

## Mesa Redonda:

# Los Servicios Públicos en Debate\*

Maria Teresa Quiñones Alayza<sup>1</sup>  
Álvaro Valdez Fernández-Baca<sup>2</sup>  
Sergio Salinas Rivas<sup>3</sup>  
Luis Alberto Bonifaz<sup>4</sup>  
Eduardo Quintana Sánchez<sup>5</sup>

*Muchas veces el régimen de los Servicios Públicos se puede encontrar definido respecto a coyunturas económicas y políticas, en gran parte, lejanas a criterios técnicos y jurídicos.*

*De otro lado, es un denominador común el discurso por el cual se señala que los modelos adoptados respecto a la prestación de los servicios deben responder a promover objetivos tales como la competencia y la libertad de gestión empresarial, ello muy acorde con una regulación estatal justa y necesaria, que garantice finalmente el interés público, sin sustituir la iniciativa privada.*

*Existen, sin embargo, grandes inquietudes y temas aún por discutir sobre este polémico asunto, los cuales motivaron y dieron pie a esta mesa redonda que convoca como panelistas a figuras representativas de diversos sectores con amplia experiencia en el tema.*

*Esperamos que las opiniones aquí vertidas contribuyan a ampliar el horizonte de reflexión de nuestros lectores.*

1. **Habiendo transcurrido más de una década de iniciarse el proceso (acogido por nuestra Constitución) mediante el cual se aplicaron las políticas económicas de orientación neoliberal, de notable incidencia en el rol del Estado para brindar los Servicios Públicos, que incluyeron programas de privatización de empresas públicas, retirada del Estado del rol rector de las economías, extrema apertura comercial y liberalización de las relaciones económicas hacia el interior de cada país ¿Consideran ustedes que la eficiencia al respecto de la prestación de servicios públicos se ha visto influenciada de manera positiva?**

#### QUIÑONES:

Es necesario, en primer lugar, hacer algunas precisiones para estar en capacidad de analizar si, efectivamente, la privatización conlleva mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Un primer tema, es que cuando la pregunta hace mención a los servicios públicos, está utilizando ese concepto en un sentido amplio, que comprende no sólo a los servicios públicos en sí (como las telecomunicaciones, el transporte, la electricidad, el saneamiento) sino también a las infraestructuras o redes de uso público sobre las que se soportan dichos

Evento realizado por la Comisión de Publicaciones el 5 de mayo del 2006.

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Derecho, Harvard University (LL.M.). Socia del Estudio Rodrigo, Elías & Medrano –Abogados. Ex Presidenta del Instituto de Derecho de los Servicios Públicos. Profesora de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Ingeniero Pesquero de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Master en Administración de Empresas, Universidad Adolfo Ibáñez de Viña del Mar (Chile), con programas de post grados complementarios en Business School de Pennsylvania y en Babson College de Boston. Ex Viceministro de Pesca durante el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua Corazao. Actualmente se desempeña como Gerente General de la Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (ADEPSEP).

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Derecho, Universidad de Yale. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidente del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

M.A en Economía, Ilades-Georgetown University e Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la Universidad del Pacífico. Ha sido Gerente General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Director de Proyectos de Apoyo Consultoría.

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Regulación de Servicios Públicos. Profesor de la Maestría en Derecho de la Empresa de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

servicios (puertos, aeropuertos, líneas de transmisión eléctrica, fibra óptica y carreteras).

En ese sentido, creo que es importante distinguir entre dos tipos de servicios públicos: aquellos que se dan en competencia o podrían darse en competencia, por los avances de la tecnología y de la regulación, y los servicios públicos que no se pueden prestar en un régimen de competencia, porque requieren de redes que, por naturaleza, son monopólicas. El ejemplo típico es el servicio de saneamiento: sólo hay una red de agua y desagüe, por eso sería impensable que existan siete empresas de saneamiento compitiendo entre ellas. Lo mismo sucede con varios otros servicios que se soportan en redes monopólicas: la distribución y la transmisión eléctrica, las vías férreas, las carreteras entre otros. La privatización va a tener una incidencia distinta en cuanto a la eficiencia en la explotación de esta clase de infraestructura y de los servicios que en ella se soportan que en los servicios públicos que se prestan en competencia. Esa es la primera distinción que haría: competencia frente a monopolio.

La segunda precisión es que ciertos servicios públicos son rentables y otros no. Las telecomunicaciones en Lima son un servicio público rentable y, por esa razón, encontramos una gran oferta de proveedores, tenemos el privilegio de decidir con quién contratamos el servicio móvil, la telefonía de larga distancia, internet, etc.

La situación es muy distinta cuando nos encontramos con servicios que no son rentables, fundamentalmente los que se prestan en áreas rurales o económicamente deprimidas: electrificación y telecomunicaciones rurales, saneamiento para los asentamientos humanos, etc. Aquí el problema es que generalmente los pobladores no están en capacidad de pagar por una infraestructura, de asumir los costos de acceso al servicio.

Hechas estas distinciones puedo contestar la pregunta: la inversión y la gestión privada generan eficiencia, son beneficiosas para el usuario y mejoran sustancialmente la prestación de aquellos servicios públicos que se dan en un régimen de competencia y que son rentables. En los servicios rentables, justamente, es donde se concentra esta clase de inversión. Donde esta la carne, no donde está el hueso.

Y aquí cabe hacer otra precisión. Constitucionalmente no es posible que en materia de servicios públicos el Estado de "un paso atrás" y considere que se trata de un asunto de la empresa privada. Por el contrario, el artículo 58° de la Constitución señala que el Estado actúa, principalmente, en materia de servicios públicos. Pero esta actuación debe respetar el principio de subsidiariedad, recogido en el artículo 60°; es decir, atender a los sectores más pobres y excluidos, propiciando la construcción y gestión de infraestructuras y servicios públicos que no son rentables.

Finalmente, en el caso de la infraestructura monopólica, no basta con la gestión privada para generar eficiencia,

la intervención del Estado es imprescindible porque, irremediablemente, si un privado tiene un monopolio y el Estado no lo regula, protegiendo los derechos del usuario, se van a dar una serie de abusos. Una empresa monopólica sin regulación, control y fiscalización por el Estado, no va a prestar un servicio público eficiente.

#### VALDEZ:

La respuesta es igualmente sí. Yo creo que el cambio que se da en cuanto al rol del Estado de empresario a, más bien, promotor de la inversión y regulador, fue positivo parcialmente para la eficiencia en la prestación y desarrollo de los servicios públicos.

Digo parcialmente porque, obviamente, hubo sectores que se desarrollaron y mejoraron más que otros y donde se evidenciaron de mayor manera las modificaciones efectuadas a la legislación. Estos fueron sectores donde efectivamente se tuvo una mayor participación del sector privado, como son los casos específicos de los sectores de telecomunicaciones y electricidad fundamentalmente.

Cabe resaltar la mala experiencia que ha reportado el Estado como empresario prestador de servicios, en donde se tuvo que los niveles de cobertura o la calidad del servicio eran muy bajos; solo para recordar, la cobertura a nivel nacional era de menos del 50 % de electricidad y se tenían los apagones, cortes de servicio, etc. Era un servicio bastante deficiente.

Similar en el caso de telecomunicaciones, tener un teléfono fijo costaba miles de dólares y se demoraba de 12 hasta 15 años en conseguir una línea e, incluso, a veces los departamentos valían más si tenían teléfono o no. Había diferencias allí y uno podía demorar un año o más en tener estos servicios y en pedir una instalación de teléfono o un medidor de luz.

Esto ha cambiado dramáticamente no solamente en costos de acceso sino en cobertura y calidad.

El Estado lamentablemente administró mal las empresas, porque se manejaban de forma errática, muchas con criterio político y vendiendo estos servicios por debajo de su costo medio, lo cual finalmente generaba pérdidas enormes a todos los peruanos.

Yo tengo una cifra no sé si ustedes la conocen, pero desde el año setenta hasta más o menos comienzos del noventa las empresas estatales que existían generaban pérdidas para el Fisco peruano de más de 25,000 millones de dólares, que, si se trajeran a valor presente superarían el valor de la deuda externa actual al ser manejadas de esa forma.

Las empresas eléctricas entre los años 85 y 90 también tuvieron pérdidas superiores a 1000 millones de dólares a valor presente. Fue acertado definir que el rol del Estado no era el de empresario sino más bien un rol subsidiario y en todo caso, debería usar su rol regulador.

Sin embargo, el resultado fue positivo aunque todavía hay mucho por hacer. Hay una brecha en infraestructura en estos cuatro servicios de casi US\$ 23,000 millones. Evidentemente, la mejor forma de acortar esta brecha es con la mayor participación del sector privado. Esta brecha, en términos más humanos, más del día a día, hace que más de siete millones de peruanos no tengan luz, no tengan agua, no tengan servicios de calidad y que lamentablemente incluso por ello paguen hasta 5 o 7 veces más que aquellos que sí contamos con ellos.

Sobre el agua, ustedes habrán escuchado muchas veces que cualquiera que tenga un caño por un metro cúbico al mes paga en promedio un sol o un sol veinte por metro cúbico, mientras que la gente más pobre de Lima paga siete veces más por agua contaminada que tiene que cargar en baldes o bidones.

Entonces, haciendo un resumen, sí ha sido positivo pero todavía hay una brecha que afrontar, es esencial la mejora de los servicios públicos para la calidad de vida de las personas y sobre todo para mejorar las posibilidades del país e ir aliviando, porque no, poco a poco la pobreza.

#### **SALINAS:**

Desde mi punto de vista, sí ha habido un efecto positivo en la prestación de servicios públicos a raíz de los procesos de concesión y privatización. Basta con comparar la situación de los servicios públicos antes del inicio del proceso de privatización en 1993 con la situación de estos servicios hoy en día.

De repente ustedes no lo recuerdan, pero conseguir una línea telefónica hace veinte años era una tarea titánica, no sólo cara en términos monetarios sino en pérdida de tiempo. Tener una línea telefónica instalada demoraba a veces hasta años; en cambio, hoy en día podemos conseguir la línea en cuestión de días. Existía, además, una administración pública débil, en donde, por ejemplo, era moneda corriente efectuar pagos extras para acelerar los trámites para conseguir la línea telefónica.

Adicionalmente, hoy en día tienes tarifas reguladas, tienes supervisión técnica y tienes un mercado transparente. Esos son beneficios, quizás no tan tangibles porque no están en la factura mensual que pagamos los usuarios, no son claramente valorizados, pero tienen un valor importantísimo para el bienestar de las personas y de la sociedad.

Lo mismo ocurre en el sector eléctrico. Recuerden que en los años 80 teníamos apagones periódicamente (en parte por el terrorismo, es cierto), y gran parte de la población del país no tenía electricidad. En cambio, hoy en día el índice de electrificación urbana es casi 100%, si bien todavía hay un trecho por recorrer en electrificación rural.

Con relación a los servicios de agua, es importante destacar el impacto proyectado de las concesiones en

marcha: por ejemplo en Tumbes, los indicadores de cobertura de agua potable y alcantarillado al momento de la concesión eran de xxx65% ,66%; al cabo de 5 años serán de xx %, convirtiendo a Tumbes en una de las localidades con mejor servicio de agua de todo el país. El caso de Piura es similar. Estos son beneficios concretos, tangibles.

Por ello, mi respuesta es clara: sí hay un impacto positivo. Ahora, también es cierto que hay aspectos que es necesario perfeccionar o complementar. Por ejemplo, un tema es el que mencionaba la doctora Quiñones hace un momento, ¿qué hacemos con los sectores que no pueden directamente ser concesionados a un privado debido a que por capacidad de mercado o por la disponibilidad de pago de los usuarios, pueden no resultar atractivos para un operador privado?. En este punto hay un trabajo por hacer. Posteriormente, ampliaré más sobre el tema pero quiero indicar que soy de los que piensan que la regulación tiene que brindar un marco legal competitivo. En tal sentido, pienso que tenemos reglas que garantizan independencia y tecnicidad en los organismos reguladores, quizá lo que nos está faltando es la consolidación de algunos aspectos importantes.

**“(...) es esencial la mejora de los servicios públicos para la calidad de vida de las personas y sobre todo para mejorar las posibilidades del país e ir aliviando, porque no, poco a poco la pobreza.”**

Entonces, en resumen, creo que el camino que se ha recorrido hasta el momento ha sido positivo, pero todavía estamos a mitad de camino. No podemos quedarnos estancados.

#### **BONIFAZ:**

Para no ser repetitivo en los argumentos de mis antecesores en la palabra quiero complementar - con lo que Sergio señalaba- ¿cual debería ser una meta hacia adelante?. No encontramos discrepancias en que el modelo de apertura, de liberalización, de mejora en la competencia de mercados es el camino que conduce a desarrollar mayores eficiencias en los mercados y bienestar para los usuarios; sin embargo, en aquellos mercados donde no se da esa posibilidad de crear mecanismos de competencia para introducir eficiencia en el desempeño y comportamiento de las empresas es en estos últimos donde el ente regulador tiene que ser trascendental y actuar con mayor fuerza y obviamente con un desarrollo técnico muchísimo mayor.

Donde no existen posibilidades de que una empresa compita contra otra para "pelearse" por los clientes del mercado y ésta no tenga el aliciente más importante para mejorar los servicios (los precios, la calidad, mayor cobertura, etc.), el rol del Estado es un rol de regulación. La regulación lo que hace es simular esta condición de competencia que no se puede dar en el mercado por fallas típicas de monopolio natural u otras; aquí es donde la actuación del Estado, a través del órgano regulador, tiene que ser bastante visible, transparente, autónoma, técnica, tener varias condiciones importantes que el órgano regulador tiene que ejercer.

Otro punto muy importante que está señalando la mesa es si hay una manera que se cumpla esto. ¿Falta consolidar el modelo regulatorio en estos aspectos? Creo que sí hay un trabajo importante en evaluar nuestros mecanismos regulatorios, por ejemplo, revisar qué tan eficientes han sido nuestras normas regulatorias, cuál ha sido el beneficio de cada una de ellas, hablamos de la importancia, el costo y también del rol subsidiario donde los servicios no llegan, allí hay una agenda muy fuerte de trabajar mejores mecanismos de intervención.

Estos mecanismos deben ser aplicables en el mercado, para que las empresas privadas sientan incentivos de ir más allá hacia zonas rurales, donde hay altos costos, y donde hay baja rentabilidad. Allí hay mecanismos que si bien han empezado a desarrollarse en el Estado, como por ejemplo a través de "Proinversión", hay más mecanismos de subsidios "eficientes" o "inteligentes" que permiten que el sector privado vaya más allá a proveer servicios, en áreas o segmentos de mercado donde la cobertura del servicio no ha llegado aún.

Hay un trabajo muy fuerte por hacer en mejorar estos mecanismos, y hay un trabajo importante a nivel internacional del cual se puede aprender. Creo, entonces, que tanto en el aspecto de consolidar un marco regulatorio para mejorar la eficiencia de la regulación vía la medición de los beneficios y costos y además, la mejora del rol subsidiario complementario al sector privado son áreas donde se debe trabajar en el futuro. Esto creo que es un poco la preocupación hacia delante de cómo mejorar estos aspectos.

#### **QUINTANA:**

A riesgo de parecer reiterativo, también estoy convencido de que el proceso ha permitido el logro de mayor eficiencia. Lo que sí trataría que se comprenda es la diferencia entre eficiencia productiva y eficiencia en la asignación.

En términos muy simples, la eficiencia productiva significa que la empresa produzca al menor costo posible. Es decir, que sea lo más eficiente que se pueda para conseguir los insumos más baratos, de modo que produzca al menor costo total. Luego está la eficiencia

en la asignación, que en términos muy simples es que los beneficios logrados por la empresa con la eficiencia productiva no se queden únicamente en ella, sino que también sean trasladados en cierta medida a la población, es decir, que se asignen dentro de la sociedad en su conjunto.

Entonces, la pregunta más importante sería si se ha logrado la eficiencia en ambos aspectos. En otras palabras, la pregunta es si basta que se logre eficiencia productiva o si se requiere además el logro de eficiencia en la asignación, o sea que los beneficios lleguen a la ciudadanía. Mi respuesta es que se requiere ambos tipos de eficiencia.

El proceso de privatización o de concesiones lleva usualmente a que las empresas sean más eficientes en términos productivos, es decir, las impulsa a producir a menor costo, por ejemplo, si enfrentan presiones competitivas (derivadas en algunos casos de la posibilidad de ingreso de nuevos operadores). Ahora bien, el tema es si además trasladan los beneficios obtenidos. Por ejemplo, si habiendo reducido sus costos de producción no mantienen el mismo precio final –con lo cual lograrían una mayor ganancia para ellas– sino que además deciden reducir dicho precio o, en todo caso, se ven impulsadas a reducirlo por factores externos.

En este aspecto el regulador puede jugar un rol importante para impulsar a la empresa a generar eficiencia en la asignación, ya sea a través de mecanismos que conlleven una reducción paulatina de los precios finales o con otras medidas relacionadas, por ejemplo, con la expansión del servicio.

Por lo general, es más difícil para ciudadanos como nosotros identificar la eficiencia en la asignación, ya que cada reducción que puede verificarse en los precios finales puede resultar imperceptible en términos reales. No obstante, dicha eficiencia se observa, por ejemplo, en cuestiones relacionadas con ampliaciones de cobertura. Si previamente la población que accedía al servicio representaba el 3% del total y ahora constituye el 6%, el incremento del número de personas atendidas es muestra de eficiencia en la asignación, pues puede indicar que la empresa decidió reinvertir para ampliar su área de cobertura o para atender a usuarios de zonas más deprimidas. Si bien el servicio no nos cuesta mucho más barato, ahora la empresa operadora está brindando el servicio a más personas. Este beneficio es parte de la eficiencia en la asignación de la que hablamos.

#### **2. *¿Cuál debe ser la amplitud y la extensión de la actividad económica privada en los servicios públicos? ¿Existe algún límite?***

#### **VALDEZ:**

La respuesta a esta pregunta es: la mayor cantidad posible de inversión privada en el Perú y, hasta donde se

pueda. Creo que hay que convencernos como peruanos de que la única forma de salir del subdesarrollo y reducir la pobreza es que el Estado vaya de la mano con la inversión privada. Esta es una receta mundial para aplicar en el Perú y que al menos tiene un nivel humano y un costo político. Todos los peruanos van a comprender que son dos: el Estado de la mano con la inversión privada, nunca en contra, a pesar de algunas oposiciones.

Este es un tema bastante práctico, es un tema de recursos escasos y de costos de oportunidad. El Estado tiene enormes necesidades de educación, salud, seguridad y por supuesto de infraestructura, pero tiene muy pocos recursos, entonces, tiene que justamente, valerse del rol subsidiario y la idea de que se privilegie la mayor cantidad de inversión privada en infraestructura. El Estado tiene que ser muy creativo, porque, por poner números; está la brecha de 23 mil millones, al año sería por lo menos 2500 millones de dólares que se debe invertir en infraestructura por lo menos. El Estado no los tiene y, si los tuviera, debería privilegiarlos en la educación, salud, seguridad; porque si fuéramos el gabinete de un Estado y tuviéramos que tomar decisiones y debemos invertir 100 millones de dólares deberíamos hacerlo en esos sectores. Creo que si se va a hacer esa inversión en un puerto, es preferible que la haga el privado y que yo, como Estado, regule, y que esos 100 millones de dólares yo los libere en sectores que necesitan urgente atención. Acá el secreto es liberar los recursos, los cuales los voy a destinar a cosas más urgentes y prioritarias, a las que difícilmente el sector privado va a atender. Entonces, es un tema de enfoque, es un tema de recursos escasos y, nuevamente, debemos ser muy creativos con el mecanismo como se menciona ante las situaciones privadas o de otro tipo; pero la respuesta es: lo máximo posible y de la mano siempre el Estado con el sector privado.

#### **SALINAS:**

Si lo que están preguntando es si existen o no sectores estratégicos que justificarían la exclusión de la actividad privada en ese sector, diría que si bien hay personas que opinan así, y aunque me parece una visión respetable y sería, no la comparto. Sin duda, hay sectores de bienes o servicios que son básicos para la vida de las personas, para las actividades económicas como el caso del agua y la energía; pero eso no significa que se deba excluir la actividad privada de ellos. Lo que significa es que el Estado debe tener herramientas, instrumentos de políticas públicas que permitan una utilización adecuada de esas actividades en beneficio de la población y el bienestar de las personas. Por tanto, no creo que por ese lado, puedan fundamentarse razones para limitar la actividad privada. En todo caso, lo que corresponde hacer bajo una visión moderna del rol del Estado en la economía, es primero definir exactamente cuáles son las preocupaciones que queremos resolver y en base a eso definir políticas públicas específicas al mínimo costo posible.

#### **BONIFAZ:**

Bueno, comparto lo dicho anteriormente. En realidad la pregunta va al rol y lo que queremos obtener en este caso es la provisión adecuada de los servicios públicos. Yo estoy de acuerdo con lo que plantea Sergio, que el problema que debemos resolver es: cuáles son las metas que queremos lograr, es eso lo que tenemos que resolver como Estado, y de allí, qué diseño de políticas públicas me va a ayudar a resolver esto de manera eficiente. En este sentido, creo que no existe límite para que la actividad privada pueda desempeñar actividades económicas. Quizás es claro que los roles del Estado, como la provisión de seguridad, justicia y en conjunto con el sector privado infraestructura, educación y salud son los ámbitos donde se requiere una mayor presencia eficiente del Estado.

#### **QUIÑONES:**

En la misma línea trazada por mi predecesor, pienso que la pregunta es ideológica: cuál es el límite para la actividad privada en materia de servicios públicos. La respuesta a esa pregunta no puede ser, por tanto, jurídica.

Para complementar el análisis creo que es interesante hacer un poco de historia y ver que el propio concepto de Servicio Público es ideológico. Se gesta en el Siglo XIX, justamente con los grandes constitucionalistas de orientación socialista: los franceses, que son los que crean toda esta escuela de los Servicios Públicos. Por ejemplo, uno de ellos, Duguit, definía al Estado como una "cooperativa de servicios públicos". Es decir que para él el rol del Estado era administrar los Servicios Públicos, porque partía de una concepción socialista según la cual los servicios esenciales no deben estar en manos de los privados, debe ser el Estado el que los gestione, atendiendo al bienestar de la población.

Siguiendo a esta escuela de los Servicios Públicos, cuando una ley califica a un servicio como tal, este pasa a ser de titularidad del Estado. En otras palabras, desde que se publica una ley que dice, por ejemplo, "el servicio de telecomunicaciones es un servicio público"; sólo el Estado puede prestarlo. Si los privados queremos ofrecerlo, tenemos que obtener una concesión del Estado. Por eso es que digo que, ideológicamente, ya el concepto de servicio público implica la titularidad estatal y una limitación a la actividad privada.

De esta concepción francesa del servicio público, que fue evolucionando a lo largo del siglo XX, se deriva, también, el Estado Bienestar, que es aquél en el cual el Estado proporciona directamente a la población todos los servicios esenciales y donde la actividad privada es subsidiaria de la estatal. Para darles un ejemplo de a qué niveles llegó a ampliarse el concepto de Servicio Público, les digo que en Francia se calificó como tal hasta a los equipos de fútbol. En Cuba, las pompas fúnebres son un servicio público. Es decir, que el concepto de servicio público es elástico, puede ser

amplísimo o estrechísimo, en función de la ideología del gobierno de turno.

Hoy en día, la teoría económica moderna nos aconseja que sólo deben calificarse como servicios públicos aquellos que requieran una mayor intervención del Estado, porque no existen, por el momento, posibilidades de una verdadera competencia. Este es el caso de los que se soportan en las redes monopólicas que mencionaba hace un momento.

**“(…) creo que la experiencia peruana ha sido desastrosa en lo que toca a la actividad empresarial del Estado y personalmente me inclinaría a promover la máxima inversión privada posible en toda clase de infraestructuras y servicios públicos.”**

Finalmente, el límite de la actividad privada en Servicios Públicos es un tema ideológico pero también pragmático. Las empresas de servicios públicos en Europa, hasta los años ochenta, eran estatales; a partir de esa década empieza la privatización. Y allí no eran deficitarias, pero la realidad demandaba empresas con una economía de escala y con cuantiosos recursos para la investigación y el desarrollo que los estados no tenían capacidad o intención de proporcionar.

Ahora bien, creo que la experiencia peruana ha sido desastrosa en lo que toca a la actividad empresarial del Estado y personalmente me inclinaría a promover la máxima inversión privada posible en toda clase de infraestructuras y servicios públicos.

3. *Sobre la concesión, como modo de devolver la iniciativa a los particulares, ¿sería más conveniente que el Estado opte por concesionar o privatizar? ¿Qué examen nos arroja el tiempo respecto de las concesiones y privatizaciones?*

#### **SALINAS:**

Sobre lo primero, mencionaría dos cosas. Primero, la opción de qué caminos elegir en la práctica dependerá mucho de las consideraciones políticas en el contexto de que busquen la forma de desarrollar estos procesos. Hoy en día, yo diría que resulta claro que la opción debiera ser concesión y no privatización por razones políticas. Sin embargo, en la práctica, las diferencias no son tan grandes como muchos piensan. Segundo, y creo que es lo más importante, es que el tema no es Concesión o Privatización, sino que hay diversas modalidades de participación del sector privado en los distintos sectores en función de qué cosa es

nuevamente lo que queremos lograr, dónde queremos entrar, cuáles son los problemas que tenemos que resolver, cuáles son las limitaciones que nos impiden resolver. Por ejemplo, el caso de Tumbes me parece muy interesante, donde lo que se ha hecho es una Asociación Público – Privada donde se combina la gestión privada, la participación del “velador” privado por experiencia dentro de la ubicación de estos servicios de agua y saneamiento con un componente de intromisión pública importante; más que importante yo diría esencial, porque Tumbes es una localidad cuya capacidad de pago de la población probablemente no sea suficiente para financiar vía tarifas las inversiones necesarias para poder ampliar la cobertura del servicio. Por lo tanto, no hay más remedio que el Estado invierta en su totalidad o en parte. Pero el Estado tiene que asegurarse de que esa inversión va a ser primero eficaz sostenible y que realmente va a generar el bienestar que se busca. Por lo tanto, creo que hay distintas modalidades, que la tarea del agente privatizador es identificar qué modalidades se necesitan para cada tipo de determinado problema.

Con respecto al balance, entre otras que habíamos dicho como un balance positivo es una agenda pendiente. Yo quisiera aprovechar para referirme brevemente, que a mi juicio es fundamental, y que no lo hemos trabajado en el Perú a los inicios de los procesos de participación del sector privado: la participación de la Sociedad Civil en los procesos regulatorios. Este tema, muchas veces se ha visto quizás, con razón o no, que puede ser muy riesgoso porque la participación de la Sociedad Civil es un concepto tan ambiguo como podría ser la desorganización que comentaba anteriormente. Sin embargo, creo que es importante trabajar en esto por tres razones: en primer lugar, porque es la única forma de darle legitimidad a las decisiones regulatorias. Es necesario que la gente esté de acuerdo con lo que se hace. En segundo lugar, esto es lo que permite dar la estabilidad que tanto hemos reclamado a las reglas del juego y a la excepcionalidad de los sectores. Por último, porque es inevitable la participación de la Sociedad Civil en los procesos regulatorios. Entonces, sólo tendríamos dos opciones: o buscar un canal que haga que la participación sea ordenada y sea productiva o la dejas suelta ignorándola de repente y terminar luego explotado en el proceso. Entonces, yo creo que este es un tema sobre el cual debemos trabajar en adelante en por lo menos en uno de los temas.

#### **BONIFAZ:**

Sobre este tema, entre concesionar y privatizar, habría que pensar también hoy en día, en que se ha evolucionado y existen muchas técnicas de participación privada en relación a la provisión de servicios públicos que podrían ponerse a distintas etiquetas dependiendo un poco del grado de participación privada. Pero yo creo que son una gama de posibilidades en general que evidentemente tienen un efecto jurídico que indudablemente lo vamos a ubicar con mucho conocimiento hacia el final.

Pero yo sí quiero decirles que hoy en el mundo se están desarrollando con una importancia cada vez mayor diferentes esquemas de Asociación Público – Privadas que van hasta la prestación, por ejemplo, de servicios de salud, educación, que involucran participación local en mecanismos de contratación, que son absolutamente novedosos y eficientes, y que realmente despiertan un entusiasmo, porque son mecanismos que permiten desarrollar con mayor eficiencia los servicios públicos. Yo me refiero a un caso específico, por ejemplo, entre privatizar y concesionar, en los servicios educativos. Les cuento el caso particular de África, en el que todos pensaríamos que, al ser países menos desarrollados y con ingresos per cápita realmente bajos, no se pensaría en esquemas de inversión privada en infraestructura. Sin embargo, tiene un mecanismo de provisión de los servicios educativos donde hay un espacio en el que participa la operación privada. Así, se concesiona lo que es el servicio educativo con una participación local y a través de organizaciones de desarrollo donde se hace un contrato de eficiencia de la administración de estos servicios con el resultado con el que tienen que lograr en relación a estos servicios educativos y tiene todo el componente local de vigilancia en la Sociedad Civil permanente. El grado de eficiencia que se ha logrado ha sido extraordinario.

Entonces, hay una satisfacción de los usuarios involucrados en los procesos educativos. Entonces, en realidad existen una gran variedad de modalidades muy interesantes de iniciativa y potenciales de poder desarrollar convenientemente los servicios públicos en general. Respecto al balance, también quiero reproducir un poco con el Dr. Salinas en el tema de la participación de la Sociedad Civil, en experiencias que hemos tenido en Perú de los mecanismos de las privatizaciones iniciales, es clarísimo que hubo ninguna participación de la Sociedad Civil. Yo recuerdo de la privatización de CPT y ENTEL. El contrato de concesión lo hizo una comisión de privatización, y hubo, no sé si ustedes lo recuerdan, intervenciones en la televisión de este comité explicando el contrato de concesión explicando que las tarifas ya estaban establecidas en el contrato, pero todavía nosotros no tenemos esa cultura de canalizar adecuadamente nuestra participación porque eso nos va a afectar a nosotros, y todavía estamos en esto naciendo realmente. Cuando uno mira países desarrollados es muy común encontrar procesos de audiencias públicas con amplia participación de gremios, asociaciones, universidades, instituciones, etc., donde se da una participación de todos los interesados y los que representan realmente a la Sociedad Civil. Una lección de los procesos de privatización de los 90' ha sido este de participación de la Sociedad Civil de manera adecuada y representada. El Estado debe procurar los mecanismos para que esta se exprese de manera adecuada y oportuna. Eso, adelante, ya está clarísimo.

Las concesiones involucran audiencias públicas y todos los mecanismos claros de la participación de la Sociedad Civil. La pregunta que surge es, quizá,

dónde se debe dar esta participación. Por ejemplo, los directorios de reguladores, los consejos de directorios de reguladores, ¿es allí donde hay que participar? Yo pienso, particularmente, de la experiencia en OSIPTEL como órgano regulador de las Telecomunicaciones, donde se tenía un representante de los usuarios, se puede obtener algunas conclusiones. En primer lugar, las decisiones del Consejo Directivo del Regulador son decisiones técnicas y no es un escenario de confrontación de intereses. De modo que es claro que no es en el Directorio del Regulador donde deben participar los representantes de las Asociaciones de Consumidores. En segundo lugar, fuera del Consejo Directivo de los reguladores ya se ha avanzado en generar mecanismos de participación a través de Consejos Consultivos. En ese escenario parece mucho más conveniente tener esta confrontación de intereses, puesto que los usuarios no son todos iguales ni homogéneos necesariamente. Adicionalmente, creo que debemos mejorar nuestra definición de lo que representa la Sociedad Civil. Hoy, en los Directorios de los Reguladores, existe un miembro elegido por el poder ejecutivo que pertenece a la Sociedad Civil. Allí, creemos, hay un espacio para mejorar la elección y definición apropiada de este miembro. Es decir, debe no tener intereses con las empresas operadoras privadas, no con los usuarios y debe tener independencia de accionar.

#### QUINTANA:

Bueno, no hay mucho más que agregar. En todo caso quiero precisar que la privatización incluye tanto la concesión como la transferencia de propiedad al sector privado. Es decir, no debemos entender privatización solamente como la transferencia de la propiedad de los activos del Estado a los privados, sino incluir también dentro de ese concepto a toda forma o modalidad de participación privada en la prestación de servicios públicos. Si bien hay privatizaciones que implican transferir la propiedad, también hay privatizaciones donde se reserva el dominio de la propiedad de los activos para el Estado, como sucede con la concesión. La experiencia parece indicar que en el caso peruano la población, la sociedad civil, es reacia a la privatización en la modalidad de transferencia de propiedad a los privados. Es importante tener en cuenta cuál es la expectativa de la población cuando se responde a la pregunta de por qué modalidad de privatización se debe optar o cómo se debe regular. En tal sentido, creo que lo más viable parece ser que se promueva la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos a través del sistema de concesiones.

Bajo ese telón de fondo, el panorama se abre de una manera gigantesca. En el mundo de las concesiones, hay tantas modalidades de contratos que se convierte es un tema jurídico fascinante, pues hay contratos múltiples estructuras contractuales como por ejemplo los contratos BOOT, ROOT, etc. según sus siglas en inglés. Cada uno de ellos implica diferentes tipos de prestación y obligaciones a las que se compromete la

entidad concesionaria. Bajo esta lógica, el reto ya no está en decidir si se decide por el sistema de concesiones o no, sino en definir qué modalidad se utiliza para lograr el mejor resultado, dependiendo del servicio y del segmento de la actividad de que se trate, o sea si estamos hablando de una empresa de distribución eléctrica, de una de producción y tratamiento de agua potable, de una administradora de un puerto, etc. En función a la industria, uno debe escoger el tipo de concesión más adecuado. Ahí el límite de lo que puede hacerse está dado por el nivel de creatividad posible dentro del marco legal.

### QUIÑONES:

Otra manera de entender la pregunta, que efectivamente es "polisémica", es si deben "desclasificarse" ciertos servicios públicos para pasar a ser actividades privadas. Como les decía hace un momento, declarar por Ley un servicio como público se conoce en Derecho como "*publicatio*" e implica que éste sale de la esfera privada y pasa a la titularidad del Estado. Entonces, entendería privatizar como implementar la "*despublicatio*", es decir, hacer que un servicio clasificado como público deje de serlo y pase a convertirse en una actividad privada, con lo que no requerirá de una concesión para ser explotado. Esto ha sucedido, sobre todo, en el área de las telecomunicaciones. En la Unión Europea, cuna de la Escuela del Servicio Público, hoy en día la prestación de cualquier servicio de telecomunicaciones requiere de una simple autorización o registro. Ahí el concepto de servicio público en Telecomunicaciones ha desaparecido. Eso no significa que no esté regulado, pero la figura de concesión desapareció. Lo mismo ha sucedido en Argentina, donde la explotación de servicios de telecomunicaciones por privados requiere de licencia y no de concesión. Igualmente en el Perú, para generar electricidad (salvo que se utilice un recurso natural como el agua) no se requiere de concesión; tampoco para la prestación de servicios de telecomunicaciones de valor añadido, para los que sólo se exige el registro ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En todos estos casos se ha producido una "*despublicatio*", una privatización de la actividad.

¿Cuál es la ventaja de que un servicio sea despublicado? Que tradicionalmente se ha entendido que la concesión es un derecho temporal, vencido el plazo, acaba la concesión. Cuando se despublica el servicio ya no existe un derecho temporal sino que la licencia para explotarlo se asemeja a la que tiene una empresa farmacéutica o un banco, que puede realizar su actividad indefinidamente, mientras cumplan con sus obligaciones. Otra ventaja de la autorización frente a la concesión es que respecto de esta última, tradicionalmente se le han reconocido al Estado las denominadas facultades exorbitantes. Estas se basan en que el Estado, al ser titular de los Servicios Públicos y representante del interés público, prevalece, en caso de conflicto con el concesionario. Esta teoría faculta al Estado a declarar unilateralmente la caducidad de

la Concesión o a modificarla (evidentemente, previa indemnización al particular, porque sino se vulneraría el principio constitucional de igualdad de las cargas). Estas potestades que se le reconocen al Estado en las Concesiones no se admiten en el caso de las actividades privadas sujetas al régimen de Autorización.

Por todas estas razones, me inclinaría, efectivamente, por la privatización o despublicación de la mayor cantidad de servicios posibles, porque otorga más seguridad jurídica. Únicamente mantendría el régimen de la concesión para los recursos naturales e infraestructuras de uso público: carreteras, puertos, aeropuertos. Es decir, los servicios deben ser considerados como privados, sin perjuicio que las redes calificadas como infraestructura de uso público sigan otorgándose en concesión.

### VALDEZ:

Bueno, coincido con los demás panelistas, creo que finalmente es un tema programático y también tenemos que ver las concesiones no como un fin sino como un medio. El Estado debe hacerse una pregunta: si la infraestructura es esencial, de eso hay que convencernos, un país sin infraestructura no crece y no resuelve la pobreza. Supongamos que el Estado quiere que se invierta una suma de trescientos millones de dólares en poner un puerto, ¿lo debe hacer directamente o debe invitar a un privado? Entonces, un medio puede ser la concesión, una Asociación Público – Privada o en algunos casos privatización, y me gusta lo que menciona la Dra. Quiñones porque incluso se desarrolla un Estado que hasta tuviera panaderías. Evidentemente, es como una empresa, que normalmente tiene un rol, una función, como decía al principio ese rol debe priorizar la educación, salud, seguridad y justicia. Es muy fácil hacer que las empresas privadas entren a actividades que desenfocan al Estado de su negocio principal, de su razón de ser.

Obviamente, una forma incluso de capitalizarse, y esto va para cada uno que luego da una lección, es dejar aquello que en realidad no es la función principal. Y una forma es transferir el activo, tercerizar vía concesión, Asociación Público – Privada, es decir buscar todas aquellas oportunidades donde justamente la inversión pasa a un tercero. Entonces, creo que es un fin, ya que uno lo siente de forma pragmática, pues va de la mano una gran lección de estos procesos. Creo que hay 2 grandes lecciones y la principal es que se vieron estos procesos como mecanismos de recaudación de fondos para el Estado. Eso, mirando para atrás, creo que fue negativo porque finalmente este criterio de retribución termina trasladándose a las tarifas, porque evidentemente uno hace un libro financiero y muchas veces lo que un privado ofrece por una empresa que se privatiza es demasiado, y sobre esa inversión se van creando las tarifas. Entonces, si el factor de competencia es "el que paga más" porque le va a dar mayor retribución para el Estado, como ejemplos del Aeropuerto Jorge Chávez", finalmente esto va a terminar afectando la



tarifa. El caso que recuerdo es que el Aeropuerto Jorge Chávez, al final se le dio al postor que ofrecía mayor atribución para el Estado, el cual ofreció 46% de sus ingresos. Entonces, si ustedes pagan, por ejemplo, \$30 por salir del aeropuerto, pues casi la mitad va para el Estado porque eso fue lo que el postor ofreció y ganó por el factor de competencia de quien le da más dinero al Estado. Entonces, fíjense que hay una contradicción, porque ¿cuál es el fin del Estado? ¿Tener un aeropuerto competitivo y seguro o recaudar más? Yo creo que tener un aeropuerto competitivo. Entonces, el criterio no debería ser el factor de competencia de mayor retribución para el Estado. Esta es una gran lección de estos 10 años y creo que hay que tenerlo muy en cuenta para adelante. Hay otras alternativas como ventas de calidad, rentas de cobertura, e incluso hasta la proyección de la mínima tarifa posible en el tiempo, y eso es posible de volverse un factor de competencia. Pero, en resumen, creo nuevamente que es un tema de “zapatero a su zapato”, no es crear recursos al Estado que finalmente no va a ser empresa privada, sino va a ser y para maximizar los niveles de inversión privada en aquello que puede hacerse en el sector privado, incluso con participación del Estado.

4. *¿Cuáles son los criterios que el Estado debe adoptar para la regulación de precios y tarifas al momento de otorgar la concesión a los particulares?*

**BONIFAZ:**

Bueno, voy a dar una respuesta un poco práctica en función a mi experiencia, pero creo que es esencial una pregunta previa y es cuando el Estado concesiona un determinado servicio público y debe preguntarse si ese mercado se debe regular o no. El tema tarifario es uno de los varios aspectos que se regulan en el contrato de concesión, privatización o cualquier operación, digamos, de participación privada. Pero siempre el mejor de los mundos es que no se tenga que regular y si se tuviera que regular se debe primero examinar si existen opciones e instrumentos mejores que la regulación tarifaria para mejorar la *performance* del sector e introducir mecanismos competitivos. No solamente precios, sino la calidad, cobertura, incluso la cantidad de obligación de cobertura, en fin, evidentemente entre otros aspectos que se regulan. Una vez que se toma esta decisión, es decir, que es necesario regular precios y tarifas debido a las condiciones de mercado, las características del servicio, etc., lo que sí se tiene que tener es criterios técnicos bien claros para poder establecer estos precios y tarifas. Los organismos reguladores en el caso peruano sí tienen cierta uniformidad, debido a que la normativa ha contemplado ser horizontal, por ejemplo, en el tema de los principios de la regulación de temas tarifarios.

Pero quiero hacer incidencia en la transparencia de los procesos de regulación tarifaria y los procedimientos claros para poder establecer estas tarifas, que son sumamente importantes. Las empresas que están

participando con sus inversiones en la prestación de servicios públicos necesitan evidentemente tener un marco de predictibilidad en el cual puedan desarrollar sus negocios, que sea bastante cierto en el sentido que invierten a largo y mediano plazo. Evidentemente, en el tema de si están sujetos o no a regulaciones tarifarias lo mínimo que se pide son criterios claros de transparencia, y procedimientos claros en ello.

Dentro de este proceso transparente, las condiciones de establecimiento de tarifas debe ser técnico, lo más despolitizado, porque hemos tenido malas experiencias anteriores, entonces, tienen que ser mecanismos técnicos y claros los de regulación de las tarifas.

**“Los organismos reguladores en el caso peruano sí tienen cierta uniformidad, debido a que la normativa ha contemplado ser horizontal, por ejemplo, en el tema de los principios de la regulación de temas tarifarios.”**

Creo que en esto se ha avanzado en el Perú. Cada proceso de regulación tarifaria implica una prepublicación, una publicación de una norma de intención regulatoria a modo de consulta primero, en los que se establecen plazos, suficientemente amplios como para que las empresas puedan comentar, puedan presentar incluso sustento de información si es que las asunciones o los supuestos, los cálculos que realiza el regulador considera no son los adecuados. Yo creo que lo más importante, el aspecto clave es este proceso transparente.

Un caso muy particular que quiero mencionar, por ejemplo, es en el caso de telecomunicaciones, donde existe la regulación de precios tope, que se ajusta de acuerdo al factor de productividad cada tres años, esto para las tarifas telefónicas, las principales, es decir para telefonía local, nacional e internacional, y por ejemplo el regulador con un año de anticipación comienza el proceso de consulta. No obstante han habido casos como el de la última regulación que fue de factor de productividad donde de alguna manera el regulador toma una decisión de incorporar una modificación en la metodología, de carácter conceptual e introduce un elemento en determinado momento que, por ejemplo, se hizo no con una anticipación suficientemente clara, entonces hubo debate público sobre qué tan transparente se había sido en este proceso de determinación de las tarifas tope. Pero, en general (digamos que esto es lo más importante) establecer mecanismos transparentes, los criterios de eficiencia que tiene que tener la determinación de las tarifas, el carácter técnico, y el carácter público y de consulta

de aspectos técnicos, y la consideración de audiencias públicas o en todo caso incorporando los elementos que puedan ser necesarios a fin de resolver los aspectos tarifarios por los interesados.

#### QUINTANA:

En cuanto los criterios para la regulación de precios y tarifas creo que se trata de un aspecto técnico que pasa por definir cuestiones como si es mejor tener un sistema basado en costos históricos o en costos incrementales, si se incluye un factor de productividad o no, entre otros. Pero yo quiero dar un paso atrás en relación con la regulación de tarifas y referirme a los principios metodológicos que deben inspirar la decisión del regulador en materia de tarifas.

El área de regulación de tarifas es una de aquellas en que mejor se aprecia el dilema en el que se encuentra el regulador al llevar a cabo su labor de balancear intereses en conflicto. ¿Cuáles son esos intereses en conflicto? Por ejemplo, consideremos el caso de los servicios telefónicos. De un lado, la empresa operadora estará interesada en que se fije una tarifa elevada que le ofrezca una mayor ganancia y crédito por su inversión. De otro lado, los usuarios finales esperan que el regulador fije una tarifa reducida para poder consumir más del servicio o, en todo caso, gastar menos por el servicio que utilizan y utilizar los recursos sobrantes para otros fines.

¿Qué tendría que hacer el regulador ante ese dilema? El regulador tiene que fijar una tarifa que al menos permita el operador recuperar sus costos y, además, una ganancia razonable. Además, el regulador también tiene que preocuparse porque la ganancia que asigne no sea tan elevada como la que arrojaría una situación de monopolio, de modo que no haya un aprovechamiento indebido de la necesidad de los usuarios de consumir el servicio. Pero algo importante también es que al definir el monto de esa ganancia el regulador debe tener en cuenta también los incentivos que está dando al operador para que continúe invirtiendo. Asimismo, el regulador tiene que fijarse no solamente en los usuarios que tienen actualmente el servicio, fijando una tarifa asequible para ellos, sino que también debe considerar a los usuarios que podrían ser atendidos potencialmente si al fijar las tarifas ofrece los incentivos correctos al operador para que éste decida ampliar la cobertura o expandir la red para atender a nuevos usuarios.

Entonces, al fijar las tarifas, el regulador se encuentra al menos con tres intereses en conflicto: los usuarios que ya se encuentran consumiendo el servicio y para quienes el precio no debe ser elevado, el operador que ofrece el servicio y quien debe encontrar que el precio le permite recuperar su inversión, y los usuarios potenciales que podrían ser atendidos si el precio es tal que impulsa al operador a expandir la red. Por ello, es importante que se defina con precisión y transparencia en el o los criterios que debe tener en cuenta el regulador para cumplir un rol mediador entre dichos

intereses en conflicto al momento de fijar las tarifas. En otras palabras, lo primero que se debería definir no es el criterio técnico de cómo debo regular la tarifa, sino el criterio metodológico sobre definir cómo se efectúa el balance de los intereses que rivalizan entre sí.

#### QUIÑONES:

Lo que agregaría son tres principios que creo fundamentales dentro del modelo de regulación actual.

Primero, si los precios de los servicios pueden ser fijados por el mercado, entonces debe asignarlos el mercado. A esto debemos, por ejemplo, que se hayan reducido tanto los precios en las telecomunicaciones móviles y en la larga distancia. Uno ve a las gordas y a las regias peleándose en la televisión por captar clientes para sus respectivas tarjetas y eso hace que las tarifas bajen tremendamente, ¿Por qué? Porque hay competencia y con ella, como explican los economistas, se llega a la distribución óptima de rentas entre usuarios y operadores.

Ahora, ¿qué hacer cuando no hay mercados competitivos, cuando hay un monopolio o una competencia muy limitada, muy restringida, con una serie de fallas y problemas? Bueno, en ese caso, es el Estado el llamado a regular las tarifas, de una manera técnica que asegure al operador el retorno de sus costos de inversión, operación y mantenimiento, así como una utilidad razonable, pero nada más que eso. Es decir, es deber del Estado, a través de la fijación de tarifas, evitar que el operador obtenga rentas excesivas o brinde un servicio de mala calidad, como consecuencia del abuso de su poder de mercado. Por ejemplo, ¿Cuánto estaríamos dispuestos a pagar por el agua? Si el agua estuviese en manos de un monopolio privado sin regulación, podría cobrar 10 soles por centímetro cúbico y la gente tendría que pagarlo.

Y el tercer criterio que creo importante recordar es que en materia de servicios públicos, es decir, de servicios considerados esenciales, las tarifas deben diseñarse teniendo en cuenta los principios de igualdad y solidaridad ¿Qué significa esto? Que todos los peruanos debemos tener acceso a los servicios públicos. Ese es un tema que ya ha mencionado Eduardo Quintana, cómo hacer para que los peruanos que no tienen infraestructura de servicios públicos puedan acceder al agua que hoy en día no tienen, o a la electricidad y las telecomunicaciones, servicios todos que están vinculados con la salud, con la vida digna, y a los cuales todos tenemos derecho. ¿Cómo regulamos las tarifas para garantizar la ampliación de cobertura y la calidad del servicio? ¿Cómo hacemos para que todos los peruanos accedan a servicios de calidad, incluso aquellos que no pueden pagarlo? La aplicación de los principios de igualdad y solidaridad reconocidos en nuestra Constitución, obligarán a que el Estado subsidie el acceso de infraestructura no rentable o a que en las tarifas se apliquen subsidios cruzados.

**VALDEZ:**

Complementando estas ideas, y en muchas coincido con María Teresa, el regulador es un árbitro y como todo árbitro su trabajo es bastante delicado, entonces, lo más importante es: primero ser autónomo, lo que yo creo que es muy importante, y lo segundo es la certeza. La autonomía en un partido es ser independiente a las partes y en cuanto a la certeza, es lo más objetivo en lo que tiene que decir. Entonces, a las empresas que vienen al país e invierten su dinero tienen mucha preocupación del riesgo país, el riesgo cambiario, pero cuando la inversión privada invierte en el tema de los servicios públicos también existe el riesgo regulatorio y que justamente va midiendo de alguna manera de la forma en qué tan técnico, o autónomo o predecible es el Organismo Regulador. Eso es sumamente importante, pues como lo han mencionado todos, la decisión final del regulador en casos de servicios públicos, de monopolio natural o donde se simule la competencia, pues es fijar una tarifa real, una tarifa que asegure la sostenibilidad de las inversiones, que al mismo tiempo proteja el interés del Estado, que haya cobertura, que proteja los intereses del usuario; en este sentido, se tiene una pirámide, pues armonizar el interés del Estado, del inversionista y del usuario es el trabajo que debe realizar el regulador y debe ser lo más técnico y predecible posible.

Y repito, la autonomía es fundamental, pues hay mucha influencia del propio Estado y de las empresas, y del Congreso... el Congreso normalmente encuentra al sistema tarifario como un tema políticamente atractivo. Muchas veces se mete en temas en donde nada tiene que hacer, que no son temas para debatirse en cuanto al Congreso se refiere. Nuevamente, es un tema de autonomía, carácter técnico, eficiencia y predictibilidad.

**SALINAS:**

Yo quizá solamente mencionaría dos atingencias a lo que ya se ha mencionado. En realidad sobre el primer punto, que son los principios de regulación tarifaria. Yo creo que lo que hay que recordar finalmente es que la tarifa es un precio, y como tal debe reflejar el costo de oportunidad de los recursos destinados a la provisión del servicio. No puede ser más, no puede ser menos, entonces, así es como deberíamos entender en realidad esto de las tarifas justas que a veces se repite. Y una forma de ver esto es ¿Qué pasa si no es así? ¿Qué pasa si el precio es menor a ese costo económico?

Lo que va a ocurrir son dos cosas: En primer lugar, esa empresa va a entrar en un proceso de descapitalización, porque algo va a dejar de hacer (va a dejar de hacer la depreciación o va a dejar de hacer mantenimiento o algo va a pasar con eso), es decir, se va a deteriorar en mediano plazo la infraestructura. ¿En buena cuenta que significa eso? Que nosotros estamos haciendo una suerte de sustitución intemporal. Es como si nos

estuviéramos prestando contra la generación siguiente que lo pague el otro- porque alguien va a tener que pagar por la reposición de esa infraestructura. Es decir si el precio es menor al costo económico lo que va a ocurrir es que no vas a poder financiar las expansiones que requieres, sobre todo en países como nosotros que tenemos todavía brechas por cubrir ¿Quién paga eso? Pues los usuarios, por lo que una tarifa por debajo a la tarifa real o la tarifa económica significa que quienes pierden son la generación futura, pierden los no usuarios. ¿Quién gana? Ganamos nosotros, eso no parece muy justo. Si el precio es mayor, obviamente, o la tarifa es mayor a la tarifa económica lo que se va a generar son ganancias o rentas extraordinarias para el privado, pero con una diferencia, ¿no es cierto? Si el precio es mayor, en la siguiente revisión tarifaria (normalmente los intervalos tarifarios son de cuatro o cinco años) vas a corregir eso, y vas a llevar el precio hacia el precio real. Si el precio es menor vas a correr el riesgo de que se caiga la concesión y eso es más grave porque se pone en riesgo la sostenibilidad del servicio mismo.

La segunda atingencia tenía que ver con lo que mencionaba Mayte. A mí me parece un tema fundamental que en un país en el que tenemos una redistribución del ingreso tan desigual como el nuestro, el tema de acceso a los servicios esenciales es algo que no podemos eludir, es parte de la política regulatoria también. Y aquí yo lo pongo así de directo. Creo que no debemos tenerle tanto miedo a los subsidios cruzados, sobre todo en monopolios naturales. En sectores con mercados competitivos probablemente si es distorsionante, o tiene un efecto distorsionante muy alto generar tarifas o subsidios cruzados, precios distintos, pero en un monopolio total, lo que importa es el ingreso total del operador, y que cubra los costos de la prestación del servicio. Probablemente haya un grado de alteración en la demanda, pero no parece ser muy significativo, y en todo caso, comparado con los beneficios de generar acceso a gente que no tiene capacidad de pago, pues a mi juicio es una elección que resulta bastante clara.

5. *Teniendo en cuenta los costos que generan los organismos reguladores, así como las barreras burocráticas que se crean para la entrada de nuevos empresarios, ¿Es realmente conveniente seguir manteniendo este sistema?, ó ¿Se podría apostar por un sistema en el cual la acción voluntaria de las personas se convierta en la forma regulatoria?*

**QUINTANA:**

Dado lo que yo entiendo por acción voluntaria de las personas y su operatividad en el ámbito de la regulación de servicios públicos, creo que en principio que no se podría apostar por tal sistema. Mi comentario entonces se refiere a si la regulación debe ser definida por un organismo estatal autónomo o si puede establecerse a través de un mecanismo de autorregulación.

## “Y el problema de un Ministerio regulando tarifas y servicios publicos es que tiene la visión política del gobierno de turno (...) Por eso, si está cerca una elección bajará las tarifas o no las reajustará en los niveles que corresponde hacerlo (...)”

En principio, creo que la respuesta a la pregunta es que siempre es necesario un organismo público autónomo, con determinados mandatos constitucionales, mecanismos de transparencia, de control, etc. Creo que esto no puede ser suplido por un mecanismo de autorregulación, al menos no como único mecanismo de regulación de los servicios públicos ¿Por qué lo digo? Lo digo por que los mecanismos de autorregulación son muy eficientes, pero en determinadas actividades y para determinados aspectos de ellas.

Las actividades de las que estamos hablando son, por ejemplo, los casos del control de contenidos que difunden los medios de comunicación o la prensa, donde los propios medios de comunicación producen su regulación ¿Por qué? Porque en esta actividad lo que se trata de evitar es la intromisión o intervención del Estado ¿Porqué se prefiere que el Estado no intervenga en esta actividad? Para que los medios de comunicación puedan mantener su naturaleza de “cuarto poder” para vigilar y censurar el desempeño, entre otros, de las entidades públicas. Por ello se evita el riesgo de que el Estado trate de limitar el desarrollo de dicha labor a través de regulación. En tal sentido, se permite a los medios que se autorregulen para definir sus propias reglas de conducta, los mecanismos para cerciorarse de que tales reglas se cumplan, las sanciones aplicables por incumplimiento, etc. Igual ocurre con la publicidad. Los anunciantes son los que mejor conocen esa industria y tienen mas herramientas para determinar cuándo deben aplicar sanciones por anuncios incorrectos, entonces se permite que ellos mismos se juzguen, pues se están juzgando entre pares. La decisión que adoptan los entes *ad hoc* encargados por los mismos anunciantes para juzgar la corrección de los anuncios publicitarios (por ejemplo una decisión de retiro de determinado anuncio por estar reñido con las buenas costumbres) tiene mayor legitimidad y por ende mayor probabilidad de ser cumplida.

Estas características no se presentan necesariamente en el ámbito de los servicios públicos. En los servicios públicos lo que se requiere no son solamente acciones y reglas propias de los agentes involucrados sino que por los intereses en conflicto que existen en dicho ámbito se requiere un mediador. Ese mediador debe adoptar sus decisiones sin injerencia del Poder Legislativo y

Ejecutivo, pero también sin injerencia de las empresas a las que se busca regular. Esto se logra creando procedimientos claros y suficientemente reglados para que el regulador adopte una decisión lo más imparcial posible en función a los criterios definidos legalmente.

¿Esto significa que un mecanismo de autorregulación no puede funcionar de manera alguna dentro de la regulación del Estado? La respuesta es negativa. Para demostrarlo puede mencionarse el caso del sector eléctrico peruano donde existe un organismo regulador y también una entidad de autorregulación que es el Comité de Operación Económica del Sistema - COES. El COES está conformado por las empresas de transmisión y de generación eléctrica y es reconocido expresamente por la Ley de Concesiones Eléctricas. Las empresas que lo conforman adoptan importantes decisiones económicas para el correcto funcionamiento del despacho de energía eléctrica, las mismas que son avaladas por el marco legal ¿Qué es lo que hace el COES en términos simples? Decide, por ejemplo, qué central productora de energía eléctrica es la que va a vender primero y cuál le seguirá en el orden ¿En función a qué criterio decide eso? En función a que tenga los costos de producción más baratos. El marco legal le dice al COES tú vas a hacer que el sistema funcione lo más eficientemente posible decidiendo cuál es la empresa cuya energía eléctrica se venderá primero; te otorgo la facultad de ordenar a las empresas generadoras que inyecten su energía al sistema cuando tu decidas que es conveniente, a fin de que cumplas con la función que te estoy reconociendo, si alguien no te hace caso ponlo en conocimiento del regulador para que éste sancione a la empresa infractora. De esta forma, el funcionamiento del COES constituye un mecanismo de autorregulación que funciona coordinadamente dentro de la regulación administrada por el OSINERG.

### QUIÑONES:

Que los organismos reguladores generan costos es definitivamente cierto, ya que se sostienen de un aporte (que vendría a ser un tributo destinado) que pagan las empresas reguladas y que luego trasladan a las tarifas.

Pero, como ha dicho Eduardo, ¿qué otras alternativas tenemos? En servicios publicos, sobre todo cuando no hay suficiente competencia, o cuando se trata del acceso a redes e instalaciones esenciales, tiene que haber algún tipo de intervención estatal. Por eso, la alternativa al regulador no es la autorregulación, sino el Ministerio. Y el problema de un Ministerio regulando tarifas y servicios publicos es que tiene la visión política del gobierno de turno, que por esencia es cortoplacista, con un horizonte restringido a los 5 años de su administración. Por eso, si está cerca una elección bajará las tarifas o no las reajustará en los niveles que corresponde hacerlo; qué importa, si el costo lo pagarán los gobiernos y las generaciones siguientes, pero la gente dirá que con este gobierno las tarifas eran baratísimas.

Ésta es la razón por la que se han creado los organismos reguladores, que son entidades diseñadas para regular los servicios públicos de manera técnica y autónoma, reduciendo el riesgo de captura por el poder político y por el poder económico. Porque ese es otro tema a tener en cuenta: un Ministerio no sólo es más propenso a actuar políticamente sino también a ser corrompido, dada su estructura jerárquica. Es más difícil corromper a un órgano colegiado, como el consejo directivo de los organismos reguladores, cuyos integrantes son, además designados por diferentes instituciones y por períodos escalonados. Entonces, los organismos reguladores son una protección. Queremos tarifas fijadas de manera técnica, independiente, las adecuadas (es decir, ni por encima ni por debajo de lo que corresponda), entonces es necesario invertir en organismos reguladores, porque la autorregulación no es posible y la regulación por los ministerios no es deseable.

#### **VALDEZ:**

Coincido con Mayte en que es imposible dejar de regular cuando hay sólo una oferta, no hay forma, y enfatizando que este sistema regulatorio es un proceso que viene desde antes, que venimos aprendiendo, que se va mejorando, y que es muy importante que se fortalezcan estas instituciones, porque tienen altas y bajas como todas. Es importante que el Organismo Regulador se capacite técnicamente, y a sus profesionales, porque no se olviden, que también están frente a un poder económico, que también tienen muchos conocimientos y que probablemente la capacidad del personal del regulador debe ser muy alta y la capacitación debe ser permanente, ese es el esquema, donde obtenemos mayor beneficio a cambio del costo, digamos. Sin duda alguna se necesita, más bien, que todo error de la forma de regulación se remedie y se fortalezca al regulador siempre en un marco de independencia y autonomía.

Y un último comentario, que se me quedó de la pregunta anterior, que tiene que ver con este sistema, a veces se cree que el regulador es el abogado es el defensor de los usuarios y hay que tener cuidado con esta definición, pues su ámbito abarca o comprende tanto al usuario como al Estado, con sus planes, su competencia de trabajo, la concesión, etc.

#### **SALINAS:**

Yo diría que en realidad la respuesta a esta pregunta es clara ¿no es cierto?. Yo creo que sí debemos seguir manteniendo el sistema de los organismos reguladores. Más bien la pregunta que debería ser formulada es: ¿Qué debemos hacer para fortalecer a los organismos reguladores?, ¿Cuál es la agenda pendiente? Yo he mencionado ya un tema y aprovecho para también mencionar otro que claramente se refiere a la participación de los usuarios. Es decir, esta no puede ir a nivel de decisión, es decir, la decisión es técnica y es autónoma, pero es del regulador. La participación de los usuarios es como, digamos, la del cliente, en todo

caso, o uno de los clientes más importantes del sistema regulatorio.

Ahora, en esta agenda, yo enfatizo, como hace un rato decía, mi opinión particular es que el marco legal es bastante conflictivo en el sistema regulatorio. Quizás lo que yo sí exploraría es la posibilidad de otorgar rango constitucional a la autonomía del regulador; porque si bien es cierto existen las leyes al respecto, todavía tenemos un país en el cual el grado de estabilidad, el grado de desinstitucionalización todavía es significativo. Quizás en un tiempo más las cosas vayan cambiar, pero ahora no descartaría cuidar aun más esto o esa idea.

De otro lado, yo creo que el fortalecimiento de los organismos reguladores también pasa por temas, quizás ya más puntuales, más administrativos, influidos (y lo digo por alguna experiencia), y es que las normas del sector público a veces impiden responder a las necesidades con la agilidad requerida. Yo les cuento, por ejemplo, que hemos pasado más de un año, casi dos años, sin un gerente que es un rango realmente importante en el regulador, simplemente por razones administrativas, es decir un norma procedimental no permitía contratar y desde luego no se podía hacer nada.

Entonces, yo creo que hay que evaluar las formas de darle más libertad de manejo en ciertos ámbitos al regulador a cambio, probablemente, de una mayor rendición de cuentas posterior. Creo que hacia eso es hacia donde nos deberíamos dirigir.

#### **BONIFAZ:**

También, complementando un poco lo dicho anteriormente, creo que es clarísimo que el sistema regulatorio peruano es de los más avanzados en la región y su existencia ha sido esencial para poder proveer de mayor eficiencia al mercado, y para que se pueda prestar los servicios públicos adecuadamente. Quizá un poco para complementar el tema de la agenda, sí considero que podrían existir espacios en alguno de los sectores, por ejemplo de telecomunicaciones, donde sí se podría explorar la eliminación de barreras o a veces evitar la excesiva regulación en algunos aspectos. Pero es claro que solamente en algunos espacios donde evidentemente se vea que la competencia esta actuando lo suficientemente bien como para que se reemplace, se retracte legalmente la práctica regulatoria.

Entonces, respecto a la autorregulación creo que aquí tenemos una experiencia determinada. Alguna vez, por ejemplo, el regulador de telecomunicaciones hizo algunas audiencias públicas, como parte de su iniciativa propia, para eliminar la regulación tarifaria en un determinado servicio (servicio de portador local), por ejemplo, y donde la competencia era bastante dinámica, y en ese momento era bastante innovador realizarlo; sin embargo, existían argumentos de mercado para proponer dicha regulación. En general, pienso que cada

vez más en el sector de telecomunicaciones se debe mirar aspectos de desregulación puesto que este es un mercado donde el desarrollo de la tecnología modifica sustancialmente las características del mercado y los hace muy dinámicos y cada vez más competitivos. Otro aspecto vinculado muy importante es evaluar y priorizar lo que es importante. Es decir, la carga de reglas a veces deja muy poco espacio a los reguladores para proponer cambios en el marco en el que actúan. Sin embargo, ellos son los primeros en apreciar los beneficios y costos de las normas que aplican. Aquí yo propongo que debería tenerse un Comité fuera del regulador, quizá en una instancia como PCM donde se realicen análisis de costo beneficio de normas regulatorias en todos los sectores y se dedique a eliminar normas innecesarias.

La actividad competitiva debería ser la clave que induzca comportamientos eficientes en los mercados y el análisis de los impedimentos para que funcionen adecuadamente debería ser una tarea permanente que creo no sé si el regulador este en condiciones de realizarla.

Aquí y es en este contexto donde sí se podría decir que el regulador debe ir desapareciendo, puesto que el mercado está actuando de la manera que se logre asignar los recursos con mayor eficiencia, y allí se cumple esta condición de la autorregulación de los mercados.

6. *¿Cuál es el alcance de la labor interpretativa de las normas por parte de los organismos reguladores, son realmente competentes para realizar esta función?*

**VALDEZ:**

Creo que no. Como entes públicos hay todo un marco jurídico establecido alrededor de los organismos reguladores, creo que es muy importante, que la discrecionalidad sea la mínima, cuando estamos hablamos de decisiones de inversión, de predictibilidad, de seguridad jurídica, pues tenemos que reducir al mínimo las posibilidades de interpretación, entonces es reducir al mínimo la discrecionalidad. Entonces, creo que como un buen árbitro, debe haber más bien, reglas claras, y cuando no hay reglas muy claras, pues evidentemente es importante que no sólo el árbitro sino otros actores estén tanto el mismo concedente, concesionario, y que se preocupen por aclarar esas reglas, porque finalmente terminan afectando al sistema.

En resumen, creo que debe minimizarse la discrecionalidad, no debe existir, y si por alguna razón se diera algo así, pues como para toda decisión pública, siempre hay que hacerlo pensando en el bien común, pero teniendo claro que puede ser algo que haya que decidir en un momento, pero si las reglas no son claras pues hay que preocuparnos porque estas se aclaren, y eso va a generar predictibilidad, seguridad jurídica

y permitir que más inversiones se den en los distintos sectores.

**QUIÑONES:**

Yo matizaría la respuesta, porque sin duda hay una labor interpretativa que los organismos reguladores forzosamente tienen que hacer. Cuando realizan sus funciones de supervisión, fiscalización, solución de controversias, atención de reclamos, evidentemente tienen que hacerlo aplicando las leyes y los contratos de concesión y, para ello tienen que hacer una interpretación; pero creo que el punto que señala Álvaro, con toda razón, es que esta interpretación no debe ser la palabra de Dios.

La interpretación de los organismos reguladores es la de la administración, pero tiene justamente los límites de dicha interpretación. Esto significa que, como está reconocido en la legislación peruana y prácticamente en la de todos los países del mundo, si no estamos de acuerdo con la interpretación que hace la administración, podemos irnos al Poder Judicial, vía una acción contencioso-administrativa, para cuestionarla, para que el Poder Judicial le diga al organismo regulador "tú estás interpretando la ley de una manera equivocada". En otras palabras, los interesados pueden demandar la nulidad de la resolución emanada de un organismo regulador, para que sean los jueces, que son los llamados a interpretar la ley, quienes determinen el contenido y aplicación de ésta al caso concreto.

Existe un tema adicional: cuando las normas aplicables al servicio público no vienen solamente de las leyes sino de un contrato de concesión (lo cual es bastante frecuente) el rol interpretativo por excelencia lo tienen las partes, no el regulador. Es decir que si se presenta un conflicto respecto a cómo debe interpretarse el contrato de concesión, lo que toca es que las partes lo resuelvan y, de no llegar a un acuerdo, que la disputa sea resuelta por la jurisdicción pactada, sea el Poder Judicial o el Tribunal Arbitral. Sin embargo, este tema no es pacífico, por ejemplo, OSITRAN considera que puede interpretar un contrato de concesión y que dicha interpretación es obligatoria para las partes. Yo creo que incurre en un gravísimo error, porque su posición conlleva la perforación de la cláusula arbitral pactada en el contrato de concesión.

**SALINAS:**

Yo quisiera aprovechar esta pregunta para comentar brevemente dos temas que a mí me parecen sustantivos, que son relacionados con el tema, no directamente referidos al tema, que tienen que ver sí con la predictibilidad y estabilidad del marco regulatorio, uno es la intervención del Poder Judicial en la regulación de las normas regulatorias. Nosotros hemos visto en estos últimos tiempos que se está generando esta práctica que no nos parece del todo apropiada, sobre todo cuando se refiere a aspectos tarifarios, ya hemos visto que el sector eléctrico y, aun cuando existe naturalmente desde el punto de vista

legal, la posibilidad de recurrir al juez para cuestionar las decisiones administrativas del regulador, también hemos visto una suerte de abuso de esta figura para cuestionar o evitar el pago de multas o de sanciones que se aplican en la labor. El problema es que no es tanto el cuestionamiento en sí, porque eso es natural, el problema es la puerta que se abre para que el Poder Judicial intervenga en labores regulatorias, creo que eso en el largo plazo no es posible, tendríamos que encontrar alguna manera de garantizar, en todo caso, que estos mecanismos no perforen, como decía María Teresa, el sistema regulatorio.

El segundo punto que quería mencionar es una sentencia del Tribunal Constitucional de hace algunos meses, referida a algo que Álvaro mencionaba, es la sentencia recaída en un caso sobre el uso de celulares, en la cual el TC consideró que los reguladores tienen una suerte de deber especial de protección de los usuarios frente a los abusos de las empresas prestadoras. Bueno esto es, no solamente equivocado, si no que es muy riesgoso porque la labor del regulador no es la de defender al usuario, para eso está el Defensor del Pueblo, para eso está la comisión de protección del consumidor, la labor de los Tribunales de resolución de reclamos de los Organismos reguladores es resolver el caso de manera imparcial, no puede parcializarse de un lado, porque si no ya no podría cumplir su función, estaría deformando su función. La verdad es que hoy día yo pensaría dos veces aceptar ser miembro de un tribunal de solución de reclamos, me podría meter en un pequeño problema. Yo creo que estas son cosas que hay que pensar con más calma.

“(...) la labor del regulador no es la de defender al usuario (...) es resolver el caso de manera imparcial, no puede parcializarse de un lado, porque si no ya no podría cumplir su función (...)”

#### **BONIFAZ:**

En sí creo que, acompañando un poco lo que mencionaba Álvaro, habría que minimizarse básicamente la labor de interpretación. Lo que es propiamente los reglamentos, sus funciones propiamente como regulador, la supervisión de los servicios, el tratamiento a nivel de los usuarios y la labor propiamente de emisión normativa para procesos tarifarios, en general. Este es un tema muy importante, que felizmente creo que en el caso peruano hay pocos ejemplos que representan, para el sistema regulatorio, una contradicción muy fuerte entre lo que son las leyes y las normas y lo que

después ha sido desarrollado en el sistema regulatorio, lo que son los reglamentos, los ordenamientos, normas de menor jerarquía; aquí quiero hacer énfasis que hay muchos países del mundo en los que se tiene este problema y es realmente grave. Felizmente no estamos en este caso acá.

Lo que yo sí creo que es importantísimo es que, este rol importante, de balancear y de dar cuenta en relación a normas de menor jerarquía, como reglamentos, en los cuales pues muchas veces tiene que haber espacios suficientes para la discusión, para la aceptación de los comentarios por parte del empresas, la justificación o respuesta de por qué el administrador no está considerando el dar un comentario de las partes interesadas. Porque finalmente, lo que los reglamentos están desarrollando es una norma general y ahí hay un espacio de discusión muy grande. Lo peor se da en los casos que se mencionaban: donde el Poder Judicial realmente ha realizado algunas perforaciones, donde a se ha hecho una perforación al sistema regulatorio que termina pues, afectando la labor y el resultado de la regulación. Ese es un punto muy importante. Recuerdo un caso, el tema de los servicios de comunicaciones, por ejemplo, que básicamente el poder judicial interpretó pues, de manera muy radical y prácticamente dejó mutilado al regulador en su facultad de solicitar información. Los volúmenes de tráfico se consideraban un secreto de las comunicaciones, entonces anuló al regulador de trabajar en ese aspecto.

#### **QUINTANA:**

El alcance de la labor interpretativa que realizan los organismos reguladores se define según los límites que tiene impuestos. Primero están los límites explícitos, que son todos aquellos que le permiten interpretar el marco legal para adoptar sus decisiones con carácter discrecional pero dentro de un marco de razonabilidad y proporcionalidad frente a las demás disposiciones legales existentes y decisiones que haya adoptado previamente el regulador. Siempre que no contradiga esos dos principios, el regulador puede llevar a cabo la interpretación que considere necesaria. Más aún, cualquier interpretación que haga el regulador sobre el marco legal puede ser llevada ante las instancias de reclamos o impugnación sobre la base de la vulneración de dichos principios.

Adicionalmente, también existen límites implícitos de control de la interpretación que realizan los reguladores y es sobre ellos que quiero llamar la atención. Todos los mecanismos de transparencia que existen (y que son mecanismos de control alternativos que están funcionando bastante bien) se han convertido en un componente importante para limitar la capacidad de decisión de los reguladores. Cuando me refiero a transparencia, hablo de todas las medidas que implican transferencia de flujos de información relevante del regulador hacia la población. Caso típico de ello son los procedimientos que se han establecido para obligar al regulador a publicar sus proyectos de normas antes

de aprobarlos, para efectos de recibir comentarios u objeciones de parte de los agentes interesados y, luego, exponer las razones por las que aceptan o descartan las propuestas incluidas en dichos comentarios o críticas. Para explicar esta idea puedo plantear la experiencia que he tenido en OSIPTEL el año pasado, cuando trabajaba en dicha Institución. En distintos meses del 2005 fueron publicados dos proyectos de normas que finalmente no fueron aprobadas luego de recibir los comentarios de los interesados. El regulador decidió proponer dichas normas pensando que eran lo más beneficioso para proteger a los usuarios de telefonía fija local en un caso y para promover mayor competencia en servicios de larga distancia en el otro. Sin embargo, al momento de recibir los comentarios se encontraron opiniones en contra y ninguna opinión favorable y contundente de parte de aquellos supuestamente beneficiados. Incluso en ciertos casos los supuestos beneficiados resultaron oponiéndose a la propuesta. Con esto quiero señalar que este tipo de procedimientos también constituye un límite implícito a la labor interpretativa del regulador, pues ofrece una oportunidad no sólo para que los agentes expresen sus posiciones y cuestionen la interpretación propuesta por el regulador, sino también para que este último pueda darse cuenta de que su interpretación no es la más adecuada, en especial cuando recibe comentarios opuestos que resultan razonables, exigiéndole re-evaluar su posición para ver si encuentra suficientes contra-argumentos para mantener su propuesta inicial.

7. *Teniendo en cuenta la definición de Servicios esenciales. ¿Es posible justificar la huelga en caso de éstos, alegando la defensa de los derechos propios de los gremios, aun teniendo en cuenta que generan un daño a la población por la privación de dichos servicios?*

**QUIÑONES:**

Yo creo que sí es posible justificar la huelga, aun en caso de servicios esenciales. La huelga es un derecho constitucional que han ganado los trabajadores con su esfuerzo y hasta con su vida. Pero lo que sí se establece en todos los países del mundo es que el derecho de huelga en servicios esenciales debe ejercerse con restricciones. Así lo reconoce el propio comité de libertad sindical de la OIT, porque si bien el derecho de huelga es importantísimo, tiene que supeditarse a derechos que están por encima de él, cómo la vida, la seguridad y la salud. Es muy válido que los médicos hagan huelga, pero los hospitales no pueden quedar sin atención, no puede llegarse a esos extremos y por eso, en todos los países que permiten la huelga en esta clase de actividades, se establecen ciertas obligaciones y restricciones.

En el Perú, la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo reconoce, por un lado, el derecho a la huelga incluso en los servicios públicos esenciales, pero obliga a los trabajadores y sindicatos a garantizar que durante ésta

se mantenga personal suficiente para atender ciertas actividades básicas. En un hospital, por ejemplo, secciones como las de emergencia o cuidados intensivos no pueden quedar desatendidas.

Para los sindicalistas, aun así, nuestra legislación es bastante restrictiva del derecho de huelga porque la lista de servicios públicos esenciales no se limita a aquellos vinculados a los derechos básicos (como la seguridad y salud) sino que deja la puerta abierta para que por ley se determinen las actividades que califican como tales.

8. *Sobre el equilibrio económico financiero. ¿Cómo mantener la eficiencia en el mercado? Y ¿Cómo lograr mejores servicios públicos estables al menor costo posible? ¿Cómo la provisión de un bien público puede tener las características positivas de una provisión privada?*

**SALINAS:**

Bueno, creo que aquí hay varias ideas combinadas. En relación con el equilibrio económico financiero, sus requisitos y los mecanismos para lograr su restablecimiento, conviene indicar en primer lugar, que en líneas generales pretenden restaurar las condiciones económicas existentes o determinadas al momento de la fijación de las tarifas, que pueden haber variado por eventos no previsibles al momento del proceso tarifario. Lo segundo que quisiera señalar es que estos son problemas que a ningún regulador nos gustaría tener realmente, son problemas de muy difícil solución, y siempre costosas.

También desde el punto de vista legal hay mucho por debatir. Yo les cuento, por ejemplo, el caso argentino, un caso emblemático en esta materia, a raíz de los problemas que surgieron con la caída del sistema cambiario. Como buenos argentinos (es una broma) pensaban que el peso valía igual que el dólar, pero años después se dieron cuenta de que en realidad valía la tercera parte, pero dado que las tarifas estaban fijadas en pesos, cayeron a su tercera parte, generando grandes problemas de caja. El tema es que se llegó finalmente a los tribunales arbitrales del Banco Mundial, y una de las cosas que se discutía era, por ejemplo, si realmente esta crisis cambiaria era un evento previsible y, por lo tanto, su ocurrencia daba lugar a la aplicación de la cláusula de equilibrio económico financiero. La discusión provenía del hecho de que los propios argentinos habían incluido en los prospectos informativos para la colocación de sus bonos soberanos en el mercado de capitales internacional entre los factores de riesgo que normalmente allí se describen, precisamente la posibilidad de que no se pueda sostener el sistema de paridad cambiaria con el dólar, con lo cual evidentemente todo el mundo estaba advertido que este sistema era riesgoso, por lo que difícilmente puede sostenerse que este evento era imprevisible, por lo que no habría derecho a derecho a un restablecimiento del equilibrio económico financiero.



De otro lado, hay también diversos mecanismos para enfrentar una situación como ésta: puedes aumentar la tarifa o reducir los compromisos adquiridos por el inversionista o extender el plazo del contrato de concesión. La mejor solución dependerá de cada caso en particular. En fin, en mi opinión, a lo más que se puede aspirar desde el punto de vista regulatorio, es a tener lineamientos interpretativos de carácter general. Esta es una herramienta muy importante para la Administración Pública, en particular para las agencias regulatorias. En línea con la preocupación que mencionaba Álvaro, me parece que nosotros como reguladores, no sólo en caso de servicios públicos si no en otros servicios, no hemos utilizado de manera suficiente una práctica que me parece muy sana para generar predictibilidad, seguridad jurídica en el mercado, que es la de publicar los lineamientos generales utilizados por la autoridad administrativa para interpretar sus normas. Bien o mal, los lineamientos informan a los agentes económicos cómo es que los reguladores resuelven las cosas, y reducen sustancialmente la discrecionalidad propia de sus funciones.

Ahora, sobre cómo lograr servicios públicos con los menores costos posibles, la verdad creo que no deberíamos plantear las cosas así. Claro que todos quisiéramos tener los mejores servicios y pagar nada, pero todo tiene su costo, las correas salen del cuero, para hacer tortillas hay que romper huevos, esto es inevitable. De lo que tenemos que ocuparnos es de que las tarifas reflejen realmente los costos económicos de la prestación del servicio, esa es la mejor señal para todos, a la larga, incluyendo a los usuarios y los no usuarios. Un sistema regulatorio que es claro en eso genera menores riesgos regulatorios, por lo tanto genera o se traduce en menores tarifas para los usuarios, creo que hacia eso deberíamos caminar.

Y en el tema de la provisión de bienes públicos, imagino que nos estamos refiriendo a servicios públicos. Aquí sí podemos tener el caso de los monopolios naturales ¿cómo generar los beneficios de un mercado?, yo diría que básicamente esa es la labor de la regulación, una regulación bien diseñada debería generar los estímulos propios de un mercado competitivo; por ejemplo, cuando uno fija una tarifa, implícitamente reconoce una tasa de retorno del capital, generando automáticamente un incentivo para el inversionista a trabajar con costos menores a los costos que reconoce el regulador, con el objeto de aumentar su tasa de retorno. Ese es un sistema razonable, pues estas ganancias de eficiencia son aprovechadas por el propio operador que las obtenga durante el intervalo tarifario. En la revisión tarifaria siguiente se ajusta nuevamente la tarifa a sus valores de eficiencia. De acuerdo a lo señalado, creo que sí hay metodologías y mecanismos eficaces para generar incentivos para una provisión más eficiente de los servicios públicos, si bien no perfectas. No olvidemos que la regulación es un proceso administrativo, a cargo de personas y, por lo tanto, está sujeto a error. Debemos entender que la

regulación es siempre un sustituto imperfecto de un mercado competitivo..

#### **BONIFAZ:**

Básicamente, complementando lo comentado por Sergio sobre el temario, quiero comenzar con el tema de la eficiencia de mercado (ya lo hemos estado comentando en las anteriores preguntas). La necesidad de un sistema regulatorio claro, previsible, adecuado, sobre todo en el tema de la fijación de precios en el mercado. Una de las bondades que se le atribuye internacionalmente al sistema regulatorio peruano, como es el caso de la regulación de las telecomunicaciones, se comenta a nivel mundial, en el foro del Banco Mundial, ha sido el respeto del regulador por los mecanismos tarifarios establecidos en el contrato de concesión, donde se estableció un periodo de rebalanceo tarifario en el que se cumplió de manera impecable. Felizmente no se produjo, en ese sector, un acontecimiento extraordinario como para alterar el equilibrio económico financiero del contrato, entonces el regulador eficientemente actuó procediendo con los ajustes correspondientes de acuerdo a lo establecido en el contrato. En otros países, por ejemplo en Venezuela, este se rompió y en otros varios países hubo muchos problemas en su implementación. Una cosa que es clara y que hay que tener en consideración, sin embargo, es "que la norma en realidad era la renegociación de los contratos, en muchos países del mundo; lo excepcional era que un contrato no se renegocie y se haya mantenido inalterado en el periodo de concesión. Y esto es posible porque nuestras economías están sujetas a eventos de diverso tipo que introducen cambios en los factores iniciales que se pactaron en los contratos. Uno de los aspectos más importantes para un contrato de concesión en el sector de comunicaciones era el equilibrio económico financiero, la revisión en un determinado periodo de la concesión de Telefónica del equilibrio económico de su contrato. Este es un hito en el cual el regulador tiene que realizar la revisión del equilibrio económico financiero y simplemente fue una actividad que se desarrolló no lo suficientemente de manera abierta y clara. El tema de la revisión de las tarifas establecidas en el sector de telecomunicaciones es un aspecto clave que debe hacerse en el marco establecido. Si el Regulador empieza a modificar el ámbito conceptual de este proceso estará alterando las condiciones iniciales y podría provocar problemas en el sector. La regulación de tarifas de telefonía fija en el sector de telefonía comprende la aplicación de un factor de productividad que recoge la eficiencia de la empresa que debe ser trasladada al consumidor. Este mecanismo permite "retar" a la empresa para que sea más eficiente y así ganarle al mecanismo que simula la competencia de manera de obtener rentas eficientes.

Pero, las condiciones, entonces, para lograr la eficiencia del mercado, fundamentalmente en lo que respecta al establecimiento de las tarifas, que sea lo más técnico posible, y en realidad, un poco trayendo el tema de

aquellos sectores que vimos en servicios nuevamente, allí se cometió un error fundamental, porque, cogiendo este concepto (tan bien desarrollado por la Dra. Quiñones) sobre el tema de la solidaridad y unidad de los servicios públicos, entonces es fundamental también que el sistema regulatorio contemple adecuados mecanismos para cumplir este rol en subsidios, pero subsidios manejados por un mecanismo eficiente, amigable al mercado, de manera que se puedan dar los incentivos para que se siga invirtiendo en la infraestructura de servicios más allá de la frontera propia del negocio de la empresa. Por ahí, las zonas donde cree que va el mercado nos invita a que entre y comience a desarrollar los servicios temporalmente y puedan convertirse en oportunidades de mercado integrales.

#### QUINTANA:

Bueno, en realidad, yo diría que la mejor forma de lograr mejores servicios públicos estables al menor costo posible y mantener la eficiencia en el mercado es tener un buen equilibrio entre competencia y regulación. En los mercados en donde se dan fallas de mercado, lo que se necesita es un buen regulador, que a través de sus decisiones trate de asemejar los resultados de eficiencia que se producirían si hubiera competencia en el mercado. Para ello tiene que proporcionarse al regulador las posibilidades de contar con un adecuado equipo profesional y la garantía de adoptar decisiones con autonomía. Además, se requiere definir con precisión las reglas de procedimiento para que el regulador adopte las decisiones más importantes que le corresponden como, por ejemplo, fijar tarifas dentro de un marco de legitimidad. Es decir, se requiere un buen marco regulatorio con un regulador institucionalizado y con las suficientes capacidades.

Por otro lado, se requiere que el regulador tenga a su vez la suficiente cordura para darse cuenta de que hay segmentos de la industria correspondiente que ya no deben ser objeto de regulación. Si bien hay segmentos como la transmisión eléctrica, la distribución de agua potable o la telefonía fija local, donde aún se requiere de regulación, ésta es menos necesaria en generación eléctrica, tratamiento de agua potable y telefonía de larga distancia. Si el regulador se da cuenta oportunamente de esto, es posible que el mercado (ya no el regulador) defina los niveles de eficiencia y garantice la prestación de los servicios al menor costo.

#### QUIÑONES:

Sólo quiero hacer un breve comentario acerca de la primera parte de la pregunta, que menciona el equilibrio económico. Este concepto es otra invención francesa de los años 16 ó 17, durante la Primera Guerra Mundial, cuando el precio del carbón se disparó en Francia porque los alemanes interceptaban todos los barcos a través de los que Francia importaba este combustible. Hasta ese momento, la posición de la

doctrina y los tribunales era que el área económica del contrato de concesión constituía un riesgo y ventura del concesionario. Es decir, que las tarifas pactadas se mantenían inmodificadas durante toda su vigencia (así durase 99 años). Sin embargo, como el carbón era el combustible utilizado para generar la energía para el alumbrado público, el concesionario (me parece que fue la compañía de gas de Burdeos) no tuvo más remedio que solicitar al Concedente un reajuste de las tarifas, ya que éstas no alcanzaban para comprar el carbón. La decisión del Consejo de Estado francés, que acogió dicho pedido, supuso una revolución jurídica, por considerar que existía una situación extraordinaria e imprevisible que había llevado a la ruptura del equilibrio económico. Noten que la solicitud de renegociación, en este caso, no vino por el lado del Estado sino del concesionario.

#### VALDEZ:

¿Cómo lograr servicios públicos estables al menor costo posible? Bueno la pregunta que yo diría es ¿para quién? Justo de lo que estamos reflexionando esta noche es acerca de los recursos. Les hablaba de los US\$ 23,000 millones de déficit en infraestructura que nosotros tenemos. ADEPSEP encargó un estudio al Centro de investigación de la Universidad del Pacífico - CIUP en el que se quería encontrar cuáles eran los sobrecostos que causaba este déficit a los peruanos, especialmente a los que son pobres. El resultado de este estudio fue que al año son mil quinientos millones de dólares que los peruanos, sobre todo los más pobres, los que no tienen servicios, afrontan; esta cifra es conservadora, porque se ha tomado valores conservadores; vamos a calcular, si yo pago por el carro más caro, o si pago un diferencial en exceso de las carreteras asfaltadas, en fin. Pero es impactante, mil quinientos millones por año, de donde el 80% de esta enorme cifra cae en provincias, que es donde se encuentra la mayor pobreza del país. Entonces, nuevamente, ¿para quién se dan tarifas universales? y ¿cómo la provisión de un bien público puede tener las características positivas de una posesión privada? Eso lo hacen fundamentalmente los mismos pobladores, en cuanto a que se den ciertas condiciones de uso, de competencia para la prestación de los servicios.

**“Si bien hay segmentos como la transmisión eléctrica, la distribución de agua potable o la telefonía fija local, donde aún se requiere de regulación, ésta es menos necesaria en generación eléctrica, tratamiento de agua potable y telefonía de larga distancia.”**

9. *La pasión actual por la libre competencia amenaza a los servicios públicos básicos, que buscan garantizar, sobre todo a los más pobres, prestaciones gratuitas o a bajo precio. Sobre lo planteado y tomando en cuenta el acuerdo general sobre comercio de servicios (GATS), firmado por varios Estados en el marco de la OMC, ¿Cuáles creen ustedes que son aquellos servicios que al considerarse básicos deben ser gestionados directamente por el Estado?*

**BONIFAZ:**

Es claro que hay sectores y servicios en los que el rol del Estado es fundamental, es importante también analizar cuál es el resultado que se desea obtener si se quiere resolver el problema. El tema es muy importante y su relación con los acuerdos de la OMC, así como con la actual discusión del TLC.

Lo que tenemos en el tema de telecomunicaciones es que estos acuerdos otorgan un factor adicional de seguridad jurídica, sobre todo hoy en día, que tenemos un entorno internacional con posiciones radicales.

En el Perú se han analizado que existen candados institucionales que se tendrían que romper si se quisiera, como sucede en Bolivia, expropiar, estatizar, nacionalizar, etc. y para ello el acuerdo de la OMC es importante.

La Libre Competencia actúa como un mecanismo que permite, desde el punto de vista de la tendencia económica, más eficiencia en la asignación de recursos. Este es el medio para brindar servicios de manera competitiva y, hasta hoy, lo que se conoce como el medio más perfecto posible sin barreras de acceso al mercado, ello permite como ya se indicó una mejor eficiencia en la asignación de los recursos.

Por otro lado, es claro que la regulación de los servicios públicos se debe realizar allí donde ocurren externalidades que hacen necesario tener un rol interventor dependiendo de la situación, sea una prestación monopólica de servicios o una situación alejada de una que debería existir en condiciones de competencia. Los mecanismos de regulación son varios y se tiene una serie de instrumentos para poder realizarlo. Retomando la idea de cuál debe ser la injerencia del Estado, se considera que la participación de éste debe ser permitiendo el ingreso del sector privado en todos los sectores si es posible, pero en aquellos donde realmente se constate fallas de mercado entonces se debe intervenir vía la regulación. Siendo para ello fundamental tener un Estado con un sistema modernizado.

**QUINTANA:**

En mi opinión no hay servicios que por ser considerados básicos deban ser necesariamente gestionados por el

Estado. La naturaleza básica de un servicio público no debe llevar obligadamente a que sea el Estado quien lo brinde directamente, pues la iniciativa privada puede hacerlo igual o mejor en términos de eficiencia. Más bien, lo que sí debe cuidarse es que la prestación de los referidos servicios se encuentre dentro de estándares adecuados y a cambio de una contraprestación razonable. En tal virtud, la función que debe cumplir necesariamente el Estado en el ámbito de los servicios básicos es la de supervisor, si es necesario, de regulador para garantizar que se cumplan dichos estándares y se cobren precios adecuados. Esta es la idea básica que se encuentra detrás de la frase del "Estado Regulador" que se está difundiendo ampliamente en la actualidad, es decir, el Estado como entidad promotora y fiscalizadora de la adecuada prestación de los servicios antes que como entidad prestadora de los mismos.

En tal sentido, no creo que haya una amenaza a los servicios públicos básicos derivada de la pasión por la libre competencia. Más bien, creo que la declaración de un servicio por el marco legal como servicio público básico (en su sentido más tradicional, es decir, el que lleva a que el Estado brinde dicho servicio de forma exclusiva y con carácter de monopolio) es lo que puede amenazar la posibilidad de competencia en industrias que por sus características y condiciones técnicas permitirían que hayan varios operadores compitiendo entre sí.

**QUIÑONES:**

Lo que el GATS pretende es que, si existen empresas públicas y privadas que compiten en la prestación de Servicios (definición que incluye a los servicios públicos), el Estado se encuentra impedido de favorecer a una empresa pública, dándole una subvención discriminatoria. De darse este caso, los inversionistas privados podrían protestar por el trato desigual.

La preocupación (para los críticos del GATS) radica en que si el Estado no puede otorgar subvenciones, por considerárselas una práctica desleal, se vería impedido de cumplir con su rol de proveedor de servicios básicos.

Sin embargo, el GATS contempla una excepción para "aquellos servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales", que son aquellos que no se prestan en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores. Es decir, en el supuesto de monopolios estatales se pueden dar todas las subvenciones del mundo. Pero donde haya competencia, donde exista una empresa privada ofreciendo el mismo servicio, no puede haber subvención a favor una empresa si no se otorga en las mismas condiciones a las demás no puede haber un trato desigual.

Yo creo que sin perjuicio de reconocer que se trata de un tema delicado, el GATS es consistente con nuestro

marco legal y regulatorio, en el sentido que si se desea introducir competencia en servicios públicos, se debe asumir que ésta obliga a un tratamiento equitativo por parte del Estado.

En resumen, el GATS en servicios públicos impide al Estado subvencionar discriminatoriamente a sus empresas, lo cual es correcto. No creo que esto ponga en riesgo la provisión de servicios públicos.

#### VALDEZ:

Tiene mucho sentido, imaginemos sectores que están en transición, sería negativo para empresas privadas que han invertido y que recién están empezando a brindar el servicio público; el GATS asegura que las inversiones puedan tener un ambiente de estabilidad en momentos como este, en el que se dan una serie de transiciones de poder y de políticas. Tal medida es un blindaje para tranquilizar a los inversionistas privados. Dando prestaciones gratuitas es como aumentamos nuestros costos de transacción tanto para la gente como para los servicios, nuevamente, si no invertimos en infraestructura de la mano con la inversión privada, difícilmente podremos reducir los costos.

#### SALINAS:

La pregunta tiene que ver con el rol del Estado, el cual debe poner de relieve la función objetiva que tiene el Estado, ¿para qué existe?, para qué nos sirve el Estado. El tema es ver como hace el Estado para cumplir su función. El objetivo del Estado será alcanzar el mejor nivel de bienestar posible para las personas ¿Cómo se hace esto? Para ello hay muchos métodos. No necesariamente la prestación directa del servicio es indispensable, el caso del agua por ejemplo, que siendo un servicio sustancial, mucha gente no tiene acceso a ella.

Hay estudios del déficit de infraestructura para la zona urbana, SUNASS ha hecho un cálculo aproximado de 3800 millones de dólares. El Estado, por ejemplo, podría financiar inversión donde la localidad no tiene rentabilidad para traer un operador privado directamente; el Estado puede tener una política de subsidios a la oferta combinada con participación privada que combina perfectamente una asociación pública con una privada y el Estado satisface sin esperar el servicio. El caso de acceso al servicio de agua, en donde el Estado tiene un subsidio directo para financiar una parte del consumo mínimo de subsistencia de una familia, el Estado aporta a un fondo para pagar la factura de los sectores más vulnerables, también cumple con su función.

Debemos ser pragmáticos y no asociar una necesidad con una intervención directa, hay formas más eficaces. Si no se puede atraer a un inversionista privado, si no se puede buscar un mecanismo mejor el Estado puede entrar, pero no es un tema de deber ser sino de encontrar la solución más adecuada, por ejemplo en Lima, en Perú, hay sectores que no tiene capacidad de

pago para cubrir la factura mensual de electricidad, el Estado para financiar un fondo que sirve para pagar al operador privado por el consumo de luz de los sectores que no pueden pagar, en este caso el Estado satisfizo pero no operó el servicio. Entonces, no nos hagamos paradigmas, no actuemos en base a criterios ideológicos sino en base a satisfacer la necesidad de las personas.

10. *¿Cuáles son las privatizaciones y concesiones más importantes para el futuro inmediato? ¿Se alcanzara la meta acordada con el FMI en términos de ingresos por privatizaciones este año? ¿Qué pasará con SEDAPAL o con Talara/Mantaro, por citar unos ejemplos? ¿Continuará el proceso de privatización a pesar de la situación política y dependiendo de quién asuma la presidencia?*

#### QUINTANA:

Si se me permite, empiezo por lo último. En realidad no debería depender del gobierno de turno si se continúa o no el proceso de privatización (incluyendo dentro del mismo al régimen de concesiones como se ha comentado previamente). Debería pensarse con una lógica de largo plazo. En principio esta lógica sería: ya estamos embarcados en esto y tenemos dos opciones, se sigue adelante o se paraliza si es que todavía no se tiene una decisión firme de continuar generando más participación privada. Desde mi punto de vista, la opción debería ser continuar adelante. En ese sentido, lo que se necesitaría son formas más creativas para diseñar los contratos de concesión o para definir otros mecanismos que permitan, por ejemplo, una renegociación más rápida de los contratos.

En cuanto a lo que son bienes a ser concesionados, quisiera referirme no tanto a los activos físicos e infraestructuras que aún se encuentran en manos del Estado, sino más bien a otros bienes de carácter público, cuya concesión no implica el traslado del derecho de explotación de activos. Por ejemplo, hace poco se ha producido una concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones relacionada con el uso de espectro radioeléctrico para aplicaciones de banda ancha, la cual ha pasado un poco desapercibida, pero que puede ser el inicio de una etapa de cambios importantes en la prestación de servicios de telecomunicaciones por medios inalámbricos. Ello se debe a que en la actualidad una de las modalidades más claras de promover competencia en dichos servicios es creando medios alternativos a la red fija local (que en el caso peruano es dominada por Telefónica) para brindar conjuntamente varios servicios empaquetados, por ejemplo, telefonía, Internet y televisión por cable.

¿Qué significa esto? Que pueden existir casos de concesiones de bienes públicos cuya entrega no genere tanta animadversión de parte de la población y que sin embargo ofrezcan grandes posibilidades de desarrollo, por su valor comercial y perspectivas de negocio, como

sucede con los bienes intangibles antes referidos. Es probable que este sea un aspecto de las concesiones importantes a futuro.

#### QUIÑONES:

Lo que constatamos, no sólo en el Perú sino en todo el continente, es que hay un viraje a la izquierda en materia de privatizaciones y concesiones, originado en un cuestionamiento a las políticas neoliberales que se aplicaron en los noventa. Existen una serie de críticas a dicho modelo, varias de las cuales considero que son muy válidas. Basta constatar, por ejemplo, que los diseños de muchas privatizaciones apuntaron a generar ingresos para las arcas fiscales (que además, en el Perú, fueron desviados para financiar la corrupción). ¿Y a costa de quién obtuvo el Estado estos ingresos? A costa de los usuarios, pues los contratos de concesión fijaron tarifas altas, sistemas de reajuste insuficientes y barreras de ingreso a la competencia que asegurasen la exclusividad o preeminencia del concesionario. Aspectos adicionales, como la falta de transparencia en cuanto al contenido de los contratos, las reducciones de personal y la insuficiente comunicación por el Estado de los beneficios que conlleva la gestión privada de los servicios públicos, han terminado por crear una visión muy negativa en la población. Si no, recuerden el "Arequipazo". Por eso creo que va a ser muy difícil que empresas como Petroperú y Sedapal se privaticen.

Un caso muy distinto es el de las concesiones para la creación de infraestructura que aún no existe: el Muelle Sur, carreteras (la Interoceánica entre ellas), aeropuertos regionales, la provisión de servicios en zonas no abastecidas. Estas privatizaciones si son acogidas con entusiasmo en todo el continente, porque se reconoce que es la única manera viable de acceder a dicha infraestructura, que el Estado no cuenta con los fondos para hacerla directamente. Es más, hay un reconocimiento que la infraestructura es vital para el desarrollo y que el déficit existente debe remontarse para que el país tenga futuro como productor, exportador y generador de puestos de trabajo.

#### VALDEZ:

Definitivamente el proceso político latinoamericano es bien complejo, pero también hay que observar que es lo que ha pasado en los últimos años.

Creo que lo más importante es que salga quien salga como presidente, si no hay un pacto político o una agenda mínima para avanzar, no se va a poder seguir, y esa agenda mínima lo que debe tener imprescindiblemente es el tema de los servicios públicos. No es posible tener una sierra exportadora exitosa, no es posible generar puestos de trabajo, nuevas oportunidades si no se mejora la infraestructura, entonces es un tema que debe incluirse.

En esta línea está el Acuerdo Nacional, que es un acuerdo a mediano plazo, y se habla de servicios públicos, se habla de concesiones, se habla del muelle sur, etc. Creo que lo más fácil va a ser empezar por lo que ya se tiene pero se debe explorar y desarrollar nuevos conceptos y promover la inversión privada en otros sectores; quizás no solamente mediante la venta de activos, pero definitivamente hay otros mecanismos.

Bueno (por ejemplo), para empezar y quizás es lo más contundente, yo creo que el tema del agua es fundamental e indispensable. Hay estudios en el Perú que demuestran que lo que pagan los sectores rurales y marginales es un precio mucho mayor al que pagamos todos, y ese es un tema que se debe solucionar.

Para terminar, creo que el tema de la infraestructura en varios sectores es necesario que sea desarrollado, y que la mejor forma de hacerlo es promoviendo la inversión privada.

#### SALINAS:

Pienso que no es en realidad el momento más apropiado para sacar conclusiones respecto de cuáles podrían ser las siguientes medidas a adoptar, porque obviamente hay mensajes que están de alguna manera distorsionados por la propia competencia electoral. Creo que pasada la segunda vuelta, más temprano que tarde, vamos a volver a discutir sobre los problemas centrales, que ya han sido mencionados por mis antecesores.

**“(...) si no hay un pacto político o una agenda mínima para avanzar, no se va a poder seguir, y esa agenda mínima lo que debe tener imprescindiblemente es el tema de los servicios públicos.”**

Lo que se quiere decir es que tenemos una necesidad de infraestructura que es impostergable. Álvaro hablaba de los 19 mil millones de dólares en inversiones, en los distintos servicios, la pregunta inmediata es, ¿qué hacemos?, ¿cómo satisfacemos esta necesidad? y ahí es dónde vamos a tener que ver qué soluciones vamos a dar.

Coincido con lo que decía Maite hace un momento, probablemente donde vamos a ver más acción va a ser en la nueva infraestructura, porque ahí el consenso es mayor. No olvidemos que gran parte de la pobreza del país se explica por la carencia de acceso a estos servicios básicos, entonces resulta hasta políticamente rentable encontrar una salida, incluso privada, a esta carencia de servicios.

En este momento ¿qué mecanismos existen? inversión directa puede ser una, inversión del Estado directa en aquellos casos donde no haya mercados rentables en alguna localidad para establecer servicios de agua, o en alguna carretera que no tenga suficiente tráfico. El caso del agua es muy importante, coincido con Álvaro en que ahí la necesidad es fuerte y creo que por ahí también va a ver actividad. Hay, sin embargo, algunos problemas en relación con el tema institucional del sector que es preciso abordar de manera clara y con decisión política.

En las ciudades donde tenemos un tamaño de mercado razonable o una capacidad de pago suficiente, sí es posible atraer concesiones. Yo creo que ese proceso va a continuar, poco a poco, pero va a continuar. En el caso de SEDAPAL, hoy en día se comenta o se está trabajando la idea de asociaciones con privados y básicamente un esquema donde se mantiene la operación de distribución en manos del Estado que contrata con un privado la construcción de infraestructura.

Tengo la impresión de que ese camino es riesgoso. Me parece que una solución integral del servicio es más apropiada; el ir por partes corre el riesgo de terminar de repente con un brazo más largo que el otro o cojeando. En Colombia se han hecho las cosas así, y la verdad es que el resultado es regular: algunos dicen que bien otros dicen que no tan bien; yo pienso que es preferible dar una solución integral al servicio de SEDAPAL.

A pesar de esto creo que la probabilidad de que eso ocurra, dadas las condiciones políticas que vamos a tener, va a ser baja; quizás en ese sentido deberíamos pensar en mecanismos de mejoramiento del gobierno corporativo en las empresas de agua, que son empresas públicas, porque en el mediano plazo van a seguir existiendo, van a coexistir empresas o localidades adjudicadas a concesionarios privados con localidades administradas por operadores públicos. Frente a ello necesitas tener estrategias o políticas públicas para ambos casos.

En consecuencia, diría que el proceso de concesiones va a seguir una vez que pase esta coyuntura electoral, pues vamos a volver a encontrarnos de cara con la realidad y no va a quedar otro camino que seguir con lo que estamos haciendo. Por lo menos espero que así sea.

#### **BONIFAZ:**

Bueno, coincido con esto último de Sergio. Para resolver este problema de infraestructura el Estado no va a poder hacerlo solo y es por esta razón que se va desarrollando mecanismos de concesión, que

se vienen dando a través de PROINVERSIÓN. Un tema adicional al de la licencia *Wi Fi o Wi Max* que se otorgó a Telmex, es el tema de la conexión de Internet. Este es uno de los temas a implementar en distritos y zonas rurales. Por ejemplo, ahí se sacó un mecanismo por el cual se asigna un subsidio mínimo por el que pueden competir empresas privadas por este subsidio. Se ponen las condiciones mínimas de calidad, precio, etc. y quién hace la mejor oferta de menor subsidio es la que se adjudica el contrato.

El que obtiene la concesión tiene el subsidio porque cumple las condiciones, es decir, tiene el contrato para poder proveer de Internet y además la asignación del subsidio correspondiente para mantener el servicio. De estos y otros mecanismos va a haber muchísimos, y ahí hay un crecimiento muy grande.

Sobre el tema político, yo creo que por un momento va a quedar de lado, pensemos por ejemplo que en los próximos tres años es probable que no necesites un piloto para manejar la economía peruana, la economía peruana se mueve por sí misma y va a seguir fuerte y sólida en términos de macroeconomía; además las economías internacionales siguen creciendo. De manera de que casi naturalmente tenemos un interesante futuro para sacarle el máximo provecho.

Lo que el Perú debería hacer hoy en día es tomar una distancia muy importante cualitativamente respecto de los procesos de Bolivia y Venezuela, en fin, exaltar nuestras virtudes a fin de atraer los capitales necesarios para desarrollar la infraestructura en nuestro país, el cual es muy complejo y que debe de repensar el tema de la inclusión social, puesto que si no trabajamos en este tema no vamos a caminar bien, es decir, tenemos que hacer mecanismos muy claros de participación local en todos los procesos y de consulta pública. Esta sería la agenda del regulador para mejorar el sistema regulatorio en particular.

Entonces, ojalá digamos este discurso de Gastón Acurio sobre la cocina peruana cale cada día más; es que digamos, en definitiva, la cantidad de recursos que tiene el Perú tiene un potencial enorme y bueno, que el principal podría ser el mar, sobre eso tenemos que trabajar; no discutir si se privatiza o no se privatiza, eso es absurdo, no tiene ningún sentido. Nuestra mentalidad debe estar más avanzada que eso.

Entonces, yo llamo a una reflexión. El próximo presidente del Perú tiene una coyuntura preciosa, en términos macroeconómicos, muy favorable, y todo esto lo tenemos que aprovechar. Tenemos que presionar para que sea así 