

ISSAI 5230

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite www.issai.org

INTOSAI



*Lineamientos para la
Mejor Práctica en la
Auditoría de la
Regulación Económica*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 •E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Contenidos

Parte 1: Introducción

Parte 2: Los Lineamientos

Sección 1: Habilidades de las EFS

- 1 Habilidades requeridas
- 2 Adquisición de las habilidades

Sección 2: El proceso de regulación económica

- 3 El marco regulatorio
- 4 Objetivos, funciones y poderes
- 5 Imparcialidad e integridad
- 6 Competencia técnica
- 7 Necesidades de información
- 8 Responsabilidad y consulta

Sección 3: La prestación del servicio

- 9 Seguridad de la prestación
- 10 Acceso del consumidor
- 11 Prestación a consumidores vulnerables
- 12 Estándares de servicio
- 13 El manejo de las quejas de los consumidores
- 14 Temas del medio ambiente

Sección 4: El precio del servicio

- 15 El control de los precios
- 16 La unión del precio con la calidad
- 17 Promover la eficiencia del prestador
- 18 Costos de financiación del prestador
- 19 Inversión

Sección 5: Desarrollo de la competencia

- 20 Reducción del monopolio y de la dominación del mercado
- 21 Promover la posibilidad de elección del consumidor
- 22 Combatir prácticas anti-competitivas

Glosario

PARTE 1: INTRODUCCIÓN

1. Siguiendo una decisión tomada por el XIV INCOSAI en Washington en 1992, el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre Auditoría de las Privatizaciones fue formalmente establecido por la Junta Gobernante en Mayo de 1993 bajo la presidencia de Sir John Bourn, Presidente de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.
2. Los miembros pertenecientes al Grupo de Trabajo representan a las EFS de:

Albania	Israel
Alemania	Lithuania
Antigua y Barbuda	Nueva Zelanda
Arabia Saudita	Noruega
Argentina	Omán
Australia	Paraguay
Austria	Perú
Bahamas	Polonia
Chile	Reino Unido (Presidencia)
Dinamarca	República Checa
Ecuador	Rusia
Egipto	Turquía
El Salvador	Uruguay
Estonia	Yemen
Hungría	Zambia
India	

3. En noviembre de 1998 el XVI INCOSAI aprobó en Montevideo un conjunto de cuarenta lineamientos sobre auditoría de las privatizaciones. Notando que la

privatización por venta no era el final de la historia de las privatizaciones, y que la regulación económica tanto de empresas públicas como privadas era un área de creciente importancia para los gobiernos y ciudadanos, el XVI INCOSAI invitó al Grupo de Trabajo a desarrollar, asimismo, guías de orientación sobre la auditoría de la regulación económica.

4. Los lineamientos que siguen representan la respuesta del Grupo de Trabajo a ese encargo, informado por el resultado de la encuesta de los miembros de INTOSAI sobre la regulación económica y su auditoría a la cual 67 EFS respondieron, y cuyos resultados fueron expuestos en el informe del Grupo aprobado en la sexta reunión, en Varsovia, en Octubre de 1999, y subsecuentemente enviado a todas las EFS. Se puede acceder también a los lineamientos en la página web del Grupo de Trabajo: www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm.
5. La regulación económica puede ser definida como un ejercicio del Estado, sea directa o indirectamente, de control e influencia sobre los prestadores públicos o privados de servicios a los consumidores. Se encarga de varios objetivos, algunos de los cuales compiten entre ellos, por ejemplo: proteger a los consumidores del abuso de prestadores monopólicos, mientras que busca asegurar que esos prestadores puedan financiar el suministro de servicios esenciales, como empresas de servicios públicos, transporte público y servicios financieros, cumpliendo estándares específicos. En el caso de mercados competitivos, la atención del regulador económico se centra en asegurar adecuación y transparencia en el suministro de información por parte de los prestadores, a fin de asistir a los consumidores para que estén lo suficientemente informados como para tomar las decisiones adecuadas, monitoreando la situación financiera de los proveedores y actuando en contra de prácticas anti-competitivas. La gama de actividades cubierta por los reguladores económicos es vasta, afectando directamente el interés vital de todos los ciudadanos.
6. La encuesta de INTOSAI mostró que mientras en la mayoría de los países la regulación económica es mayormente ejercida directamente por el gobierno, en una creciente minoría de casos es llevada a cabo por organismos especialmente constituidos, que operan a una cierta distancia del gobierno, algunos de ellos responsables de regular industrias específicas, otros operando al través de la economía- por ejemplo, reguladores de competencia general. La mayoría de ellos son organismos públicos, algunos de los cuales desempeñan funciones prescritas por leyes, en forma independiente del gobierno, otras reportando directamente al gobierno, otras combinan estas dos características. Una minoría es privada, incluyendo reguladores establecidos por las mismas industrias (auto regulación). Especialmente donde los negocios han sido privatizados con monopolio o poderes dominantes, la privatización ha sido acompañada por la creación de nuevos organismos regulatorios.
7. Existe un debate vigoroso acerca del valor de la regulación económica, en particular en lo que respecta a la posibilidad de que represente eficazmente los intereses del consumidor de cara a prestadores poderosamente dominantes, operando cada vez más a nivel internacional. El desarrollo de la competencia es generalmente visto como un método más efectivo de protección del consumidor, sostenido quizás por la regulación de la competencia general. Pero la experiencia sugiere que, aún dentro de un ambiente competitivo, la intervención de diferentes maneras es necesaria para proteger los intereses de los consumidores

individuales, especialmente aquellos que son más vulnerables, así como también los intereses de la sociedad en su totalidad. En particular, a medida que los países se desarrollan y los ciudadanos se tornan más acaudalados, la demanda de los servicios se hace más sofisticada y los consumidores exigen estándares de servicio más elevados y esperan que a los proveedores se les hagan presión para lograr estos estándares de una manera consistente.

8. La encuesta de INTOSAI reveló muchos ejemplos de los impactos positivos de ambos reguladores económicos y las EFS sobre la mejora del suministro de servicios regulados. Éstos se exponen en el informe del Grupo de Trabajo. Del informe surge claramente que los ciudadanos cuentan cada vez más con las EFS para examinar con autoridad el trabajo de los reguladores económicos y el desempeño de las industrias que ellos regulan, y que los informes de las EFS están conduciendo a un aumento de la eficiencia en la prestación de servicios regulados, para el beneficio de ambos, consumidores y prestadores.

Los Lineamientos: Resumen

9. Los lineamientos destacan una serie de preguntas clave que las EFS probablemente necesiten tratar, a la hora de examinar la eficiencia y eficacia con las cuales los reguladores económicos emprenden sus tareas. Al recomendar estos lineamientos, el Grupo de Trabajo reconoce que la regulación económica es un concepto en continua evolución, cuya práctica se desarrolla de diversas formas en distintos países con distintas constituciones y en diversas etapas de desarrollo. Por lo tanto, es probable que los lineamientos necesiten ser aplicados en las circunstancias particulares de distintos países con las modificaciones adecuadas que permitan considerar el estado del desarrollo en los mismos. Los lineamientos están ilustrados con ejemplos tomados de la encuesta de la INTOSAI y de las experiencias de los miembros del Grupo de Trabajo. Los lineamientos están agrupados en cinco secciones y los párrafos siguientes resumen asuntos clave relativos a los lineamientos en cada sección. Los lineamientos en sí se presentan en la Parte 2.

Sección 1: Habilidades de la EFS

10. Si el propósito de la EFS es llevar a cabo auditorías de gestión bien concebidas, que conduzcan a recomendaciones valiosas y al desarrollo de una buena práctica, necesita tener acceso a una amplia variedad de importantes habilidades y contar con un minucioso conocimiento de la industria regulada. Las EFS pueden aprender mucho a través del intercambio de experiencias entre sí, facilitado por métodos como el intercambio de personal y las auditorías paralelas o conjuntas.

Lineamientos

1. Habilidades requeridas
2. Adquisición de las habilidades

Sección 2: El proceso de regulación económica

11. La EFS necesita contar con una clara comprensión del contexto de la regulación económica así como de sus objetivos, funciones y poderes. Es importante evaluar con qué firmeza mantiene el organismo regulador su imparcialidad e integridad y competencia, si obtiene suficiente información sobre las operaciones de los prestadores para llevar a cabo sus funciones regulatorias y cuán efectivos son sus acuerdos de consulta.

Lineamientos

3. El marco regulatorio
4. Objetivos, funciones y poderes
5. Imparcialidad e integridad
6. Competencia técnica
7. Necesidades de información
8. Responsabilidad y consulta

Sección 3: La prestación del servicio

12. Uno de los objetivos clave del regulador será el asegurar la prestación de servicios esenciales, para que los consumidores, incluso los más vulnerables, tengan un acceso asegurado a tales servicios. La EFS necesitará examinar cuáles estándares de servicio han sido establecidos y la forma en que el regulador monitorea si los prestadores llegan a esos estándares. Los procedimientos de quejas deben establecerse y aplicarse de manera efectiva. Y la regulación va más allá de la economía. La salud y la seguridad y las consideraciones ambientales son vitales también; la EFS tiene una posición adecuada para examinar y comentar sobre si estos objetivos se tienen en cuenta.

Lineamientos

9. Seguridad de la prestación
10. Acceso del consumidor
11. Prestación a consumidores vulnerables
12. Estándares de servicio
13. El manejo de las quejas de los consumidores
14. Temas del medio ambiente

Sección 4: El precio del servicio

13. Otro objetivo clave del regulador es asegurarse de que el precio establecido concuerde con la calidad del servicio que se ofrece, y que donde la regulación tiene objetivos sociales, éstos se reflejen en el régimen de precios, incluyendo cualquier elemento de subsidio público. Esta sección examina temas relacionados con precio

y otros controles, y factores que necesitan tenerse en cuenta al considerar los costos financieros de los prestadores, incluyendo programas de inversión, y medidas para mejorar la eficiencia del prestador, teniendo en cuenta otras consideraciones, que incluyen seguridad en la prestación y objetivos ambientales.

Lineamientos

15. El control de los precios
16. La unión del precio con la calidad
17. Promover la eficiencia del prestador
18. Costos de financiación del prestador
19. Inversión

Sección 5: Desarrollo de la competencia

14. Esta sección final examina temas clave relacionados con el rol de los reguladores económicos en el desarrollo de la competencia, incluyendo las mejoras en calidad de servicio y tarifas que pueden resultar, además de los pasos necesarios para mantener la competencia, incluyendo cómo combatir las prácticas anti-competitivas.

Lineamientos

20. Reducción del monopolio y de la dominación del mercado
21. Promover la posibilidad de elección del consumidor
22. Combatir prácticas anti-competitivas

Conclusión

15. Al realizar auditorías de gestión de regulación económica, las EFS necesitan tener en mente la distinción entre la naturaleza del proceso regulatorio por un lado y la forma en que funciona, por el otro. En lo que concierne a la naturaleza del proceso, la EFS deberá prestar atención por ejemplo, a la importancia de pensar, en el momento de la privatización, cuál debería ser el régimen regulatorio (los dos procesos deberían ser simultáneos.) Pero la EFS necesita cuidarse de no inmiscuirse en asuntos políticos, porque lo que le interesa a la EFS es la administración de la regulación y no la política regulatoria. Estas políticas varían según el país. En lo que se refiere a la forma en que el régimen regulatorio está funcionando, hay amplia evidencia, expuesta en estos lineamientos, de que los análisis cuidadosamente seleccionados pueden llevar a una gran variedad de recomendaciones valiosas para realzar la efectividad de la regulación, incluyendo las respuestas al desafío de los cambios en el mercado.

PARTE 2: LOS LINEAMIENTOS SECCIÓN 1: HABILIDADES DE LA EFS

Lineamiento 1

Habilidades requeridas

Lineamiento

La EFS debería identificar sus responsabilidades de auditoría en relación con el ente regulador y asegurarse qué conocimientos específicos necesita para llevar a cabo una evaluación de la regulación económica además de las tradicionales habilidades de auditoría necesarias para examinar la ejecución del presupuesto del regulador.

Razones para el lineamiento

La EFS es, frecuentemente, tanto el auditor financiero como el auditor de gestión del ente regulador.

Ya sea que forme parte de un ministerio de gobierno o como organismo separado, la función de la regulación económica es probablemente llevada a cabo por un grupo relativamente reducido de personas, con un presupuesto administrativo también pequeño. La auditoría de la ejecución de dicho presupuesto probablemente no hará surgir temas técnicos particularmente novedosos aunque la EFS necesitará prestar especial atención al cuidado con el que el dinero fue gastado ([lineamiento 5](#)) así como necesitará tratar temas como el cumplimiento de la legislación y de los controles internos.

Es probable que las acciones del regulador y sus decisiones afecten a todos los ciudadanos, a los proveedores importantes, y posiblemente a la economía en su conjunto. Como contribuyentes y como consumidores de servicios suministrados por prestadores regulados, los ciudadanos buscan cada vez más que las EFS sugieran formas de mejorar la relación valor-precio de la regulación económica y refuercen la responsabilidad de los reguladores y la receptividad de las industrias que son reguladas.

La EFS necesitará conocimientos especiales a fin de responder a estas expectativas y llevar adelante auditorías efectivas de los reguladores y/o empresas reguladas. Estas probablemente incluyan la comprensión de las bases contractuales y bases legales bajo las cuales los prestadores y los reguladores operan, experiencia en el análisis económico, contable y estadístico, técnicas de evaluación cuantitativas y cualitativas, de manera de ser capaz de evaluar el impacto de las decisiones regulatorias en la industria y los consumidores, además de conocimientos de *benchmarking* (patrones de referencia), análisis de costo-beneficio, análisis de riesgo y sondeos de actitud.

Equipada con esas habilidades, las EFS han asumido auditorías de una gama de reguladores económicos y las industrias que ellos regulan, a menudo en áreas altamente técnicas y especializadas. En un país, por ejemplo, la EFS ha llevado a

cabo evaluaciones de las operaciones de bancos pertenecientes al Estado, examinando asuntos como el capital, ganancias, liquidez y su estado financiero (Argentina)

Lineamiento 2

Adquisición de las habilidades

Lineamiento

La EFS debería identificar y asegurar la capacitación de su personal necesaria para llevar a cabo estudios autorizados de regulación económica y complementar dichas habilidades con apoyo externo cuando sea necesario.

Razones para el lineamiento

Sería muy costoso para la EFS tratar de reclutar y retener todas las habilidades requeridas para examinar todos los aspectos de la regulación económica en su planta de personal. Sin embargo, a medida que aumenta la demanda de mejores servicios, por parte de los consumidores, y mientras la privatización tiene lugar, la EFS se encontrará probablemente en la obligación de evaluar un número creciente de entes reguladores que cubren una gama cada vez más amplia de servicios regulados, prestados a los ciudadanos por empresas privadas. La EFS necesitará decidir cuál de las habilidades de auditoría debería desarrollar en su personal y cuáles contratar cuando se necesite, teniendo en cuenta que en un entorno regulatorio rápidamente cambiante la mezcla de habilidades necesarias probablemente esté en constante desarrollo, por lo tanto la EFS podría necesitar ajustar regularmente su base de habilidades.

La encuesta de INTOSAI en materia de auditoría de la regulación reveló que muchas EFS están llevando a cabo este tipo de valuación de gestión. Un cierto número de EFS está armando equipos especializándose en las auditorías de regulación económica, complementando sus habilidades con asesoría externa sobre los últimos desarrollos.

Las EFS encuentran ayuda en el intercambio de experiencia e información sobre métodos de auditoría y con el intercambio de personal. Se está viendo la forma de intensificar tales intercambios de experiencia y personal, por ejemplo dentro de grupos regionales de INTOSAI o entre las EFS que enfrentan desafíos similares. Estas EFS podrían considerar la realización de auditorías conjuntas o paralelas donde temas similares de regulación económica se verían beneficiados a partir de la aplicación de métodos complementarios de auditoría.

Puede también ser valioso para la EFS enviar personal a trabajar en los entes reguladores para obtener la experiencia necesaria, que luego puedan aplicar en evaluaciones futuras de gestión, y asegurar que tengan una mejor comprensión de cómo funciona la regulación económica. La EFS puede también tomar personal del ente regulador, a fin de lograr una mejor comprensión del rol de la auditoría de gestión.

SECCIÓN 2: EL PROCESO DE REGULACION ECONOMICA

Lineamiento 3

El marco regulatorio

Lineamiento

Para poder establecer evaluaciones de gestión, la EFS necesita tener un entendimiento claro del contexto en el cual el ente regulador está operando.

Razones para el lineamiento

Los detalles de la regulación económica varían entre países y entre industrias pero comparten muchos propósitos, en particular: asegurarse de que las actividades reguladas provean los servicios esenciales a un precio justo para el público; proteger a los consumidores contra el abuso del poder monopólico; lograr objetivos sociales; y en búsqueda de estos objetivos, desarrollar la competencia. La EFS necesita entender la dinámica en la cual el regulador y el regulado interactúan entre sí y con los consumidores para situarse en una posición examinadora del efecto de la regulación.

En muchos países, las funciones reguladoras son llevadas a cabo directamente por ministerios, en otros puede haber comisiones regulatorias subsidiarias que respondan al gobierno (India). En una creciente minoría de casos, la regulación es ejercida a cierta distancia del gobierno, generalmente por organismos públicos (usualmente juntas, algunas veces individuales pero también compañías del sector privado) y por autorregulación. Algunas veces la función regulatoria es ejercida específicamente sobre una industria, (por ejemplo entes establecidos en la privatización de monopolios prestadores de servicios públicos); en una minoría de casos es llevado a cabo por un ente regulador general, por ejemplo, por un regulador de la competencia. En muchos casos, la industria involucrada puede estar sujeta a control por una cantidad de entes, por ejemplo ministerios y reguladores específicos y generales, cada uno con poderes y responsabilidades que los complementan, superponen y hacen competir. La EFS necesita conocer la forma en que la actividad, o la inactividad, de otras instituciones podría afectar las decisiones tomadas por el ente regulador y tener esto en cuenta a la hora de medir el alcance de su auditoría y de llevarla a cabo (Polonia).

En una industria que está siendo privatizada- especialmente con poderes monopólicos- es importante que una estructura regulatoria apropiada se organice en el momento de la privatización, pues sería difícil hacer correcciones posteriormente (Rusia) Es también importante aclarar en el momento de la privatización a qué reglas las compañías privatizadas deben atenerse. (Zambia)

En los mercados regulados, los cambios ocurren constantemente. Algunas veces, ese cambio puede ser muy rápido, como por ejemplo en el área de las telecomunicaciones. La EFS necesitará verificar la forma en que el marco regulatorio maneja estos desarrollos a fin de no convertirse en un obstáculo para el progreso, identificando y dando a conocer ejemplos de buena práctica en donde los reguladores han sido flexibles para responder al desafío de los cambios en el mercado.

Lineamiento 4
Objetivos, funciones y poderes

Lineamiento

La EFS necesita tener en claro los objetivos, funciones y poderes del regulador para poder examinar cuán efectivamente está cumpliendo con su misión.

Razones para el lineamiento

Los objetivos regulatorios son a menudo establecidos mediante la legislación, pero algunas veces son desarrollados también por el gobierno o por el mismo regulador. La EFS debería examinar los poderes otorgados al ente regulador para verificar la adecuación de la base legal en su tarea. La EFS debería también considerar cualquier impedimento legal o de otro tipo y cómo esto pudiera afectar la eficiencia y efectividad con las que lleva a cabo sus funciones. La EFS necesitará también contar con un claro entendimiento del proceso de toma de decisiones (formal e informal) por parte del regulador, de los sistemas de información y de los sistemas de control interno.

Los entes reguladores se requieren generalmente para perseguir un número de objetivos, algunos de los cuales pueden competir con otros, por ejemplo asegurar la provisión de servicios públicos tales como el agua mientras que se protege al consumidor del abuso de monopolio y no sofocar la competencia e innovación en la prestación de los servicios de jubilación y seguros, mientras se monitorea la solvencia financiera de los prestadores del servicio. Al examinar las funciones del regulador en la búsqueda de estos objetivos, la EFS debe cuidarse de no cuestionar los méritos de los objetivos políticos que el regulador persigue. Pero la EFS necesita tener en claro cuáles son esos objetivos para poder examinar hasta qué punto el regulador ha desempeñado sus responsabilidades, y si la estructura regulatoria corriente tiene en cuenta esos objetivos de manera adecuada.

Donde hay objetivos que compiten, la EFS necesitará considerar si el regulador ha desarrollado un equilibrio defendible entre, por ejemplo, objetivos económicos y sociales, o dentro de objetivos particulares. Por ejemplo, en lo que respecta a la maximización de los beneficios para los consumidores, la presión para obtener los precios más bajos posibles a corto plazo podría retrasar el desarrollo de la competencia y sus consecuentes beneficios a largo plazo. Es el regulador el que debe decidir como manejarse con dichos objetivos que compiten: la EFS debe tener cuidado de no usurpar la responsabilidad del regulador de determinar prioridades. En un país (Reino Unido) la EFS examinó la importancia relativa asignada a estos varios elementos en cuatro importantes entes reguladores analizando sus deberes estatuarios, particularmente, en lo que concierne a la protección de los intereses de los consumidores, permitiendo a la vez que los prestadores financien sus actividades reguladas. La EFS también comparó y contrastó sus poderes, deberes y prioridades y encontró diferencias entre ellos. Los reguladores han trabajado juntos en lo subsiguiente para adoptar un enfoque más común sobre una gama de temas, desde prácticas de consulta hasta técnicas para

calcular las tasas de rendimiento de la inversión que los prestadores de servicios regulados necesitaban.

Lineamiento 5 *Imparcialidad e integridad*

Lineamiento

La EFS debería examinar qué reglas y procedimientos han sido establecidos para asegurar que las funciones de regulación se lleven a cabo de manera correcta y honesta y que los casos de prácticas inapropiadas por parte del ente regulador o su personal sean investigados.

Razones para el lineamiento

En la mayoría de los países las industrias reguladas dan cuenta de una parte significativa del producto interno bruto y tienen un impacto en los intereses económicos de millones de ciudadanos. Los consumidores necesitan tener confianza en que el ente regulador esté defendiendo sus intereses frente a prestadores dominantes. Y los prestadores necesitan tener confianza en que el ente regulador no buscará que ellos no tengan un rendimiento razonable por un nivel razonable de servicio.

Para permitirle al regulador que opere de manera eficaz y que gane aceptación general por su tarea, debe estar libre de presión política y ser resistente a la influencia de los prestadores regulados, para que las decisiones que tome sean hechas imparcialmente, teniendo en cuenta el interés público. La EFS necesita verificar que el regulador ha establecido, y aplica, reglas y procedimientos adecuados para permitir que éste resista dichas presiones, cualquiera sea su fuente. Si existe cualquier desviación de las reglas y procedimientos establecidos, la EFS debe también evaluar las razones de ello, incluyendo si los procedimientos en cuestión necesitan ser actualizados. Un tema importante es si el ente regulador ha acatado reglas establecidas para prevenir conflictos de interés, tales como prohibir al personal ciertas actividades, incluyendo participar de acciones en compañías reguladas, aceptar regalos sustanciosos por parte de los prestadores o involucrarse en actividades por su cuenta que estén ligadas al trabajo de los prestadores o con las cuales el ente regulador hubiera hecho un contrato (Perú). La EFS también necesita saber de los riesgos de captura de la industria, resultante de la presión de prestadores poderosos con mayores recursos que el regulador. También existe el peligro contrario de que las decisiones de regulación que intentaban asistir a los consumidores, por ejemplo sobre controles de precio o beneficio, pudieran comprometer la viabilidad financiera de los prestadores y, por ende, la prestación de los servicios esenciales.

Los reguladores deben mantener registros adecuados de las razones que sustentan sus decisiones, a fin de ayudar a asegurar el manejo adecuado de los asuntos públicos, así como su responsabilidad. En un país (Reino Unido) siguiendo un examen realizado por la EFS y el Parlamento, un regulador mejoró sus

procesos de documentación para llevar un registro más claro del razonamiento seguido para alcanzar decisiones importantes.

Lineamiento 6

Competencia técnica

Lineamiento

La EFS debería examinar qué medidas ha tomado el ente regulador para asegurar que tenga personal competente suficiente y acceso al asesoramiento de expertos para permitirle llevar a cabo sus deberes de regulación con suficiente conocimiento de las empresas reguladas y los mercados dentro de los cuales operan.

Razones para el lineamiento

Los reguladores necesitan estar al tanto de las industrias que regulan. Hay riesgos contrarios: por una parte, una actitud tan distante que lleve a la desinformación y a la pérdida de confianza por parte del regulado (esto es importante para que la regulación resulte constructiva). Por otra parte, estar demasiado ansioso de cooperar con la industria, especialmente con sus actuales miembros quienes podrían desear demorar los cambios y desalentar una nueva entrada al mercado. El origen del regulador y su personal clave es un importante elemento al abordar estas cuestiones, el reclutamiento desde disciplinas relevantes y ambientes diversos, y el recambio regular del personal regulatorio, así como el acceso de expertos externos, puede ser importante para asegurar competencia e independencia.

La EFS debería examinar si el personal del ente regulatorio posee las habilidades técnicas necesarias para ejercer sus funciones de manera eficaz y si están en contacto con los últimos desarrollos técnicos que afectan al sector donde están trabajando (Perú)]. La EFS podría también examinar temas tales como la mezcla de consultoría externa y expertos internos, y si el personal del regulador refleja la gama de disciplinas y expertos que el ente regulador necesita y cuán eficiente y eficazmente operan. En un país (Polonia), la EFS descubrió que el regulador de energía había mejorado y actualizado los conocimientos de su personal a través de un programa comprensivo de capacitación que incluía experiencias de otros países. En otro país (Reino Unido) teniendo en cuenta una recomendación de la EFS, el regulador de la industria de las telecomunicaciones buscó reclutar más gente con experiencia relevante en la industria y ha ampliado su programa de entrenamiento para que el personal logre aumentar sus habilidades empresariales.

Lineamiento 7
Necesidades de información

Lineamiento

La EFS debería establecer si el ente regulador es capaz de obtener suficiente información confiable acerca de los prestadores para permitirle llevar a cabo sus funciones de manera eficiente y eficaz.

Razones para el lineamiento

Es probable que los entes reguladores conozcan menos acerca del negocio de los prestadores que regulan que los mismos prestadores. Y es probable que dependan de los prestadores para obtener la información que necesitan para llevar a cabo sus funciones regulatorias. Los prestadores conocen lo que sucede en sus empresas día a día, y están en la posición de controlar la información que dan al ente regulador acerca de los mismos. En un país (Polonia), el regulador de energía otorgó una licencia a un proveedor sin investigar suficientemente su condición financiera. Seis meses después, el proveedor quebró.

Este desequilibrio puede inhibir al ente regulador de lograr algunos de sus objetivos. Por ejemplo, el regulador puede buscar establecer un precio del prestador, cercano a sus costos. El regulador tiene menos información de los costos que el prestador, lo que es un incentivo para sobrestimar los costos y poder persuadir al regulador para que establezca un precio superior.

La EFS debería considerar qué medidas puede tomar el ente regulador para remediar esta situación desventajosa de acceso a información. Esto implica revisar las necesidades de información del regulador, y la adecuación de los poderes del regulador para requerir que los prestadores provean información y también examinar si el regulador ha acordado esas necesidades de información con los prestadores (la recopilación de datos es costosa y los costos pueden reducirse si la naturaleza de la información se acuerda de antemano) Si el regulador desea comparar información de varios prestadores y/o en un período de tiempo (patrones de referencia), es importante que la información se recolecte en un formato estándar. El regulador también necesita tener confianza en que toda información recibida es fiel y confiable. En un país, por ejemplo (Reino Unido), el regulador del agua requiere a los prestadores que empleen expertos independientes, debiendo, por ley, informar al regulador sobre la calidad de la información provista por los prestadores.

En términos generales, la EFS también necesitará examinar si el régimen regulatorio contiene penalidades e incentivos para lograr la provisión de información precisa. Algunos reguladores, por ejemplo, tienen poderes para imponer penas a los prestadores, multándolos o a través de la imposición de un control de precios más fuerte. Y en algunos países, esos poderes están balanceados con incentivos reconociendo que si un prestador cree que no se beneficiará por reducir los costos tendrá poco incentivo en permitir que el regulador sepa que tiene posibilidades de hacerlo, pero si el beneficio de reducción de costos

puede ser compartido entre los prestadores y los consumidores, los prestadores probablemente cooperen ([lineamiento 15](#)).

Lineamiento 8

Responsabilidad y consulta

Lineamiento

La EFS debería examinar qué medidas ha tomado el ente regulador para ayudar al escrutinio público de sus decisiones y acciones, incluyendo consultas con partes interesadas en el proceso de preparar esas acciones, teniendo debido cuidado en la necesidad de proteger la confidencialidad comercial cuando ésta pudiera ser de interés público.

Razones para el lineamiento

Ya sea llevada a cabo por el gobierno o por un ente con un cierto grado de separación del mismo, la función de regulación es de interés público y el ente regulador necesita ser públicamente responsable por sus operaciones para desarrollar legitimidad ante los ojos de la sociedad. Los informes de las EFS pueden contribuir enormemente a asegurar esta responsabilidad.

En muchos casos, las empresas reguladas (pero generalmente no los consumidores) tienen el derecho de apelar las decisiones del ente regulador ante la justicia. Se busca que las consultas llevadas a cabo por los reguladores y las explicaciones que dan por sus decisiones sirvan para asistir al escrutinio público de su accionar. Cuanto más grande la flexibilidad y discreción, más fuerte la necesidad de transparencia en la toma de decisiones para fortalecer la comprensión pública. Pero puede haber genuinos problemas de confidencialidad comercial, por ejemplo en el sector financiero donde sostener la estabilidad y confianza es un propósito clave de la regulación y las exigencias demasiado rígidas para la divulgación podrían hacer que la conducta real de la empresa se desarrolle off the record. Sin embargo los entes reguladores deberían buscar explicar sus acciones tan abiertamente como fuera posible. La consulta puede tomar formas diferentes, incluso audiencias públicas, exposición de métodos de trabajo del regulador, por ejemplo mediante la evaluación de las evidencias y racionalidad de las decisiones, y los documentos de consulta formal. La necesidad de consulta adecuada debe ser balanceada teniendo en cuenta los riesgos de que el proceso se vuelva demasiado tedioso y legalista.

La EFS debería examinar si el ente regulador hace todo lo que puede para consultar de antemano los temas que debe considerar antes de tomar una decisión importante, por explicar las razones por las cuales tomó la decisión, y por publicar, hasta donde sea posible, la información financiera o de otra índole que justifique las conclusiones a las que se ha llegado. En un país (Reino Unido) el trabajo de la EFS ha alentado a los entes reguladores a ser más abiertos y a consultar cada vez más a las partes interesadas.

Un aspecto significativo del escrutinio público y parlamentario se relaciona con los costos y beneficios asociados al régimen regulatorio particular. En la evaluación de este aspecto, la EFS debería considerar a qué grado, al tomar decisiones de regulación, el regulador toma en cuenta los costos y beneficios probables y si el regulador evalúa e informa periódicamente sobre los mismos; por ejemplo, en informes al gobierno y al Parlamento. Dependiendo de sus conclusiones, la EFS puede necesitar considerar la realización de una valuación de costo/beneficio de los acuerdos regulatorios que examina.

SECCIÓN 3: LA PRESTACION DEL SERVICIO

Lineamiento 9

Seguridad de la prestación

Lineamiento

La EFS debería examinar los arreglos que el ente regulador ha puesto en lugar para asegurar que los prestadores provean por lo menos los servicios básicos estatuarios y que los consumidores estén protegidos y compensados si existen fallas de suministro.

Razones para el lineamiento

La provisión de gas, agua y electricidad es de fundamental significado para todos los ciudadanos, también los sistemas de transporte público seguros y confiables y los servicios confiables de bancos y financieras. En muchos casos, se considera a los requisitos de seguridad como absolutos, que son aceptados por los proveedores y dentro de los cuales tienen que operar, por ejemplo, cuando acuerdan sobre el control de precios. El monitoreo de la gestión de los proveedores, según estos requisitos de seguridad, es generalmente responsabilidad de los reguladores de salud y seguridad más que de un regulador económico.

La EFS debería verificar cómo el regulador económico se cerciora de que estos servicios sean brindados. Esto probablemente involucre búsqueda de información por parte tanto de consumidores como de proveedores (por ejemplo, a través de encuestas) así como por parte del regulador. Si el proveedor no cumple con el servicio requerido, el regulador puede contar con la posibilidad de proteger los intereses del consumidor y asegurar que se le pague la debida compensación. La EFS debería evaluar si el regulador ha actuado en beneficio del consumidor en estos aspectos. En un país, la acción reguladora ha llevado a la provisión de nuevos servicios de telefonía, electricidad y agua en áreas rurales (Guyana). Y en otro país, el regulador redujo los ingresos de una compañía de agua por 40 millones de libras ante serias fallas de la compañía en el suministro de la misma (Reino Unido). Los entes reguladores también necesitan tomar precauciones contra el peligro de que los incentivos dados a las compañías para mejorar la eficiencia ([lineamiento 17](#)) pudieran operar en forma contraria a los intereses de los consumidores a través, por ejemplo, de arreglos inadecuados de seguridad en transporte público o retrasos frente a avisos de pérdidas de gas.

Lineamiento 10
Acceso del consumidor

Lineamiento

La EFS debería examinar cómo el regulador ha intentado asegurar al consumidor el acceso a los servicios y si se les impide a los proveedores que discriminen injustamente entre distintos grupos de consumidores.

Razones para el lineamiento

Es importante que los consumidores tengan un acceso razonable a los servicios regulados. El ente regulador podría necesitar actuar para prevenir resultados socialmente desiguales para grupos particulares de consumidores (por ejemplo, para los campesinos), o que se les niegue el suministro a consumidores, sin razón aparente. Con frecuencia se les requiere a los reguladores que protejan los intereses de los grupos minoritarios. En un país, por ejemplo, el regulador aseguró mejoras en los servicios de autobuses para personas discapacitadas (Argentina).

La conveniencia de los consumidores también debe ser tomada en cuenta. Por ejemplo, los usuarios de teléfonos resienten la inconveniencia y los gastos a los que se enfrentan si la compañía de teléfonos cambia los códigos de números de sus áreas frecuentemente y sin una consulta adecuada. En un país, el regulador solucionó este problema estableciendo un grupo consultivo sobre el sistema de numeración para telecomunicaciones que involucra tanto a la industria como a los consumidores (Nueva Zelanda). Y los reguladores están, cada vez más, llevando a cabo encuestas de consumidores para establecer, por ejemplo, la importancia que le atribuyen a determinados servicios y cuánto estarían dispuestos a pagar por mejores niveles de servicio. Mediante esa clase de métodos, los reguladores deberían encarar más ampliamente las demandas que realizan los consumidores para acceder a mejores servicios. La EFS puede desempeñar un rol importante examinando y publicando ejemplos de buena práctica.

Lineamiento 11
Prestación a consumidores vulnerables

Lineamiento

La EFS debería examinar cómo el regulador monitorea que los prestadores cumplan con sus deberes estatuarios de dar acceso a los consumidores de grupos vulnerables.

Razones para el lineamiento

En muchos países, y esto no es menos frecuente en los países en vías de desarrollo, un servicio esencial con un alto precio puede actuar como una barrera para que los consumidores obtengan un adecuado nivel de servicio. El regulador

puede tener el poder para lograr la reducción de precios a un nivel que permita al consumidor recibir un servicio razonable por el precio que debe pagar. Muchos reguladores han comenzado a actuar a favor del consumidor de esta forma. En un país, el regulador ha requerido a la industria telefónica que provea un esquema especial de bajo costo para esos consumidores que, de otra forma, no podrían costear un teléfono (Reino Unido).

Los grupos de bajos ingresos son particularmente vulnerables pues el costo de los servicios esenciales probablemente represente una alta proporción de sus ingresos. Frecuentemente se les da a los reguladores la responsabilidad de monitorear el servicio suministrado, y de requerir a los prestadores que tomen especiales medidas para apoyar a dichos grupos. La EFS debe verificar que cualquier que recaiga sobre los prestadores (incluyendo las impuestas por la legislación de seguridad social) se cumplimente. Cualquier acción que se tome en estas áreas puede llevar a dramáticas mejoras en la forma en que estos grupos son tratados. Por ejemplo, la acción tomada por un regulador contribuyó a la reducción de 55,000 en 1990 a 471 personas en 1997 cuya prestación de electricidad fue desconectada (Reino Unido). La EFS puede destacar situaciones donde, aunque podría haber consumidores vulnerables que se beneficiaran a partir de la reducción de precios, éstos consumidores se ven, en ocasiones, impedidos de obtener el beneficio que deberían. Por ejemplo, en un país, siguiendo la introducción de competencia en el suministro doméstico de gas, los precios cayeron en términos reales para todos los consumidores. La cifra que los consumidores ahorraron varió de acuerdo a la forma en que pagaron sus cuentas. Los consumidores que pagaron por débito automático se vieron considerablemente beneficiados, más que aquellos que utilizan medidores prepagos, incluyendo a los pobres (Reino Unido).

Los consumidores a menudo no conocen sus derechos. Este es generalmente el caso en industrias como las de servicios financieros, donde, aún cuando pueda existir bastante competencia en el mercado, algunos grupos de consumidores están en desventaja porque no poseen o no pueden adquirir el conocimiento especializado para poder evaluar los productos que se les ofrecen. En esos casos, el regulador puede desempeñar un papel importante protegiendo al público de comerciantes deshonestos. La EFS necesitará examinar cuán efectivas resultan ser esas medidas. Por ejemplo, en un país, el regulador protegió a la gente del riesgo de fraude, suspendiendo las operaciones de 56 compañías financieras (Tailandia).

Allí donde el Estado provee subsidios a compañías privadas para fines particulares tales como la reducción de precios a consumidores, la EFS también necesita verificar que ese subsidio sea propiamente aplicado para el propósito que se otorga.

Lineamiento

La EFS debería examinar qué hizo el ente regulador para establecer los mínimos estándares de servicio para los consumidores, para monitorear el desempeño de los prestadores y para asegurar mejoras cuando el desempeño de los prestadores no alcanza dichos estándares.

Razones para el lineamiento

Los estándares de servicio son importantes para los consumidores tanto en un mercado competitivo como en uno monopólico. En un mercado competitivo, una vez que los consumidores conocen la calidad del servicio que deben brindar diferentes prestadores, pueden elegir mejor. Y si el mercado es monopólico, los estándares de servicio son importantes porque sin ellos el prestador podría buscar reducir la calidad para obtener mayores ganancias. Los estándares son también importantes cuando el servicio es suministrado por un agente gubernamental. Por ejemplo, en un país, se introdujeron objetivos específicos en relación con el tiempo que se emplea en responder a las consultas de los ciudadanos; esto ha tenido un efecto positivo (Dinamarca).

El regulador debe tomar precauciones contra la baja en la calidad del servicio como resultado del control de precios. Generalmente hay una relación muy fuerte entre el precio estipulado y la calidad del servicio ofrecido. En un país, un regulador tomó en cuenta esta relación estableciendo requerimientos universales de servicio y uniformando precios en el servicio postal (Estados Unidos). Si la calidad del servicio ha sido significativamente reducida, eso puede justificar al regulador en la búsqueda de una reducción de precios.

Algunos reguladores pueden penalizar a los prestadores que hayan fallado en su deber de brindar ciertos estándares de servicio. Por ejemplo, en un país, los servicios de trenes de pasajeros tuvieron que pagar 24 millones de libras en multa al regulador vial por su pobre desempeño (Reino Unido). En casos donde el prestador ha intentado brindar mejores servicios, el regulador puede permitir un aumento de precios mayor al esperado para alentar a mejorar los estándares de servicio. En este mismo país, los prestadores de servicios de trenes de pasajeros que ofrecen estándares superiores a los normales reciben un pago extra de 20 millones de libras. La EFS necesitará verificar si los sistemas de incentivo, incluyendo a aquellos que incorporan tanto multas como recompensas, efectivamente ayudan a los proveedores a lograr sus objetivos de gestión.

Cuando no existe competencia o cuando ésta es deficiente, el regulador necesita asegurarse de que los prestadores estén proveyendo servicios dentro del nivel y la calidad prescrita. En un país, como resultado de un monitoreo realizado por el regulador, el prestador de servicios eléctrico fue multado debido a las deficiencias en la calidad del servicio (Brasil)

En un país (Polonia), la EFS descubrió que el ente regulador de energía sólo verificó el desempeño de los proveedores cuando recibió quejas por parte de los consumidores; la EFS recomendó que el ente regulador verificara el desempeño regularmente. El regulador también necesita controlar que las condiciones de licencia y los requerimientos legales sean cumplimentados. En otro país, el regulador vehicular quitó licencias al observar que no se cumplían los términos y regulaciones (Filipinas).

Los patrones de referencia sobre el desempeño de los prestadores pueden también jugar una parte importante para mantener o mejorar los estándares de servicio. Hay excelentes razones para llevar a cabo patrones de referencia, incluyendo la promoción de mejores operaciones, produciendo el aumento en la eficiencia, reduciendo costos y cuantificando los ahorros financieros potenciales. Las EFS han estado a menudo involucradas en examinar si el regulador está utilizando comparaciones adecuadas y suficientes entre los prestadores para poder contribuir en el monitoreo de su desempeño. En un caso, la EFS recomendó que el regulador comparara la cobertura de seguros de los proveedores con los requerimientos de la licencia, considerando asimismo el costo (Polonia).

Lineamiento 13

El manejo de las quejas de los consumidores

Lineamiento

La EFS debería examinar si los reguladores y prestadores han establecido y divulgado procedimientos para permitir que las quejas de los consumidores sean tratadas de manera satisfactoria.

Razones para el lineamiento

Los receptores de servicios monopólicos no pueden elegir prestadores. No pueden llevar su negocio a algún otro lugar. Por eso, que se escuchen sus quejas es esencial. El regulador debe asegurarse de que los prestadores adopten responsabilidad por el tratamiento satisfactorio de las quejas, incluyendo la adopción de las medidas necesarias para resolverlas. Esto puede incluir el multar a los prestadores que no lo hacen. Por ejemplo, en un país, las quejas contribuyeron a que se aplicaran multas (Argentina). Los consumidores pueden también buscar resarcimiento a través del sistema legal.

Cuando una EFS descubre problemas en el manejo de las quejas, esto a menudo lleva a mejoras del servicio. Siguiendo un reporte por una EFS que reveló que las quejas acerca de la industria de las telecomunicaciones no eran bien manejadas y que el número de las mismas era alto, el regulador accionó para lograr una mejora satisfactoria para el consumidor relativa a la forma en que se trataban las quejas (Reino Unido).

A través de la investigación de la clase de quejas que se reciben, y realizando encuestas acerca de las actitudes de los consumidores, la EFS podrá ayudar a detectar esas áreas donde el regulador y los prestadores deberían concentrarse

para poder lograr un mejor servicio. La colaboración entre el regulador, la industria y los consumidores también puede llevar a brindar un mejor servicio. Por ejemplo, en un país, representantes de todos los consumidores y prestadores participan en la actividad del ente regulador y sus intereses son coordinados. Esto ha ayudado a manejar las quejas de los consumidores (Lituania). En otro país (Polonia), la EFS recomendó que se les requiriera a los proveedores de electricidad que reconozcan todos los derechos legales de los consumidores (incluyendo su derecho a queja).

Los procedimientos de quejas de los consumidores son necesarios aún en un mercado competitivo. Por ejemplo, en un país, el regulador de gas incluyó en las licencias de los prestadores, estándares diseñados para proteger a los consumidores domésticos contra el abuso de técnicas de venta puerta a puerta: los consumidores habían sido engañados para que contrataran servicios por medio de vendedores puerta-a-puerta que mentían acerca de los términos de otros prestadores, o a través de la intimidación o suministrando información incompleta o falsa (Reino Unido).

Lineamiento 14

Temas del medio ambiente

Lineamiento

La EFS debería examinar cómo el ente regulador económico lleva a cabo las responsabilidades que pudiera tener para controlar que los prestadores cumplan con sus obligaciones en cuanto a la protección del medio ambiente.

Razones para el lineamiento

La regulación de industrias no es sólo en materia económica; existen otros factores a tener en cuenta, incluyendo a los que pudieran tener un impacto sobre el medio ambiente, por ejemplo, el agua limpia, la comida sana (ver también [lineamiento 9](#)). Puede haber objetivos ambientales, tales como preservar el hábitat de los animales y pájaros, los cuales deben pesar ante otros objetivos deseados, como es el desarrollo económico. El ente regulador puede tener que considerar dos tipos de obligaciones ambientales. Primero, el gobierno puede requerir que todas las empresas se atengan a una variedad de estándares generales de protección del medio ambiente, como estándares de emisiones. Segundo, el regulador puede tener responsabilidades específicas acerca del medio ambiente incluidas en sus deberes y objetivos, por ejemplo, alentar a los prestadores de electricidad a fomentar la eficiencia energética.

En muchos países se les pide cada vez más a los reguladores, que tengan en cuenta tales consideraciones del medio ambiente. Por ejemplo, en Hungría, el regulador de energía se aseguró que los prestadores cumplieran con los estándares de medio ambiente y esto redujo el daño al medio ambiente. Y en otro país (Islandia) se pide un análisis ambiental antes de la construcción de centrales eléctricas o caminos. Esto disminuyó la velocidad en la construcción pero incrementó la adherencia a los estándares medio ambientales. En otro, el regulador de energía estableció objetivos de ahorro de energía para los prestadores que

tienen la intención de contribuir hacia la reducción del nivel de contaminación ambiental. (Reino Unido).

Como auditor externo de una amplia gama de departamentos gubernamentales, los reguladores y otras agencias relacionadas con temas ambientales, la EFS está bien situada para examinar y reportar en temas que requieran la atención coordinada de estos organismos. En un país, por ejemplo, la EFS examinó e informó sobre los acuerdos para el control ambiental y financiamiento para asegurar la declasificación de las centrales eléctricas nucleares. Estos estudios ayudaron a agencias y entes reguladores a clarificar sus respectivos acuerdos para el monitoreo continuo de los acuerdos de declasificación que necesitaban ser planificados, y el financiamiento que sería necesario para cubrir los costos de los mismos (Reino Unido).

SECCIÓN 4: EL PRECIO DEL SERVICIO

Lineamiento 15

El control de los precios

Lineamiento

Donde el regulador económico tiene la responsabilidad del control de precios aplicados a los consumidores por los prestadores, la EFS debería examinar si el regulador ha implementado un régimen bien diseñada y transparente en concordancia con los objetivos de regulación.

Razones para el lineamiento

Donde hay prestadores dominantes o un monopolio en un mercado, uno de los métodos para proteger a los consumidores contra el abuso es fijar un límite de precios que esos prestadores pueden cobrar. Pero un régimen de control de precios efectivo, que proteja a los consumidores mientras que asegure a los prestadores la capacidad de financiar el negocio, resulta complejo y costoso. Estos costos pueden crecer significativamente si los controles de precios no están bien diseñados. La EFS debería examinar cómo el regulador ha buscado asegurarse que el control de precios sea bien planificado y que se base en un análisis minucioso de los factores clave que afectan el nivel de los precios de los prestadores. Por ejemplo, la investigación por parte de la EFS de un país llevó a que los precios se sostuvieran y a que el proceso de fijación de precios fuese más objetivo (Túnez). El control de precios puede ser de valor donde los prestadores monopólicos son empresas públicas. En un país, por ejemplo, las compañías generadoras y distribuidoras de energía eléctrica de propiedad pública son controladas por comisiones reguladoras que responden al gobierno (India). En otro país (Polonia), la EFS descubrió que los precios de los proveedores por las conexiones eléctricas variaban hasta en un factor de 10. La EFS recomendó que al ente regulador de energía se le otorgara el poder de controlar los precios de los proveedores.

Algunos reguladores usan un sistema de control donde los precios de los prestadores se establecen por un período, en general durante 4 o 5 años. El

objetivo de este sistema es darle a los prestadores un incentivo fuerte para bajar los costos pues se benefician directamente por los ahorros de costos que pueden hacer durante este período de cobertura de control. El regulador pasa este beneficio de reducción de costos a los consumidores estableciendo precios bajos para períodos siguientes de control. Este sistema, sin embargo, necesita aplicarse con flexibilidad. Por ejemplo, elementos importantes en los costos de los prestadores pueden estar fuera del control de los mismos pues pueden estar influenciados por los precios internacionales de energía, cambio o inflación general. En un país, por ejemplo, las tarifas del transporte tuvieron que aumentar como resultado del aumento del precio del petróleo (Indonesia). En esas circunstancias, la EFS debería examinar si el regulador ha tenido en cuenta sistemas alternativos de control, tales como controles de precios que se distingan entre elementos que los prestadores puedan manejar y aquellos que no pueden, o controles que apuntan a limitar los márgenes de ganancias de los prestadores más que a sus precios.

Aún en industrias donde los prestadores no son monopólicos, el control de precios puede ser de interés público, para asegurar, por ejemplo, que todos los sectores de la sociedad puedan afrontar un servicio clave, como el de combustibles. La EFS debería también examinar si el regulador ha considerado la existencia de competencia lo suficientemente fuerte para erradicar la necesidad del control de precios. Otros aspectos que la EFS debe considerar incluyen el impacto del control de precios sobre los diferentes tipos de consumidores (ej. ricos y pobres, urbanos y rurales) y el efecto potencial del control sobre la competencia. Por ejemplo, disponer de controles de precios en bajos niveles podría desalentar a potenciales competidores de entrar en el mercado ([lineamiento 20](#)).

Lineamiento 16

La unión del precio con la calidad

Lineamiento

La EFS debería examinar si el regulador ha buscado asegurarse que el precio que deben pagar los consumidores se condice con la calidad del servicio que se presta.

Razones para el lineamiento

Los entes reguladores necesitan controlar la calidad del servicio prestado, para asegurarse que los consumidores reciban un buen servicio de acuerdo al precio. Esto es especialmente importante cuando los reguladores establecen los precios de los prestadores por un período de años, para dar un incentivo en el recorte de costos ([lineamiento 15](#)), pues necesita asegurarse que el recorte de costos del prestador no es a costa de los servicios de los consumidores. Establecer una unión entre precio y calidad es una forma importante de incentivar a los prestadores a dar un buen servicio mientras buscan reducir costos innecesarios ([lineamiento 17](#)). Y los reguladores pueden permitir a los prestadores cobrar extras por servicios adicionales. Por ejemplo, en un país, el regulador del agua permite a las compañías de agua hacer que los consumidores con piscinas paguen por la misma

a través de un medidor de consumo (opuestamente al estándar fijado) para que sus cuentas reflejen la gran cantidad de agua que consumen (Reino Unido).

La EFS también necesita controlar si el regulador le ha pedido a los prestadores que consulten a los consumidores para decidir si sostener o no un servicio por motivos de costos y examinar los métodos usados para establecer los puntos de vista de los clientes y para tratar de satisfacer la gama de preferencias que puedan llegar a tener.

Lineamiento 17

Promover la eficiencia del prestador

Lineamiento

La EFS debería investigar si el regulador ha buscado alentar a los prestadores en la reducción de sus costos y mejorar la eficiencia.

Razones para el lineamiento

Promover una mayor eficiencia por parte de los prestadores es una responsabilidad clave en la mayoría de los reguladores. Es importante porque esto hace posible la reducción de precios al consumidor al mismo tiempo que permite a los prestadores sacar ganancias razonables. En un país, por ejemplo (Túnez), el examen de la EFS llevó a la reducción de costos en la línea de gas y en otro (Argentina), llevó a mejoras en la eficiencia en el sector bancario.

El control de precios unido a los incentivos puede ser efectivo ([lineamiento 15](#)); La EFS necesita examinar si el regulador buscó asegurarse que el control de precios pusiera al monopolio o a quien dominara el mercado, bajo presión para ser efectivo. Idealmente, esta presión debería ser tan fuerte como si el prestador estuviera dentro de un mercado competitivo. El regulador debería buscar asegurarse que el incentivo dado no distorsiona las decisiones de inversión. Por ejemplo, si se espera que una inversión reduzca costos operativos anuales, el regulador puede desear asegurarse que el prestador retenga lo suficiente de sus ahorros en costos operativos para pagar la inversión.

El regulador necesita considerar hasta dónde el prestador puede mejorar su eficiencia. Esto puede ser difícil. Los prestadores pueden no apreciar hasta dónde pueden hacerlo, y aún aunque pudieran, quizás no estarían muy dispuestos a comunicárselo al regulador. Los reguladores pueden también preocuparse de no poner a los prestadores bajo presión para mejorar la eficiencia por temor a qué, para lograrlo, por ejemplo, reduciendo los precios, los prestadores no pudieran afrontar el mantenimiento del servicio ([lineamiento 4](#)) y pudieran poner en peligro la salud, seguridad y objetivos del medio ambiente ([lineamientos 9](#) y [14](#)).

Sobre las medidas que los reguladores pueden tomar se encuentran las siguientes:

- Requerir a los prestadores el informe de niveles de sus costos y actividades en un formato acordado ([lineamiento 7](#)). En un país, por ejemplo, las

licencias de los prestadores disponen que el regulador establezca las instrucciones detalladas para el control y reporte de sus costos (Reino Unido).

- Entender el negocio de los prestadores en detalle para tener un panorama claro de cómo se conforman los costos y la búsqueda de reducciones, por ejemplo, a través de un mejor gerenciamiento, inversión de capital o nueva tecnología ([lineamiento 18](#)).
- Patrón de referencia. Ej. comparando los costos de los prestadores con otros y con prestadores comparables en otros países o industrias, y entendiendo las razones de por qué los costos de los prestadores pueden diferir ([lineamiento 12](#)).

Lineamiento 18

Costos de financiación del prestador

Lineamiento

La EFS debería examinar si, al establecer control de precios u otros límites en las entradas de los prestadores, el regulador ha examinado el costo probable de los prestadores de aumentar el capital, incluyendo capital de deuda y valores, teniendo en cuenta los factores como las proporciones de endeudamiento de prestadores hechos por diferentes fuentes de financiamiento e impuestos sobre las ganancias e intereses.

Razones para el lineamiento

Los prestadores necesitan poder financiar sus actividades si pretenden suministrar un servicio satisfactorio al consumidor. Si los prestadores no pueden obtener la financiación que necesitan, el resultado será un deterioro en el estado de sus bienes de capital, inversión insuficiente y un servicio pobre a los consumidores.

Cuando los prestadores son privados, o son financiados a través de préstamos de inversionistas privados, ellos deben pagar por estas financiaciones, a través de los dividendos pagados a los accionistas o intereses pagados por préstamos. El gobierno puede también requerir que los prestadores paguen intereses sobre fondos que provengan de fuentes públicas. La EFS por lo tanto necesita examinar cómo al establecer el control de precios u otros límites en la entrada de los prestadores ([lineamiento 15](#)) el regulador ha tenido en cuenta, cuando forma parte de las obligaciones del mismo, la necesidad de los prestadores de financiar sus actividades. Estos temas incluyen:

- Qué financiación requieren los prestadores. El regulador deberá hacer el escrutinio de los planes de financiación e inversión de los prestadores por varios años, tanto para analizar las bases para estos planes como si las estimaciones de sus costos son confiables ([lineamiento 19](#)).
- Las fuentes de financiación disponibles para los prestadores. Estas pueden incluir préstamos del gobierno y/o subsidios, ganancias retenidas, flujo

efectivo de operaciones (por ejemplo de depreciación, lo cual reduce las ganancias pero no el flujo de dinero), nuevas inversiones de los propietarios y nuevos préstamos.

- El costo de diferentes fuentes de financiamiento, por ejemplo, financiamiento del gobierno, si está disponible, comparado con la emisión de acciones.
- El estado financiero del prestador. Por ejemplo, pedir préstamos puede a veces ser el recurso más barato de financiamiento pero se ven impedidos más si ya están fuertemente endeudados.
- El tratamiento impositivo de ganancias e intereses, que probablemente tenga impacto en el costo de los prestadores de diferentes formas de financiación.

Las tasas de rendimiento también requieren ser controladas por el regulador aún cuando exista, en teoría, un mercado competitivo. Por ejemplo, si los prestadores disfrutaran de rendimientos inusualmente elevados, esto puede indicar que la competencia no funciona con suficiente efectividad para proteger a los consumidores

Lineamiento 19 *Inversión*

La EFS debería examinar si el regulador controla la inversión de los prestadores, verificando en particular que los prestadores cumplan con cualquier requerimiento de inversión y compromisos, y que dicha inversión esté teniendo los efectos deseados en el beneficio de los consumidores

Razones para el lineamiento

La inversión es un tema importante por varias razones, por ejemplo:

- Para proteger a los consumidores de un servicio monopólico. Un mercado competitivo es un incentivo para que los prestadores se comprometan a programas de inversión para mantener o mejorar la calidad del servicio a los consumidores; en las condiciones monopólicas, sin embargo, este incentivo falla pues los consumidores no pueden elegir.
- Puede haber habido una condición en la privatización sobre la existencia de un nivel de inversión pre-establecido por parte de los propietarios; también los prestadores quizás tendrán que comprometerse a invertir en pago por haberseles permitido operar.
- El regulador puede necesitar actuar contra los prestadores que no cumplen con sus promesas de inversión. Por ejemplo, en un país, los reguladores de energía han impuesto multas financieras cuando los compromisos de inversión no se cumplieron (Argentina).
- El control de la cantidad de dinero gastada en inversión no es generalmente suficiente; el ente regulador también puede querer verificar la efectividad con

En muchas ocasiones los entes reguladores han sido los artífices de la aseguración de beneficios a los consumidores, a partir de las inversiones. En un país, el ente regulador ha tenido éxito en obtener que los prestadores incrementaran el suministro de agua y electricidad, incluyendo áreas rurales lejanas (Guyana). Y en otro país, el ente regulador de agua, siguiendo recomendaciones de la EFS y el Parlamento, estableció objetivos anuales para reducir el desperdicio de agua, y requirió a los prestadores con niveles de servicio inferiores a los exigidos que incrementaran su inversión para lograr dichas mejoras (Reino Unido).

La EFS necesitará considerar si el regulador ha examinado si la inversión está bien orientada y es efectiva. Por ejemplo, en un país, al incluir requisitos de inversión como condición de la licencia, el regulador vial ha hecho que la compañía que opera la infraestructura de la red vial invierta más en esa red (Reino Unido). En otro país, las investigaciones de la EFS llevaron a mejoras en el control de inversión (Argentina).

SECCIÓN 5: DESARROLLO DE LA COMPETENCIA

Lineamiento 20

Reducción del monopolio y de la dominación del mercado

Lineamiento

Donde el regulador tenga como objetivo promover la competencia para reducir el monopolio y la dominación del mercado, la EFS debería examinar qué se ha hecho en pos de esos objetivos y con qué resultados.

Razones para el lineamiento

En un cierto número de países, los entes reguladores están ejerciendo presión para que exista más competencia como medio para aumentar la posibilidad de elección del consumidor, la reducción de precios y la mejoría en la calidad de bienes y servicios. Un mercado competitivo contiene prestadores que están continuamente bajo amenaza de competidores existentes y nuevos entrantes, donde un prestador que cobra sensiblemente más que su rival o presta un servicio deficiente puede perder su posición en el mercado. Por ejemplo, en un país, la introducción de un entorno competitivo dentro de los sectores postales y de telecomunicaciones ha resultado en la baja de precios y mejores niveles de servicio para los consumidores (Malasia). Y la mayor competencia en el suministro de servicios de ferry entre Elsinore (Dinamarca) y Helsingborg (Suecia) ha llevado a la reducción en los precios de los boletos.

Por el contrario, en un mercado donde existen prestadores que esperan permanecer sin desafío, pueden desarrollarse acuerdos informales y expectativas con relación a los precios que deberían cobrarse. Nuevos candidatos pueden

oponerse a esas prácticas y pueden también proporcionar una importante fuente de innovación. Para desarrollar la competencia efectiva es necesario por lo tanto reducir el poder del monopolio dentro de los prestadores existentes creando condiciones que alienten a los potenciales competidores para entrar al mercado y ayudarlos a competir con esos prestadores dominantes.

Algunas partes de la industria se prestan más fácilmente a la competencia que otras. La EFS necesita analizar cuán rigurosamente el regulador ha identificado las posibilidades de reducir el monopolio o el poder de dominio de un prestador. El regulador debería haber identificado esas partes de la industria que son susceptibles de abrirse a la competencia y ser capaz de justificar porqué esto no se ha hecho extensivo a otras partes de la misma.

La EFS debería también examinar cómo el regulador ha analizado la facilidad con la que nuevos prestadores pueden entrar y mantenerse en la industria para desafiar a los monopolios. Por ejemplo, en un país, la remoción de barreras para la entrada al mercado en la industria del gas, combinada con los avances tecnológicos, ha resultado en alrededor de 25 nuevos prestadores que entraron al mercado (Reino Unido). Y en otro país, el ente regulador ha asegurado que es ahora más fácil para las compañías ingresar en las telecomunicaciones, aerolíneas e industrias eléctricas (Japón).

Lineamiento 21

Promover la posibilidad de elección del consumidor

Lineamiento

La EFS debería examinar qué ha hecho el regulador para analizar si los consumidores tienen la oportunidad de cambiar de prestador, si existe información suficiente para que puedan tomar decisiones racionales acerca de cuáles prestadores eligen, y si existen acuerdos efectivos para aquellos consumidores que desean cambiar de prestador.

Razones para el lineamiento

Cuando los consumidores pueden elegir a los prestadores de bienes y servicios, los prestadores tienen un incentivo para atraerlos y retenerlos, ofreciendo precios más bajos y mejores servicios que los otros competidores. En un país, como resultado de la competencia, el servicio de correo privado se ha desarrollado en la industria postal y los consumidores pueden ahora elegir usar un servicio que es más rápido que el estatal. La competencia también hizo que el servicio postal estatal mejorara (Bangladesh).

Allí donde el regulador tiene el deber de desarrollar la competencia, la EFS necesita examinar si en el mercado compite un número suficiente de compañías para ofrecerle a los consumidores, opciones eficaces de prestadores. Por ejemplo, la creciente competencia entre aerolíneas ha llevado a los consumidores a tomar ventaja en los precios reducidos de vuelos internacionales y de cabotaje (Irlanda).

Los consumidores necesitan información suficiente para que se les permita elegir. Allí donde tengan que lidiar con información compleja, lo cual podría resultar en que fueran engañados por los prestadores, (por ejemplo cuando tratan con prestadores de servicios financieros), es especialmente importante que el regulador verifique que los prestadores suministren esa información honestamente, y de la manera más transparente que sea posible.

Es más probable que los consumidores ejerciten su poder de elección si el regulador requiere a los prestadores que establezcan procedimientos amplios para que los consumidores puedan cambiar de prestadores. La EFS debería examinar el trabajo del regulador analizando hasta qué punto los consumidores están al tanto de las opciones que se les ofrecen, su grado de conocimiento sobre los precios y estándares de servicios disponibles, y las percepciones de los consumidores sobre la facilidad de cambiar de prestador.

Lineamiento 22

Combatir prácticas anti-competitivas

Guideline

Lineamiento

La EFS debería examinar si el regulador busca identificar y lidiar rápidamente contra el comportamiento anti-competitivo.

Razones para el lineamiento

Allí donde los prestadores sean dominantes, existe el riesgo de que actúen anti-competitivamente. Por eso, cuando el regulador tiene por objetivo el de promover la competencia ([lineamiento 20](#)), necesita también ser eficaz para contrarrestar las prácticas anti-competitivas a fin de desarrollar y mantener una competencia efectiva. Tales prácticas pueden, por ejemplo, involucrar a un prestador que subsidie injustamente parte de su negocio con ganancias obtenidas en otro lugar, o que por otro lado provea productos o servicios a un precio que no cubre los costos

En un país, la introducción de la competencia ha resultado en mejoras en el nivel de servicios y como resultado del trabajo del regulador actuando contra prácticas anti-competitivas, éstos estándares mejorados se han mantenido (Hungría).

Hay muchos factores que la EFS necesita examinar cuando analiza la eficacia con la que el regulador se ha encargado de las prácticas anti-competitivas. La EFS debería verificar si el regulador ha desarrollado un sistema efectivo de identificación de potenciales prácticas anti-competitivas a través del monitoreo del desarrollo en la industria, y los procedimientos efectivos de quejas ([lineamiento 13](#)). El regulador necesita actuar fuertemente contra los prestadores que transgreden las leyes de competencia y seguir sistemáticamente la efectivización de esa acción. Siguiendo una investigación por la EFS en un país, el regulador de las telecomunicaciones se compromete a un análisis más riguroso de la calidad de las decisiones tomadas durante las investigaciones dentro de las presuntas prácticas

anti-competitivas, y ha introducido procedimientos más efectivos para verificar el compromiso de las compañías en sus decisiones (Reino Unido).

Gran parte del trabajo que implica la identificación y el manejo del comportamiento anti-competitivo, tiene que ver con asuntos legales, comerciales y técnicos de carácter complejo. Para llevar a cabo este trabajo de manera eficaz, el regulador necesita reclutar y retener personal con habilidades especiales, conocimiento y experiencia que sean importantes para la industria (lineamiento 6). y para poder apreciar el trabajo del regulador, la EFS necesita tener acceso a similares habilidades (lineamiento 2).

GLOSARIO

Término	Definición
Benchmarking (patrones de referencia)	La búsqueda para encontrar e implementar la buena práctica a través de comparar la actuación de una organización con otras
Consumidores	Clientes, individuales o corporativos, de prestadores de servicios regulados
Regulación económica	El ejercicio del Estado, directo o indirecto, de control e influencia sobre los prestadores, de propiedad pública o privada, de servicios a los consumidores
Producto Interno Bruto	El valor total de los bienes producidos y servicios prestados en un país en un año
Dominación del mercado	Donde un prestador tiene una parte mayor del mercado
Monopolio	Donde el mercado tiene un solo prestador, disfrutando en exclusiva de la comercialización del servicio
Privatización	La transferencia por el Gobierno local o central de un negocio y sus bienes, de dueño estatal a manos de uno privado
Tasa de rendimiento	El precio pagado a prestamistas e inversores por el uso de su dinero
Prestador, proveedor	Un negociador con permiso regulado que provee un servicio específico a los consumidores
Servicio público	La provisión de servicios básicos, como el agua