente del SIREFI, que concentre toda la información de esta área en una sola página y que permita obtener todos los datos necesarios sobre la normativa del sector, tales como resoluciones de las superintendencias, balances de gestión anual, etc.

4. Se debería emprender un nuevo rol destinado a satisfacer del mejor modo posible las necesidades de la población pendientes de solución. Dotar de una regulación que se ocupe de dar soluciones a los graves problemas de cobertura

de los servicios, especialmente en zonas rurales y dispersas y que protejan al usuario de una manera más eficaz y eficiente, así como verificar el cumplimiento de las metas de expansión establecidas para cada empresa.

5. Para tal efecto es necesario establecer tarifas que reconozcan la realidad socioeconómica del país, con especial atención a las zonas rurales y urbanas dispersas que, de acuerdo a las experiencias internacionales y de los organismos internacionales, es una forma efectiva para reducir los problemas de exclusión social y dificultades de acceso a la población deprimida.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía General

CASSAGNE, Juan Carlos

Derecho Administrativo Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina 2002, Tomo II, Quinta Edición.

CASSAGNE, Juan Carlos

La intervención administrativa Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1994

CABANELLAS, Guillermo

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Ed. Heliasta, Buenos Aires Argentina, 1989

CABEZAS, Ramiro

La administración pública, más arte que ciencia Ed. La Razón, La Paz Bolivia, 2006

DERMIZAKY, Peredo Pablo

Derecho Administrativo Ed. Los amigos del libro, La Paz, Bolivia, 1995

DERMIZAKY, Peredo Pablo

Ciencia de la Administración Ed. Los amigos del libro, La Paz Bolivia, 1987

DROMI, José Roberto

Manual de Derecho Administrativo 2 tomos, Ed. Astrea, Buenos Aires Argentina, 1987

ESCOLA, Héctor Jorge

El interés público Ed. Depalma, Buenos Aires Argentina, 1989

FERNANDEZ, V. Emilio

Diccionario de Derecho Público Ed. Astrea, Buenos Aires Argentina, 1981

GORDILLO, Agustín

Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1997

HEREDIA, Vargas Oscar A.

La locura de la administración pública es cuestión de gestión Ed. La Razón, La Paz Bolivia 2007

HUARTE ASTARLOA, Ignacio

Derecho Administrativo y Sistemas de Regulación, La Paz Bolivia, 2001

<http://www.sirese.com.bo>

<http://www.superhid.gov.bo>

LEY N° 26 de *Creación del Ente Regulador de Servicios Públicos de Panamá*, 1996

LEY N° 31 de *Regulación de Telecomunicaciones de Panamá*, 1996

MACHICADO, Flavio et. al.

El Derecho Regulatorio desde la perspectiva constitucional Ed. El País, Santa Cruz Bolivia, 2003

MARIENHOFF, Miguel S.

Tratado de Derecho Administrativo 2 tomos, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina 1985

MARTINEZ BRAVO, Juan Alberto

Derecho Administrativo Boliviano, 1ª. Edición, Ed. UPSA Santa Cruz, Bolivia 2002

MOSTAJO, Machicado Max

Los 14 temas del Seminario Taller de Grado Ed. s.p.i., La Paz Bolivia 2005

MOSTAJO, Machicado Max

Derecho Administrativo y Administración Pública Ed. s.p.i., La Paz Bolivia 2006

RETORTILLO, Baquer Lorenzo

Del Derecho Administrativo de nuestro tiempo Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires Argentina 1996

SALINAS, Luís Fernando, Lema Xavier Fernando, Espinoza Lourdes Marcela
La Capitalización Cinco Años Después La Paz, Bolivia, 2002

SAN MIGUEL, Walter

Recursos y Procedimientos Administrativos en el Sistema de Regulación Sectorial Edit. Eddy Peñaloza, La Paz, Bolivia, 2000

SAN MIGUEL, Walker

Derecho Administrativo sancionador Ed. Plural, La Paz Bolivia 2006

SILVA, Alfaro Waldo

Cuando se apuesta a la corrupción Ed. Artes Gráficas Latina, La Paz Bolivia 2003

SPILLER, Pablo

El por qué de la Regulación de Los Servicios Públicos con implicaciones para la Argentina, Fundación Gobierno y Sociedad, Ed. s.p.i. Buenos Aires Argentina, Diciembre de 1998

SUPERINTENDENCIA de Recursos Jerárquicos de Bolivia, *Derecho Administrativo y Sistemas de Regulación*, La Paz, Bolivia, 1999

SUPERINTENDENCIA de Recursos Jerárquicos *Guía sobre el Sistema de Regulación Financiera y Manual de Procedimientos Administrativos* Imprenta Weinberg, La Paz Bolivia 1999

SUPERINTENDENCIA GENERAL *Universalización de los servicios públicos, roles y desafíos* Ed. s.p.i., La Paz, Bolivia 2005

VARGAS, Arturo

Taller teórico práctico de elaboración de perfil de tesis de grado (video) Ed. s.p.i., La Paz, Bolivia 2005

Bibliografía jurídica

- ♦ Constitución Política del Estado
- ♦ Decreto Supremo N° 24505, Gaceta Oficial de Bolivia N° 1989
- ♦ Decreto Supremo N° 24504, del 21 de febrero de 1997
- ♦ Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990
- ♦ Ley N° 1544 o Ley de Capitalización
- ♦ Ley N° 1600 o Ley del Sistema de Regulación Sectorial
- ♦ Ley N° 1689 o Ley de Hidrocarburos
- ♦ Ley N° 1604 o Ley de Electricidad
- ♦ Ley N° 1700 o Ley Forestal
- ♦ Ley N° 2341 o Ley del Procedimiento Administrativo