

# Regulación y Democracia: Balance de las Reformas y Agenda Pendiente

José I. Távora\*

*Hoy en día la posibilidad de acceso a los servicios públicos y un manejo adecuado de ellos es también indicio de una sociedad democrática. En el gobierno fujimorista se inició una agresiva política de privatizaciones, entre ellas los servicios públicos, la cual tuvo impacto favorable en nuestra economía, sin embargo, sus beneficios no llegaron a todos los grupos sociales. Posteriormente con la transición democrática se apuntó a una privatización con objetivos más concretos. Desde éstas perspectivas, el autor resalta la necesidad de consolidar la presencia autónoma de los organismos reguladores y la participación de los ciudadanos, con el objetivo de lograr una expansión de los servicios públicos que supere las barreras de la pobreza y la exclusión social.*

**Este artículo tiene dos objetivos.** El primero es presentar un breve balance de las reformas institucionales que han condicionado la provisión de los servicios públicos domiciliarios en el Perú. La pregunta central que intentaremos responder, es si la transición a la democracia bajo los gobiernos de Paniagua y Toledo, ha estado o no acompañada de cambios perceptibles en las políticas de privatización y regulación de estos servicios. El segundo objetivo es identificar algunos de los principales desafíos que el próximo gobierno deberá enfrentar, tanto en el ámbito de las reformas institucionales pendientes, como también, principalmente, en la expansión de la cobertura de los servicios públicos hacia las zonas más pobres del país.

El artículo tiene cinco secciones. Las dos primeras presentan un análisis comparativo de las políticas de privatización y regulación vigentes durante el régimen de Fujimori (1994-2000) y luego durante el régimen democrático (2001-2005).<sup>1</sup> La tercera sección pone de relieve algunos vacíos en el marco normativo vigente, e identifica las reformas institucionales pendientes. Luego, en la cuarta sección, se examinan los problemas de acceso a los servicios públicos, que constituyen el principal desafío para el nuevo gobierno. La quinta y última sección presenta las reflexiones finales.

## 1.- Privatización y Regulación Bajo un Régimen Autoritario

Es difícil entender y explicar los desafíos de la regulación de los servicios públicos, sin hacer referencia a los condicionamientos derivados del proceso de privatización. Varios estudios muestran que la privatización tuvo resultados positivos en lo que se refiere a mejoras en la productividad y la eficiencia de las empresas. El notable aumento en la inversión que acompañó el proceso hizo posible una extraordinaria expansión de las redes de servicios públicos y un aumento significativo en la cobertura y la calidad de estos servicios (Gallardo 2000, Torero y Pascó Font 2001). En términos generales es posible afirmar que la privatización dio lugar a un aumento considerable en la calidad de vida de muchas personas, particularmente de aquellas que habían estado privadas del acceso a estos servicios, y tuvo un impacto favorable en la actividad económica.

Al mismo tiempo, sin embargo, los estudios también revelan que los beneficios de la privatización no han llegado aún a todos los grupos sociales, y que los efectos en el bienestar han sido diferenciados. No es casual que en el Perú, al igual que en buen parte de América Latina, las encuestas de opinión aun registren

\* Profesor Principal y Director Académico de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 Estas dos secciones ofrecen la versión resumida de un artículo reciente publicado por el autor (Távora 2006).

un alto porcentaje de ciudadanos que consideran que nuestros países no se han beneficiado con las privatizaciones.

La privatización en el Perú fue parte de un programa de estabilización macroeconómica, que respondía al objetivo de eliminar el déficit de las empresas públicas y generar recursos fiscales. Uno de los mecanismos para reducir el déficit fue el incremento en las tarifas de las empresas a privatizarse. La privatización requería del saneamiento previo de estas empresas –despido de los trabajadores excedentes– y de un “sinceramiento” de las tarifas (un eufemismo utilizado para justificar la eliminación general e indiscriminada de los subsidios). Al mismo tiempo, sin embargo, las autoridades del Estado otorgaron a las empresas generosas exoneraciones en el pago de tributos, que han contribuido a erosionar la recaudación fiscal. También promulgaron normas específicas que permitían la depreciación acelerada de los activos de las empresas involucradas en procesos de fusión, lo cual elevó sus ganancias y al mismo tiempo redujo los ingresos tributarios del Estado (Durand 2005).

Un aspecto destacado de la privatización, consistente con el diagnóstico referido a la fragilidad institucional del país y a la necesidad de “comprar credibilidad” frente a los inversionistas, fue la utilización de contratos de concesión relativamente rígidos pero al mismo tiempo permisivos frente a las posibilidades de abuso del poder de mercado en perjuicio de competidores, proveedores y consumidores. De acuerdo a la Constitución vigente, estos contratos tienen el carácter de contratos-ley y no pueden ser modificados, unilateralmente, por la vía legislativa.

La concepción que inspiró los contratos de concesión y la adopción de marcos normativos poco flexibles, parecía expresar la búsqueda de un régimen “poco intensivo en instituciones”.<sup>2</sup> Por ejemplo, los contratos de concesión en telefonía fija establecieron un cronograma de reajuste de tarifas por un período de 5 años, durante el cual las funciones del organismo regulador se limitaron en gran medida a supervisar el cumplimiento de dicho cronograma. Si bien a corto plazo la rigidez de este modelo resultaba atractiva para los inversionistas, a mediano plazo se fueron poniendo en evidencia sus limitaciones, a medida en que la evolución de la economía y el propio proceso político, generaban presiones difíciles de administrar con el marco previsto en los contratos.

Otro aspecto destacado de la privatización fue la concentración del poder de decisión en Fujimori y en grupos reducidos de tecnócratas, sin contrapesos en otros poderes del Estado. Así, durante la década de 1990 se consideró más expeditivo y eficiente “legislar por Decreto”. La transparencia no fue considerada necesaria frente al imperativo de privatizar de la manera

más rápida y expeditiva posible. Las críticas fueron ignoradas y asociadas a un enfoque “gradualista”, que supuestamente resultaba vulnerable frente a los riesgos de reversión del proceso. En este contexto, algunos procesos de privatización tuvieron lugar en condiciones controvertidas debido a flagrantes conflictos de interés, y resultaron en rotundos fracasos con graves perjuicios para el bienestar de la sociedad.<sup>3</sup>

En síntesis, la privatización estuvo precedida por la promulgación de un conjunto de normas dirigidas a “comprar credibilidad” y a generar un entorno más atractivo para los inversionistas. Los consorcios ganadores de las subastas, tanto en electricidad como en telecomunicaciones, estuvieron liderados por empresas extranjeras, con la participación de grupos de origen nacional como socios minoritarios. Los resultados de la privatización han sido positivos en términos de cobertura y calidad de los servicios, aún cuando todavía no se ha logrado atender a buena parte de la población ubicada en las zonas rurales. Los contratos de concesión y los marcos normativos adoptados configuraron un régimen relativamente rígido, que limitaba las posibilidades de adecuar las relaciones contractuales a los cambios no anticipados en el entorno. Por último, la privatización se vio empañada por algunos casos de corrupción, que se explican por el carácter autoritario del régimen, por la ausencia de normas de transparencia y rendición de cuentas, y por la conducta oportunista de un grupo de tecnócratas vinculados al régimen.

En el ámbito específico de la regulación, debe destacarse el hecho de que fue el propio Fujimori quien inicialmente asumió el rol de designar a personas de su confianza en los cargos directivos de los organismos reguladores. La Ley de Telecomunicaciones establecía que el OSIPTEL dependía directamente del Presidente de la República, quien designaba a su Presidente de una terna propuesta por el Presidente del Consejo de Ministros. El diseño inicial en el sector eléctrico fue similar. Por mandato de la Ley de Concesiones Eléctricas, los Directores de la Comisión de Tarifas Eléctricas eran nombrados por el Presidente de la República, mediante resolución refrendada por el Ministro de Energía y Minas y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

El marco normativo mostraba importantes vacíos en varios asuntos críticos, incluyendo los procedimientos de selección y remoción de los Directores y la duración de su mandato. Tácitamente se asumía que los Directores podían ser removidos sin expresión de causa, por decisión del Presidente de la República o a propuesta del Ministro de turno. Puesto en otros términos, estaban sujetos al control político y en esa medida eran vulnerables a la influencia de los grupos

2 Tomo prestada esta expresión de Santiago Urbiztondo, quien la ha utilizado en alguna de sus conferencias.

3 Uno de los casos más destacados de conflicto de interés fue la privatización de la aerolínea estatal Aeroperú, como resultado de la participación del asesor principal del Ministro de Economía quien se desempeñaba simultáneamente como consultor de empresas privadas que participaron en el proceso de privatización. Ver al respecto: [www.congreso.gob.pe/comisiones/2001/cidef/investigacion/aeroperu/aero\\_abusada.pdf](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2001/cidef/investigacion/aeroperu/aero_abusada.pdf)

económicos, que frecuentemente se expresa a través de los actores políticos.

Otro rasgo destacado de la década del 1990 fue la "cultura del secreto" que caracterizó buena parte de gestión del Estado. La gestión de los organismos reguladores también mostró cierta opacidad. Por un lado, los vacíos normativos limitaban la capacidad de supervisión de las empresas a cargo de los organismos reguladores. En el caso de las telecomunicaciones, algunas empresas ignoraban con frecuencia los requerimientos de información por parte del OSIPTEL. Recién en Julio del 2000 se promulgó una Ley sobre la materia, otorgando mayores facultades a este organismo para requerir y obtener la información. Por otro lado, los propios reguladores eran muy proclives a clasificar casi toda la información como reservada o confidencial apelando fuera de contexto y sin mayor sustento a las normas de protección de los secretos comerciales, privando así a los usuarios y a sus asociaciones de la posibilidad de informarse y de participar más activamente en los procesos de determinación de las tarifas. La negativa a entregar información afectó también el desempeño de otros organismos del Estado como la Defensoría del Pueblo, la cual empezó a supervisar la prestación de servicios públicos desde fines de 1997.<sup>4</sup>

Es oportuno reconocer algunas excepciones. En efecto, por iniciativa propia algunos reguladores como el OSIPTEL y la CTE, empezaron a publicar sus proyectos de normas y reglamentos antes de su entrada en vigor a fin de recibir comentarios, y a convocar a reuniones y audiencias públicas con el propósito de difundir la información relevante y promover una mayor participación de las empresas y los usuarios en los procesos de decisión. Sin embargo, lo poco que se hizo en este campo no tuvo como correlato la adopción de un marco normativo general de cumplimiento obligatorio, sino que más bien fue el resultado de iniciativas aisladas. Tampoco se registró progreso alguno en la adopción de mecanismos de participación ciudadana. En realidad el gobierno utilizó y manipuló este término atribuyéndole una connotación muy precisa que, en cierto sentido, desnaturalizaba su contenido.<sup>5</sup>

Lo mismo puede afirmarse sobre la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. Si dejamos de lado las labores de auditoría contable a cargo de la Contraloría, fue muy poco lo que se hizo al respecto. El Congreso de la República ciertamente merece una mención especial debido a su pasividad y subordinación al Ejecutivo. Salvo honrosas excepciones, el Congreso no representó contrapeso alguno.

En términos generales puede afirmarse que la imagen y la legitimidad de los reguladores, desde su creación,

fue negativamente afectada por las decisiones tomadas por los privatizadores, especialmente en relación al contenido de los contratos de concesión. En este sentido, los reguladores han cargado con la herencia de desprestigio dejada por los privatizadores. Sin embargo, los primeros son también directamente responsables de su mala imagen, debido a su frecuente permisividad frente a diversas prácticas que vulneraban principios y derechos básicos de los consumidores.<sup>6</sup> Algunas de las personas designadas para integrar sus consejos directivos durante los 1990 tenían fuertes vinculaciones con grupos empresariales. Quizá por ello se mostraron más proclives a defender los intereses de las principales empresas concesionarias, que a proteger los derechos de los usuarios y promover la competencia.

## 2.- Las Reformas Institucionales en el Contexto de Transición Democrática

El proceso de privatización se desaceleró en 1998, a medida que se agudizaba la crisis política del régimen de Fujimori, y para fines prácticos se detuvo el año 2002, en el contexto de la crisis provocada por el frustrado intento de privatización en Arequipa. Al parecer, algunas de las lecciones de esta crisis fueron bien asimiladas por el gobierno de Toledo, y dieron lugar a un cambio sustantivo en la estrategia privatizadora.

El cambio de estrategia se hizo evidente con la adopción de un nuevo lenguaje. En lugar de privatización, un término que provocaba reacciones adversas, se enfatizaron otros términos como concesiones y promoción de inversiones. Luego se formularon nuevos lineamientos y objetivos para PROINVERSION, el organismo público que reemplazó a la COPRI del régimen anterior. Entre los principales objetivos de PROINVERSION se destacan el de **"promover las inversiones preferentemente descentralizadas en regiones y localidades", para lo cual se propone** "estimular la formación de agrupaciones y organizaciones de la sociedad civil que apoyen la presencia de inversionistas...diseñar mecanismos de participación local en el proceso de atracción y atención de los inversionistas...[y] coadyuvar en el proceso de conciliación entre las aspiraciones regionales y locales y las responsabilidades sociales de los inversionistas respecto al entorno y a la comunidad".

Un objetivo que ilustra muy bien el cambio de estrategia es el de **"priorizar la promoción de las inversiones que coadyuven a incrementar el empleo, la competitividad nacional y las exportaciones, conciliando los intereses nacionales, regionales y locales". También se destaca el objetivo de "promover una cultura favorable a la inversión**

4 Durante sus primeros años de vida, el OSINERG se negó a responder requerimientos de información por parte de la Defensoría del Pueblo, y en una ocasión del Presidente de ese organismo dispuso que su mesa de partes se negara a recibir la correspondencia de la Defensoría.

5 El término participación ciudadana fue utilizado para promover la venta de las acciones remanentes de las empresas privatizadas –una versión restringida del accionariado difundido– con lo cual se asoció la participación ciudadana a los derechos de propiedad.

6 Ver al respecto los informes presentados por el Defensor del Pueblo al Congreso de la República durante el periodo 1997-2001 y los reportajes y boletines de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC).

**no dependiente del Estado Peruano como medio de crecimiento y desarrollo económico y social.” Para ello se propone, entre otras cosas, la tarea de “establecer alianzas estratégicas con medios de comunicación y con organizaciones con ascendiente sobre la población en general (instituciones religiosas, centros educativos, cámaras de comercio, gremios, etc.) para crear redes de apoyo que difundan un mensaje favorable a la inversión no dependiente del Estado Peruano a nivel nacional, regional y local.”<sup>7</sup>**

El contraste con el discurso y con la estrategia privatizadora del régimen de Fujimori es evidente. Durante los 90 prevaleció una orientación tecnocrática y centralista, interesada en liquidar las empresas estatales de la manera más rápida y expeditiva posible. Al parecer, las empresas consultoras y los bancos de inversión que participaron en la formulación de los contratos de concesión, tenían un interés directo en vender las empresas al mayor valor posible, a fin de elevar el valor de sus honorarios y comisiones. Quizá por ello el proceso se orientó a maximizar los recursos fiscales obtenidos con la venta de las empresas, y no a promover el bienestar ciudadano ni el desarrollo de la infraestructura. La privatización fue concebida como un fin en sí misma, y no como un medio para promover el desarrollo. Tampoco se prestó mayor atención a las consecuencias negativas asociadas al abuso de poder de mercado, ni al establecimiento de sistemas de regulación eficaces.

Las reformas institucionales de mayor envergadura se iniciaron con el gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua. A pocos meses de iniciar su gestión el gobierno promulgó el Decreto Supremo N° 032-PCM, dirigido a “fortalecer los actuales niveles de autonomía e independencia de los Organismos Reguladores” y a facilitar el “desarrollo de mecanismos que permitan ejercer una mejor fiscalización de su desempeño”.

Esta norma constituye el primer hito de la reforma, y expresa una concepción opuesta a la prevaleciente durante los 1990. En efecto, postula que “la autonomía e independencia de los Organismos Reguladores en el ejercicio de sus funciones constituye una garantía para los usuarios de los mencionados servicios públicos, así como para las empresas que operan e invierten en los sectores respectivos”. La norma obliga a los reguladores a “establecer mecanismos que permitan (i) el acceso de los ciudadanos a la información administrada o producida por ellos; y, (ii) la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y en la evaluación del desempeño de dichos organismos”. Entre ellos se incluye la obligación de publicar los proyectos de normas y resoluciones con su exposición de motivos, así como la correspondencia con las empresas y los organismos del sector, y un informe sobre el logro de sus objetivos.

La norma también introdujo, por primera vez, el mecanismo de renovación secuencial y escalonada de

los miembros de los Consejos Directivos, de manera que una vez por año se renueva un miembro de dichos Consejos. Este mecanismo asegura continuidad y neutraliza el impacto que, de otra manera, tendría del ciclo político electoral. En relación al proceso de selección, se estableció la obligación de publicar y difundir la relación de los candidatos a directores, para que todas las partes interesadas pudieran expresar su opinión. También se establecieron nuevas restricciones a la remoción arbitraria de los directores, las cuales sólo tendrían lugar “en casos de falta grave comprobada y fundamentada, previa investigación en la que se le[s] otorga un plazo no menor de 10 días para presentar sus descargos.”

El segundo hito de la reforma fue la promulgación del DS N° 124-PCM, en diciembre del 2001, bajo el gobierno de Alejandro Toledo. Esta norma tuvo como propósito “establecer mecanismos de transparencia adicionales” a los contemplados por las normas vigentes, con el argumento de que “la aplicación de dichos mecanismos ayudará a dotar de una mayor legitimidad y predictibilidad a las decisiones de los Organismos Reguladores”.

**“Durante los 90 prevaleció una orientación tecnocrática y centralista, interesada en liquidar las empresas estatales de la manera más rápida y expeditiva posible. (...) La privatización fue concebida como un fin en sí misma, y no como un medio para promover el desarrollo.”**

¿Cuáles son estos mecanismos? En primer lugar, la norma obliga a los reguladores a establecer y difundir los procedimientos de fijación de precios regulados, los cuales deben incluir una relación de los organismos competentes, la especificación de sus facultades, los plazos en que cada uno debe pronunciarse, los recursos que pueden interponer las empresas y los plazos relevantes. En segundo lugar, la norma establece que “Las Empresas Prestadoras, los Usuarios y sus organizaciones representativas tienen el derecho a acceder a los informes, estudios, dictámenes o modelos económicos que sean el sustento de las Resoluciones que fijan precios regulados, salvo que esta información sea clasificada expresamente como confidencial por el Organismo Regulador, por afectar los intereses de alguna de las partes involucradas en el procedimiento.” En este caso, “la declaración de cierta información como “confidencial” deberá constar en una Resolución motivada del Consejo Directivo del Organismo Regulador.”

7 Ver al respecto [www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)

Deotrolado, la norma reconoce expresamente el derecho de las empresas reguladas y de las organizaciones representativas de consumidores a “solicitar y obtener audiencias con los funcionarios de los Organismos Reguladores, a fin de intercambiar opiniones respecto del proceso de fijación de precios regulados”; y obliga a estos organismos a publicar en su página web una relación de las reuniones que hubieren celebrado. Finalmente, el decreto en cuestión establece que “Los Organismos Reguladores están obligados, con anterioridad a la publicación de la Resolución que fija precios regulados, a realizar una audiencia pública en la cual exponga los criterios, metodología, estudios, informes, modelos económicos o dictámenes que han servido de base para la fijación del precio regulado”. También se establece que el incumplimiento de estas obligaciones “será considerado falta grave, sancionable con destitución, sin perjuicio de la responsabilidad penal.”

Esta norma fue posteriormente elevada a rango de Ley, cuando se promulgó la “Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas” en octubre del 2002.<sup>8</sup> Muy pocos organismos públicos están sujetos a estos estándares de transparencia y rendición de cuentas en su gestión.

De otro lado, en abril del 2002 se promulgó la “Ley que establece disposiciones para garantizar la concordancia normativa entre los procesos de privatización y concesiones con la legislación regulatoria”. Durante el régimen de Fujimori los procesos de privatización podían llevarse a cabo sin necesidad de considerar sus consecuencias en el desarrollo de los mercados y en el bienestar de la ciudadanía. Se asumía implícitamente que toda privatización, en sí misma, elevaba el bienestar, y por ello no era necesario consultar la opinión del organismo regulador. La nueva Ley estableció que “Las disposiciones comprendidas en los procesos de privatización y concesiones referidas a materias de la competencia de los organismos reguladores, deberán contar con la opinión del Consejo Directivo del organismo regulador competente, como requisito previo a su aprobación.”

Por último, es preciso destacar una Ley más reciente que refuerza la autonomía de los reguladores y establece nuevos mecanismos e instancias de participación. Esta Ley integra el contenido de las normas aprobadas por el gobierno de Paniagua, y fija procedimientos más exigentes para los casos de remoción de los miembros de los Consejos Directivos de los Organismos Reguladores. En efecto, establece que “en el caso de remoción, el Presidente del Consejo

de Ministros informará, dentro de los diez (10) días útiles, a la Comisión Permanente del Congreso de la República las razones que motivaron dicha decisión.”<sup>9</sup> Asimismo, crea Consejos de Usuarios adscritos a cada uno de los organismos reguladores de los cuales se espera que emitan opinión respecto del desempeño del regulador, participen en las audiencias públicas, realicen eventos académicos sobre los problemas del sector, reciban y presenten consultas de los usuarios y propongan líneas de acción.

La adopción de este nuevo marco normativo ciertamente representa un paso importante en la dirección correcta, y puede atribuirse a la emergencia de nuevos actores y nuevas ideas en el contexto de transición a la democracia. Entre ellas se destaca la corriente que enfatiza la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Algunos medios de comunicación también han jugado un rol más activo en la defensa de los derechos ciudadanos.

Asimismo, puede destacarse el rol del Congreso de la República, no solamente por la promulgación de las nuevas normas legales, sino también por el rol de fiscalización y supervisión que ha jugado en estos años. En contraste con el Congreso del régimen anterior, caracterizado por su sumisión al Ejecutivo, el Congreso actual ha mostrado mayor interés e iniciativa en la regulación de los servicios públicos. Si bien no todas sus iniciativas han estado bien encaminadas, puede afirmarse, en su descargo, que la experiencia de regulación en el Perú es muy reciente y aún se están dando los primeros pasos en el desarrollo de una cultura política consistente con las mejores prácticas de regulación observadas en otros países. En este campo, como en muchos otros, la clase política se encuentra en pleno proceso de aprendizaje.

También es oportuno mencionar a organizaciones que durante el régimen de Fujimori jugaron un rol activo en la defensa de los derechos de los consumidores y de los ciudadanos en general, como es el caso de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC) y la Defensoría del Pueblo, respectivamente. Sus voceros asumieron los riesgos de cuestionar las tropelías del régimen y por ello, con la caída de Fujimori, la legitimidad de estas organizaciones se fortaleció, de manera que sus propuestas dirigidas a cautelar la autonomía de los organismos reguladores, asegurar la transparencia y promover la mayor participación ciudadana en los procesos regulatorios encontraron mayor acogida entre los actores políticos.<sup>10</sup>

8 Ley 27838, promulgada el 3 de octubre del 2002.

9 Ley 28337, promulgada en agosto del 2004. Esta Ley modifica de manera sustantiva la Ley marco de los organismos reguladores, promulgada en las postrimerías del gobierno de Fujimori, e incorpora en su integridad las normas contenidas en el DS 032-PCM, aprobado en Marzo del 2001, perfeccionando algunas de ellas.

10 Durante el régimen de Fujimori, la Defensoría del Pueblo enfrentó muchas limitaciones para expresar su voz sobre los problemas de la regulación de los servicios públicos. Con el nuevo régimen la situación cambió radicalmente. De hecho, la Defensoría fue invitada por primera vez al Congreso a tratar estos problemas recién en el año 2001, y presentó una exposición al respecto en la primera sesión de la recién instalada Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

Por último, aunque no por ello menos importante, los organismos reguladores han constituido también una fuerza importante en el proceso de reforma. Como se indicó en la sección anterior, durante el régimen de Fujimori algunos reguladores adoptaron, *de motu proprio*, iniciativas dirigidas a elevar la transparencia de la regulación. Los pocos espacios de autonomía fueron bien aprovechados para seleccionar profesionales calificados, promover actividades de capacitación y constituir equipos bien afiatados. Con la caída del régimen de Fujimori se modificó también la composición de sus Consejos Directivos, y se incorporaron personas más vinculadas al Estado y al mundo académico, que a los intereses de las empresas concesionarias. En este proceso se fue gestando una cultura corporativa marcada por la ética profesional, la sensibilidad social y el compromiso en la lucha contra la pobreza, a contracorriente de la insensibilidad burocrática y de los conflictos de interés, que frecuentemente han caracterizado a otras instituciones del Estado peruano.

### 3.- Las Reformas Pendientes

La evidencia presentada revela que la transición a la democracia ha estado acompañada de cambios sustantivos en la privatización y la regulación de los servicios públicos. Sin embargo, es necesario continuar y profundizar el proceso de reformas, a fin de consolidar lo avanzado y evitar su reversión en el futuro. A continuación se formulan algunas propuestas específicas.

En primer lugar, si bien se han registrado avances en la autonomía de los reguladores, es posible perfeccionar el mecanismo de selección de los miembros de los consejos directivos a fin de hacerlo más transparente y abierto al escrutinio de la ciudadanía. Así como la selección de los actuales presidentes de los consejos directivos se ha realizado mediante concurso público, también es recomendable utilizar un procedimiento similar para la selección de los nuevos directores. En el mismo orden de ideas, es recomendable una mayor participación del poder legislativo en este procedimiento, por ejemplo ratificando a los miembros de los consejos directivos propuestos por el ejecutivo.

Como se indicó, el marco normativo vigente establece que en los casos de remoción de los directores, el Presidente del Consejo de Ministros debe informar a la Comisión Permanente del Congreso sobre las razones que justifican dicha remoción. No tiene sentido entonces que el poder legislativo se abstenga de participar del proceso mismo de designación.<sup>11</sup> Una opción a

considerar es el reconocimiento constitucional de los organismos reguladores, con un estatus similar al que actualmente tienen instituciones como el Banco Central de Reserva o la Superintendencia de Banca y Seguros.

En segundo lugar, si bien los organismos reguladores cuentan con recursos provenientes de los aportes de las empresas reguladas, calculados como un porcentaje de sus ingresos, no tienen autonomía presupuestal pues están sujetos a diversas normas de austeridad, racionalización y control del gasto que limitan seriamente su desempeño. En efecto, en contraste con la rápida expansión de las empresas de servicios públicos, el número de profesionales que actualmente trabajan en los reguladores casi no ha variado desde su creación. Además, las normas les impiden viajar a reuniones con sus pares en otros países, o a participar en eventos internacionales, privándolos de actividades de vital importancia para compartir experiencias e información muy valiosa en la toma de decisiones. Resulta inaudito, y hasta vergonzoso, que solo puedan hacerlo cuando alguna fuente extranjera aporta los recursos para financiar los viajes, algo que no ocurre con sus contrapartes en otros países.

En tercer lugar, es preciso reconocer que las decisiones de los organismos reguladores pueden ser revertidas en el ámbito del poder judicial. Bajo ciertas condiciones, esto podría ofrecer mayores garantías de respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos. Sin embargo, es oportuno preguntarse por las competencias y las calificaciones de los jueces para examinar y resolver estas controversias de manera justa y razonable, considerando su naturaleza compleja y especializada. Una opción a evaluar es, precisamente, la formación de jueces especializados en problemas de regulación y supervisión de los servicios públicos. También puede contemplarse la posibilidad de restringir expresamente la posibilidad de que los jueces reviertan decisiones de los reguladores pero sólo cuando dichas decisiones tienen un carácter discrecional.

En cuarto lugar, es necesario definir con mayor precisión el contenido y la secuencia de la descentralización de los sistemas de regulación. El marco normativo vigente establece que los organismos reguladores son organismos públicos descentralizados, que desempeñan diversas funciones.<sup>12</sup> Lamentablemente, la Ley de Bases sobre Descentralización, promulgada en el 2001, dio lugar a ciertas ambigüedades al incluir como competencias compartidas entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales la "promoción,

11 Uno de los riesgos de involucrar al órgano legislativo en la designación de los directores, es que el proceso se hace más complejo y puede dilatarse, debilitando el mecanismo de la renovación escalonada actualmente vigente, que en principio permite renovar un miembro del Consejo Directivo cada año. De hecho, aún sin la participación del Poder Legislativo en el proceso de selección, se han registrado varias dilaciones con el marco normativo vigente. A la fecha de escribir este artículo (mayo del 2006), tanto el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) como el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) contaban con solo 4 directores con mandato vigente, y no con los 5 que establece la Ley.

12 Entre ellas se destacan la función supervisora (verificar el cumplimiento de las normas), reguladora (fijar tarifas), normativa (expedir normas), fiscalizadora y sancionadora (imponer sanciones por incumplimiento de normas y obligaciones contractuales), solución de controversias (entre empresas, y entre empresas y usuarios) y solución de los reclamos de los usuarios.

gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel.”

Las indefiniciones en este terreno son explicables, pero pueden dar lugar a conflictos innecesarios que es preciso evitar.<sup>13</sup> Al respecto es necesario explicitar algunos criterios que pueden orientar la revisión del marco normativo y el propio proceso de descentralización, entre las cuales se destacan el desarrollo de capacidades institucionales en las distintas regiones, las necesidades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y consideraciones de tipo costo-beneficio (por ejemplo la generación de economías de escala asociadas a la centralización de algunas funciones).

**“La eventual aprobación de la Ley y la implementación del régimen de control de fusiones, enfrentará sin duda la presión de grupos económicos poderosos cuyos intereses pueden verse afectados, como históricamente ha ocurrido en otros países.”**

En quinto y último lugar, es preciso llenar algunos vacíos en el marco normativo, particularmente aquellos que debilitan a la sociedad y al Estado en su capacidad de regular e impedir la concentración excesiva del poder monopólico. El más destacado se refiere a la ausencia de una Ley de fusiones y concentraciones empresariales. En el Congreso se viene debatiendo un Proyecto de Ley sobre la materia, el cual enfrenta, como era de esperarse, la oposición de las grandes empresas y de sus abogados, quienes ejercen “la profesión del poder”.<sup>14</sup>

Hay un intenso debate al respecto, que no tiene sentido reproducir en estas líneas.<sup>15</sup> Sin embargo, pueden formularse algunas precisiones para el caso específico de los sectores regulados, pues se afirma que el control de fusiones resulta innecesario en estos casos en la medida en que los reguladores precisamente disponen de instrumentos para impedir el abuso de poder de mercado (Rebaza 1997, 2004). Este argumento coloca en un segundo plano el hecho de que las fusiones reducen o eliminan la competencia, y por tanto debilitan la estrategia de liberalización de los mercados, que ha probado ser exitosa en el desarrollo de industrias tradicionalmente reguladas como las telecomunicaciones.

De otro lado, ignora que la regulación es también un proceso político, orientado a modificar o estabilizar las reglas de juego. La eficacia de un sistema de regulación depende, en cierta medida, de los niveles de concentración de la industria. Cuando las empresas compiten entre sí, sus intereses tienden a neutralizarse, lo cual facilita la regulación. Por el contrario, la concentración excesiva puede elevar la capacidad de las empresas de influir en el proceso político y afectar la autonomía del regulador.

La eventual aprobación de la Ley y la implementación del Régimen de Control de Fusiones, enfrentará sin duda la presión de grupos económicos poderosos cuyos intereses pueden verse afectados, como históricamente ha ocurrido en otros países. Al respecto es oportuno advertir que, en contraste con el diseño institucional de los reguladores, descrito en la sección anterior, la situación actual del INDECOPI es muy precaria en materia de autonomía y de “blindaje” frente a las presiones del poder económico y político. De hecho, sus principales directores y funcionarios, pueden ser removidos y reemplazados de manera arbitraria y sin expresión de causa por el poder ejecutivo.

Asimismo, la magnitud de sus recursos presupuestales es muy limitada, al extremo que la institución viene sufragando un elevado porcentaje de sus gastos de funcionamiento con recursos propios, generados por las tasas que cobra por sus servicios. Por tal motivo, el fortalecimiento institucional del INDECOPI debe ser incorporado en el Proyecto de Ley que se viene discutiendo, y resulta indispensable para que el control de fusiones pueda operar adecuadamente, sin desviarse de sus objetivos.<sup>16</sup>

#### **4.- El Acceso a los Servicios Públicos**

En las sociedades democráticas y civilizadas, el respeto y la defensa de la dignidad de las personas se expresa en el acceso universal a servicios básicos para la vida, en condiciones equitativas y sin exclusiones, independientemente de que las personas dispongan o no de suficientes ingresos. En el mundo actual la calidad de vida – entendida como la capacidad de las personas de realizarse como seres humanos y como la libertad de elegir estilos de vida diferentes (Sen 1993)– es altamente sensible a las condiciones de acceso a estos servicios, pues ellas afectan funciones y capacidades esenciales

13 Artículo 36 de la Ley N° 27783. La Ley de Gobiernos Regionales aclara que “la regulación de los mercados de servicios públicos corresponde al Gobierno Nacional, a través de los organismos reguladores, en concordancia con la Constitución, en cuanto a la capacidad de los gobiernos regionales para regular los servicios de su responsabilidad”. Al mismo tiempo, esta misma Ley otorga a los gobiernos regionales una serie de funciones vinculadas a las políticas de desarrollo de la infraestructura. En el caso de las telecomunicaciones, establece como una función de los gobiernos regionales “formular, aprobar, ejecutar, evaluar dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de telecomunicaciones de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes regionales”.

14 Ver al respecto el artículo “Abogados: la profesión del poder”, publicado en la revista Business (Mayo 1996:8-19). Citado también en Durand (2005: 210).

15 La oposición a que se promulgue una ley de esta naturaleza ha estado liderada por personas que dirigieron el INDECOPI durante la década pasada y, naturalmente, por abogados de las principales empresas de servicios públicos. Ver al respecto Bullard (2003), Boza (1998), Quintana (1999) y Rebaza (1997, 2004). Los argumentos a favor pueden encontrarse en OSINERG (2002), Távora y Díez-Canseco (2003), Távora (2004, 2005).

16 Al parecer, la última versión del proyecto ya incorpora un conjunto de normas referidas a la autonomía del INDECOPI, similares a las descritas en la sección anterior sobre los mecanismos de protección frente a la remoción arbitraria, las cuales alcanzan a las autoridades de mayor rango.

como lograr un nivel adecuado de nutrición, vivienda, buena salud, integrarse socialmente y formar parte de la vida de la comunidad. En consecuencia, las reformas institucionales y las políticas de desarrollo de la infraestructura, deben responder a consideraciones de justicia social y no solamente a criterios de eficiencia o de cálculo económico.

Los problemas de acceso a los servicios públicos son ciertamente complejos, y las generalizaciones conducen a error. Si bien hay factores explicativos comunes a todos los sectores, cada uno de ellos tiene, como veremos, su propia especificidad. En realidad, los problemas de acceso trascienden el ámbito de la regulación, y su solución involucra a otros organismos del Estado, particularmente a aquellos responsables de la formulación e implementación de las políticas sectoriales, incluyendo especialmente a sectores como salud, educación y agricultura.

Al respecto es oportuno recordar que las políticas públicas son efectivas cuando expresan una comprensión integral de los problemas, y van acompañadas de intervenciones en varios frentes de manera simultánea. Los experiencias de desarrollo son difíciles y complejas, e involucran procesos interrelacionados en distintos ámbitos como el político, institucional, sociológico, tecnológico, cultural y medio ambiental. Estas experiencias están condicionadas, a su vez, por una densa red de conexiones entre procesos que operan a nivel local, regional y global. El desarrollo tiene lugar cuando los distintos actores políticos, en cada nivel, trabajan de manera efectiva y construyen las capacidades requeridas para coordinar, crear y aprovechar las sinergias entre ellos.

Una condición básica para lograrlo es la participación activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, y la adopción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Pero también es preciso contar con los recursos apropiados. Una de las principales restricciones que los procesos de desarrollo local enfrentan en las zonas más pobres del país, es precisamente la falta de recursos para acceder a servicios básicos como las telecomunicaciones, la provisión de agua y saneamiento, y la energía.

#### 4.1) Telecomunicaciones

A fines del 2005, la "tele densidad" –definida como el número de líneas en servicio por cada 100 habitantes– llegaba sólo al 8.27% para la telefonía fija y a 20.51 para la telefonía móvil. Estas cifras están por debajo de las registradas en América Latina.<sup>17</sup> Entre los factores que explican esta baja tele densidad pueden destacarse los bajos niveles de ingresos y el alto grado de desigualdad que caracterizan a nuestro país y, de otro lado, los altos costos de inversión asociados a la expansión del servicio, los cuales se explican, a su vez, por el alto grado de dispersión

demográfica y las dificultades de la geografía, que caracterizan a las zonas rurales del país.

Los estudios econométricos muestran que en los países con menor grado de desigualdad, se observa un mayor acceso a las tecnologías de información y comunicaciones (Estache, Manacorda y Valletti 2003). En términos generales, los países más integrados, con mayor cohesión social y desarrollo institucional, muestran un mayor grado de desarrollo en sus redes de telecomunicaciones, toda vez que dicho desarrollo tiene como correlato el desarrollo de redes sociales a escala local, regional, nacional e, incluso, internacional. Por el contrario, las sociedades fragmentadas así como aquellas que excluyen del progreso a los pobres, muestran un desarrollo menor.

La demanda, tanto pública como privada, juega un rol decisivo en el desarrollo de las telecomunicaciones. Por ello, las políticas dirigidas a reducir la pobreza y a generar empleo productivo de manera sostenible, tendrán un fuerte impacto en el desarrollo de las telecomunicaciones. Sin una buena política social, que reduzca la pobreza e integre a los excluidos, la teledensidad seguirá siendo baja. Uno de los componentes centrales de la demanda que puede incentivar, en el futuro, el desarrollo de las redes de las telecomunicaciones, es la inversión pública en servicios sociales como salud y educación, y en general la inversión orientada a modernizar, descentralizar y democratizar el funcionamiento al Estado.

En efecto, en la mayoría de países del mundo se observa que los organismos públicos constituyen una de las categorías más importantes de clientes de los servicios que ofrecen las tecnologías de información y comunicaciones. Por ejemplo, el desarrollo de nuevos sistemas de gobierno electrónico, puede dar lugar a demandas importantes de conectividad, al igual que la implementación de programas y aplicaciones informáticas dirigidas a elevar la calidad de la salud, la educación y el desarrollo local. El despliegue de redes y servicios en zonas rurales puede ser entonces financiado, en gran medida, con recursos provenientes de clientes públicos como colegios, postas médicas y municipios.

Para ello es necesario, obviamente, alcanzar un mayor nivel de coordinación intersectorial, a fin de que los programas y proyectos específicos puedan complementarse y generar sinergias entre ellos. Asimismo, es preciso poner en marcha programas descentralizados dirigidos a promover la incubación y el desarrollo de pequeñas empresas de telecomunicaciones y proveedores de servicios, que operen en espacios locales y regionales. Al respecto podrían replicarse algunas experiencias que han mostrado cierta efectividad, como es el caso de los Centros de Innovación Tecnológica (CITEs), avanzando al mismo tiempo en la formación de recursos humanos

<sup>17</sup> En términos comparativos, la teledensidad en telefonía fija en el Perú solo es superior, ligeramente, a la registrada en Paraguay, Bolivia y otros países centroamericanos.

especializados en tecnologías de información y las comunicaciones, con el aporte de Universidades y ONGs locales. Una participación más activa de las PYMES permitiría superar las dificultades asociadas a los elevados costos y *overheads*, que frecuentemente limitan la presencia de los operadores de mayor tamaño en el espacio rural.

Al mismo tiempo es fundamental contar con una regulación efectiva en ámbitos muy complejos y diversos, incluyendo la interconexión y el uso eficiente de la infraestructura, la determinación de los cargos de acceso a las distintas redes, la actualización y supervisión del cumplimiento de normas de calidad, protección del consumidor y contra el abuso de poder de mercado, y la administración del esquema de subsidios financiado con fondos del FITEI, entre otros.

Los problemas de acceso también se presentan en el ámbito urbano marginal, en ciudades que ya cuentan con cobertura. La principal restricción ha sido el nivel relativamente elevado de las tarifas, en relación a los bajos ingresos de las familias. Las tarifas de telefonía fija se incrementaron a niveles muy altos durante los años posteriores a la privatización, como resultado del "rebalanceo tarifario" acordado en los contratos de concesión. Luego empezaron a disminuir de manera progresiva, cuando empezó a operar, en septiembre del 2001, el mecanismo de reajustes previsto dichos contratos. Este mecanismo fija precios tope para canastas de servicios, los cuales son reajustados de acuerdo a porcentajes determinados por un factor de productividad –que se fija cada tres años– y por el índice de precios al consumidor. Los porcentajes de reajuste se aplican a los promedios ponderados de las tarifas correspondientes a los diversos planes de consumo de telefonía fija, dejando en libertad a la empresa para decidir las reducciones específicas en cada plan y en cada componente de la tarifa, siempre que no exceda el tope establecido para cada canasta.<sup>18</sup>

La principal ventaja del mecanismo de reajustes con precios tope, es que genera incentivos para que la empresa regulada aumente su eficiencia productiva, y al mismo tiempo permite trasladar esta mayor eficiencia a los consumidores, vía menores tarifas. Asimismo, la libertad comercial que la empresa tiene para decidir la aplicación de los reajustes, la induce a adoptar esquemas eficientes de discriminación de

precios que, bajo ciertas condiciones, pueden tener un impacto progresivo en términos de equidad.<sup>19</sup>

Sin embargo, si bien este mecanismo es adecuado en países que han logrado niveles elevados de teledensidad, no lo es tanto en países como el Perú, cuyas redes de telecomunicaciones tienen aún un bajo nivel de cobertura. En efecto, la aplicación sucesiva de reajustes similares de tarifas en todo el territorio, reduce los incentivos a invertir en zonas rurales, debido a que los costos unitarios de expandir las redes y proveer el servicio en estas zonas, tienden a aumentar a medida que se eleva la cobertura (lo cual se explica, como se indicó, por el nivel reducido de ingresos y por tanto del tráfico, por las dificultades geográficas y la elevada dispersión demográfica).<sup>20</sup>

El OSIPTEL ha formulado recientemente una propuesta dirigida a flexibilizar la aplicación del mecanismo de precios tope, a efectos de introducir incentivos para la expansión de la cobertura de las redes de telefonía fija.<sup>21</sup> En lugar de trasladar todo el efecto del factor de productividad a la reducción de tarifas, lo cual solo beneficia a los actuales usuarios, se propone utilizarlo también para subsidiar las tarifas en zonas con menores niveles de ingreso, incentivando así la demanda y la expansión de las redes en estas zonas. La aplicación de este mecanismo requerirá, ciertamente, de un mayor esfuerzo por parte del OSIPTEL, tanto en lo que se refiere al desarrollo de nuevos esquemas de regulación –por ejemplo en base a empresas modelo eficientes– como también en la adopción de nuevas técnicas y herramientas de planificación y supervisión, a fin de asegurar un despliegue eficiente de las redes.

#### 4.2) Agua y saneamiento

El porcentaje de cobertura de las redes de agua en las zonas urbanas se encuentra en el orden del 81% de los hogares, mientras que en el sector rural es de sólo 62%. Los porcentajes correspondientes al servicio de alcantarillado son del 71% y 30% respectivamente.<sup>22</sup> Como se indicó, el acceso a estos servicios tiene un impacto muy alto en la calidad de vida y en la salud de las personas.

Desde la década pasada el discurso oficial sobre el desarrollo del sector, ha enfatizado la necesidad de promover la inversión privada. El argumento es que

18 Para el primer periodo de aplicación de este mecanismo, entre el 1/9/2001 y el 31/8/2004, se fijó un factor de productividad del 6%. Luego, en el año 2004, el OSIPTEL aprobó un factor de 10.07%, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de agosto del 2007. Durante los primeros años el impacto de este mecanismo en el nivel nominal de las tarifas no fue muy significativo, debido a que la empresa concesionaria optó por aplicar los reajustes a determinadas variables o atributos de los planes de consumo, incluyendo los horarios de las tarifas reducidas, los cargos por establecimiento de llamada –actualmente eliminados– y los minutos libres incluidos con el pago de la renta básica mensual. Inicialmente el "horario nocturno" con tarifas reducidas, empezaba recién a las 11 pm.

19 Bajo los esquemas de precios tope aplicados a canastas de servicios, que otorgan libertad a la empresa para discriminar precios, la decisión óptima de la empresa consiste en fijar precios más altos a los segmentos del mercado con menor elasticidad-precio en la demanda y viceversa, precios más bajos a los segmentos con mayor elasticidad. En la medida en que los segmentos con mayor elasticidad-precio correspondan a los estratos socioeconómicos más pobres, la discriminación de precios inducida por este mecanismo de precios tope, tendrá un impacto progresivo, en el sentido de que reduce las desigualdades (los más pobres pagan tarifas más bajas).

20 Según las cifras del censo del 2005, se estima que la población rural en el Perú representa el 27.7% del total, es decir 7.5 millones de personas, de las cuales aproximadamente la mitad vive en centros poblados de menos de 500 habitantes.

21 Ver al respecto el Proyecto de Modificación del Instructivo para el Ajuste de Tarifas de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Categoría I de Telefónica del Perú S.A.A., aprobado mediante Resolución N° 022-2006/CD-OSIPTEL. <http://www.osiptel.gob.pe/index.ASP?T=P&P=2731>

22 Ver al respecto Políticas Públicas para la Vigencia de Derechos. Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de La República 2004-2005. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005. pp. 152, 159.

dada la restricción de recursos fiscales, no hay otra manera de financiar la inversión requerida para mejorar la calidad del servicio y ampliar su cobertura. De hecho, se han iniciado procesos para otorgar el servicio en concesión en varias ciudades del país. La Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre la importancia de adoptar estas decisiones “contando con mecanismos adecuados de participación y consulta ciudadana” para lo cual es preciso “que las autoridades informen debidamente y logren los consensos necesarios que brinden legitimidad real a las decisiones en materia de servicios públicos (2005: 152).

Al respecto debe mencionarse que la provisión sostenible de servicios de agua y alcantarillado requiere de inversiones de gran envergadura, particularmente en lo que se refiere a obras de ingeniería como represas, túneles y trasvases, y en el propio despliegue de las redes en las ciudades. También es oportuno recordar la necesidad de asegurar un uso racional del agua, tanto en el ámbito urbano como en el rural, lo cual requiere de un buen manejo de cuencas, planificación de cultivos y gestión de sistemas de riego. Un problema recurrente en el país ha sido la contaminación por efluentes provenientes de las actividades productivas, en especial la minería, y por los desechos domésticos y agroquímicos. En general, la provisión de servicios de agua y alcantarillado da lugar a externalidades considerables en el ámbito de la salud pública, y tiene un impacto muy alto en la ecología y el medio ambiente.

Por ello, no tiene sentido promover la participación privada entendida como sustituto o reemplazo de la participación estatal. Algunos autores observan que los riesgos contractuales asociados a una eventual concesión de estos servicios al sector privado, son mucho más altos que los que se observan en otros sectores como energía (gas y electricidad), telecomunicaciones, y transporte, debido a la magnitud y al carácter hundido de las inversiones, a las externalidades asociadas al medio ambiente y al impacto que la provisión del servicio tiene en la salud de las personas e, incluso, en las posibilidades de mitigación de incendios en las ciudades (Crocker y Masten 2002). También pueden destacarse las disrupciones generadas por el despliegue, mantenimiento y renovación de las redes de agua y desagüe en las ciudades, así como la incertidumbre asociada a los ciclos hidrológicos.

Todos estos factores elevan los riesgos de expropiación de inversiones, y darían lugar a costosas renegociaciones contractuales bajo un esquema de provisión privada del servicio. Esto explica por qué en casi todos los países del mundo –incluyendo por cierto los países industrialmente avanzados, caracterizados por un clima atractivo para la inversión privada– la provisión del servicio esta a cargo de empresas estatales, municipales e incluso cooperativas. Históricamente el Estado ha jugado y juega un rol

fundamental en este sector, y las empresas privadas son una excepción.

Algunos medios de comunicación vienen difundiendo la idea de que el sector no puede seguir dependiendo “

las tarifas solamente cubren una parte de los costos totales, y no se determinan con criterios comerciales. Dada la envergadura de los proyectos requeridos para atender a una población creciente, así como la importancia de las externalidades, particularmente el impacto que estos servicios tienen en la salud de las personas, la mayor parte de las inversiones en proyectos de agua y saneamiento se financia directamente con recursos fiscales.

El hecho de que la provisión de estos servicios en casi todo el mundo esté a cargo de empresas estatales y municipales, debería al menos llamar a reflexión sobre las debilidades del discurso privatista a ultranza aún presente en el Perú. Algunos analistas destacan precisamente el hecho de que países industrialmente avanzados como los EE.UU., han optado por la provisión a cargo de empresas públicas, y cuestionan si existen razones suficientes para esperar resultados positivos de la privatización, en países con un entorno menos atractivo para la inversión privada (Crocker y Masten 2002: 28).

Al respecto es oportuno destacar que en un estudio realizado sobre la frustrada privatización de SEDAPAL –la empresa que abastece a Lima– se afirma que el aumento esperado en las tarifas debilitó el respaldo político a la privatización, y también que se perdió la oportunidad de hacerlo cuando el régimen aún gozaba de respaldo y popularidad (Alcazar, Xu y Zuluaga 2002). El argumento no es muy convincente, pues no explica por qué la privatización fue exitosa en otros sectores y en un contexto político similar, como es el caso de la electricidad y las telecomunicaciones. Si bien los autores reconocen los riesgos asociados a las elevadas inversiones hundidas requeridas para la provisión del servicio, no parecen percibir la especificidad propia del sector, ni las diferencias sustantivas que presenta en comparación con otros sectores.

En realidad, el discurso privatista ha generado expectativas infundadas sobre la existencia de

soluciones fáciles a los graves problemas que enfrentan las empresas de agua y saneamiento en el Perú, como si el cambio de propiedad fuera la “varita mágica” que resolverá dichos problemas. Al mismo tiempo, ha servido para justificar la inacción y virtual parálisis gubernamental en este sector –“si no se privatiza, no hay nada que hacer”– y para racionalizar la decisión macroeconómica de recortar los recursos presupuestales asignados a inversión pública.

Pero además, ha colocado en un segundo plano el debate sobre las reformas requeridas para modernizar la gestión de estas empresas y elevar la cobertura y la calidad de sus servicios, postergando la adopción de medidas inmediatas dirigidas a frenar la ingerencia política de los municipios, así como a elevar la transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios a cargo de las EPS. En síntesis, si bien es necesario promover la participación privada en el sector, por ejemplo mediante la concesión de determinadas obras o mediante contratos de gerencia, es indispensable que el Estado y la sociedad civil asuman un rol más activo en el desarrollo de este sector.

### 4.3) Electrificación Rural

Las estadísticas sobre los niveles de cobertura en el sector eléctrico también revelan un grave problema. En efecto, el coeficiente de electrificación nacional a marzo del 2005 alcanzó el 76.4%.<sup>24</sup> Puesto en otros términos, el 23.6% de las familias no tiene acceso a este servicio, especialmente en las zonas rurales. En consecuencia, los niños carecen de condiciones adecuadas para educarse, y las comunidades no pueden utilizar fuentes económicas de energía ni acceder con facilidad a otros servicios que dependen del suministro eléctrico, incluyendo la radio, la TV y el acceso a internet.

La privatización en este sector no ha concluido, y coexisten empresas privadas con empresas estatales. En efecto, además de ELECTROPERÚ, que tiene a su cargo la mayor central de generación hidroeléctrica, también operan varias empresas regionales que distribuyen energía en la mayor parte del país (con la excepción de Lima y de algunas ciudades colindantes al sur de la capital).

El problema central que explica la brecha de acceso a este servicio, es la ausencia de un marco institucional apropiado para planificar el despliegue de las redes y para formular y ejecutar proyectos de inversión de manera sostenible. Algunos autores observan que durante la década de 1990 la política consistió en “proporcionar electricidad a las zonas rurales como si fueran la ciudad: desarrollar un sistema de interconexiones allí donde fuera posible, con estándares y especificaciones tan altas como en cualquier lugar del mundo”. También observan que esta política no tuvo un carácter consciente y deliberado, y que en

realidad se adoptó “por defecto”, debido a que “nunca ha existido institución alguna o persona dedicada a pensar y articular una política de electrificación rural.” El gobierno se concentró en la privatización, y decidió recortar y dismantlar las instituciones del sector energía (Del Buono et. al. 1997: 8).

**“Las estadísticas sobre los niveles de cobertura en el sector eléctrico también revelan un grave problema. En efecto, el coeficiente de electrificación nacional a marzo del 2005 alcanzó el 76.4%. Puesto en otros términos, el 23.6% de las familias no tiene acceso a este servicio, especialmente en las zonas rurales.”**

La situación no ha cambiado mucho desde la década anterior, en el sentido de que aún se observa la ausencia de liderazgo y una débil coordinación entre los responsables de instituciones y programas que operan en el ámbito rural. En realidad, las decisiones sobre los proyectos de inversión a ejecutarse se adoptan en el ámbito del Ministerio de Energía y Minas, cuyas autoridades son más vulnerables a presiones de diverso tipo y no siempre tienen suficiente autonomía ni continuidad en el desempeño de sus funciones. Tampoco han estado sujetas a los estándares de transparencia y rendición de cuentas que actualmente caracterizan a los sistemas de regulación.

Un problema que históricamente ha limitado la expansión de la frontera eléctrica ha sido la ausencia de mecanismos de financiamiento. Las empresas estatales de electricidad, al igual que todas las empresas públicas, están sujetas al control presupuestal del MEF –a través del FONAFE– y no disponen de recursos suficientes para financiar sus inversiones. Mas recientemente se promulgó una nueva Ley que crea el Fondo de Electrificación Rural, el cual se nutre con aportes equivalentes al 2% de las utilidades de las empresas y con el 25% de los recursos que se obtengan con la privatización, entre otras fuentes. Lamentablemente, la misma Ley establece que el Fondo será administrado por la Dirección Ejecutiva de Proyectos (DEP), un órgano de línea del Ministerio de Energía y Minas.

### 5.- Reflexiones Finales

Es posible formular dos conclusiones principales. La primera es que la transición a la democracia ha fortalecido al Estado, en lo que se refiere a su capacidad de frenar el abuso del poder monopólico, proteger a los usuarios, y promover el desarrollo de la infraestructura requerida para la provisión de servicios públicos. La segunda conclusión es

que aún falta mucho camino por recorrer, toda vez que un elevado número de personas y de familias, se encuentran aún excluidas y no tienen acceso a servicios tan básicos como el agua, el saneamiento y las telecomunicaciones.

En el contexto actual de transición entre dos gobiernos elegidos democráticamente, es oportuno preguntarse sobre las posibilidades de consolidar y profundizar las reformas en los sistemas de regulación, y de acelerar la expansión de la cobertura de los servicios públicos en las zonas más pobres del país. Un resultado positivo de la reciente campaña electoral es que virtualmente todos los candidatos han expresado, de una u otra manera, que se requiere de un conjunto de reformas profundas para que los beneficios del progreso económico lleguen a todas las personas, en especial a las más pobres. No siempre han sido muy explícitos en el contenido de estas reformas, pero al menos se ha logrado un consenso sobre la urgencia de cambios sustantivos en el funcionamiento sistema económico y político.

Y si bien persiste cierto escepticismo sobre la viabilidad de estos cambios en la dirección de integrar a los excluidos, es preciso valorar en su verdadera dimensión los cambios positivos registrados durante los últimos años, que han permitido reorientar la regulación hacia el objetivo de promover el interés público, venciendo las resistencias de los grupos económicos que concentraron la mayor parte de los beneficios de la privatización, algunos de los cuales aún mantienen su capacidad de influir en el proceso político. Como en todas las experiencias históricas, el curso probable de evolución dependerá, en buena medida, de la trayectoria seguida hasta ese entonces. Durante los próximos años se pondrá nuevamente a prueba la vocación democrática y el compromiso de los nuevos líderes en la lucha contra la pobreza y la exclusión 

### Referencias Bibliográficas

Alcázar, Lorena, Lixin Colin Xu y Ana M. Zuluaga. "Institutions, Politics, and Contracts: The Privatization Attempt of the Water and Sanitation Utility of Lima, Peru." *Thirsting for Efficiency. The Economics and Politics of Urban Water System Reform*. Pergamon Press. World Bank. 2002.

Boza, Beatriz "¿Por qué no es conveniente para el Perú contar con una política general de fusiones?" *Políticas de Competencia y el Proceso de Reformas Económicas en América Latina*. Lima: INDECOPI, 1998.

Bullard, Alfredo. "Las Políticas de Competencia: ¿Por qué y para qué?" *Derecho y Economía. Análisis de las Instituciones Legales*. Lima: Palestra Editores, 2003.

Broker, Keith y Scott Masten. "Prospects for private water provision in developing countries: lessons from 19th-century America." *Thirsting for Efficiency. The Economics and Politics of Urban Water System Reform*. Pergamon Press. World Bank. 2002.

Defensoría del Pueblo. *Políticas Públicas para la Vigencia de Derechos*. Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de La República 2004-2005. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005.

Diez-Canseco, Luis y José Távora. "Estabilizando el péndulo: control de fusiones y concentraciones en el Perú." *Themis Revista de Derecho* 47 (Diciembre 2003: 159-173), con Luis Diez-Canseco.

Durand, Francisco. *La Mano Invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, 2005.

Estache, Antonio, Marco Manacorda y Tommaso Valletti. "Telecommunication Reforms, Access Regulation and Internet Adoption in Latin America." Washington D.C. The World Bank, 2003. <http://www.sice.oas.org/geograph/services/estache.pdf>.

Gallardo, José. "Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis Institucional y desempeño." CISEPA Documento de Trabajo 188, 2000.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG). "Fusiones Horizontales en la Generación Eléctrica Peruana". Gerencia de Estudios Económicos, Documento de Trabajo No. 3, Lima, 2002.

Quintana, Eduardo. "¿Rezando entre tinieblas?: el credo del control de concentraciones empresariales". En: *Themis*, No. 39. pp. 223-235. (1999).

Rebaza, Alberto "El Control de Adquisiciones y fusiones en la Nueva Ley Antimonopolio del Sector Eléctrico: Una Raya más al Tigre del Intervencionismo". En *Themis* 36, *Revista de Derecho*, 1997.

"¿Por qué existe aún el control de fusiones en el mercado peruano?" En *La Evolución de la Libre Competencia en el Perú*. Lima: Themis, 2004.

Sen, Amartya. "Capability and well being". Martha Nussbaum and Amartya sen Eds. *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

Távora, José. "Mercados, monopolios y democracia." *Palestra*, Portal de la Pontificia Universidad Católica del Perú, mayo 2005.

"¿Por qué no existe aún el control de fusiones en el mercado peruano?" En *La Evolución de la Libre Competencia en el Perú*. Lima: Themis, 2004.

"La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia". En John Crabtree Ed. *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, Lima: CIUP, PUCP, IEP, 2006.

Torero, Máximo y Alberto Pascó-Font. "El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú." Documento de Trabajo N° 35. Lima: GRADE, 2001.