

Líneas de acción para el desarrollo de la infraestructura y la provisión de servicios públicos a través de la inversión privada¹

Roberto Urrunaga y José Luis Bonifaz – CIUP

Foto CIES



Brecha de infraestructura. Supera los US\$ 23 mil millones.

A partir de mediados de los años 1990, el Gobierno optó por promover la inversión privada mediante la privatización y concesión de los servicios públicos y de la infraestructura de transporte de uso público. El objetivo fue ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, debido a la incapacidad del sector público para atender las inversiones y el mantenimiento adecuado de la infraestructura. Lamentablemente, la convicción de promover la participación privada en este ámbito no

se mantuvo firme y las metas planteadas estuvieron lejos de cumplirse.

Hoy, la brecha de infraestructura supera los US\$ 23 mil millones y está altamente concentrada fuera de Lima, precisamente donde el Estado es el principal operador de la infraestructura pública. Transcurridos diez años de las principales concesiones en servicios públicos y del nuevo marco regulatorio, resulta de gran utilidad evaluar la situación, particularmente las dificultades encontradas, de tal manera que sea posible plantear las principales líneas de acción que fortalezcan y profundicen el desarrollo de la infraestructura y la provisión de los servicios públicos. En ese sentido, los temas elegidos para ser analizados en esta investigación han sido el marco regulatorio, las tarifas y la situación de los servicios públicos y la infraestructura.

Marco regulatorio: diagnóstico y propuestas

En agosto de 2004 se publicó la Ley N° 28337, mediante la cual se modifica la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada. Los principales cambios estuvieron relacionados con la conformación del Consejo Directivo y con la participación de los usuarios en los reguladores. Si bien lo anterior muestra un importante avance en cuanto a criterio técnico y transparencia, persisten algunos inconvenientes que se exploran en las siguientes líneas.

Las decisiones de los Consejos Directivos y de los Tribunales de Solución de Controversias pueden ser trabadas interponiendo acciones ante el Poder Judicial, lo que introduce una mayor dilación en el ámbito regulatorio y un riesgo asociado a que los jueces no es-

«La autonomía presupuestal de los reguladores se ha visto mermada por normas de austeridad que, en algunos casos, dificultan una gestión eficiente...»

1/ El presente es un resumen del documento "Regulación y participación del sector privado en servicios públicos e infraestructura de transporte" elaborado por los autores en el marco del Proyecto Elecciones Perú 2006, cuyo objetivo es elevar el nivel del debate electoral y brindar opciones de política para el gobierno 2006-2011. El proyecto cuenta con la participación del Acuerdo Nacional, la Asociación Civil Transparencia, el CIES, el Instituto de Defensa Legal, el JNE y Propuesta Ciudadana. Podrá descargar la versión completa de este estudio en <http://www.consortio.org/eleccionesperu2006/>

«...De otro lado, la licitación basada en mayor retribución al Estado maximiza los ingresos que este recibe en el corto plazo, pero no asegura la provisión de los servicios en la calidad adecuada y a costos razonables»

tán preparados para resolver un tema técnico en las materias de competencia y regulación de los servicios públicos, pues solo conocen de aspectos vinculados al derecho administrativo. Esta situación podría mejorarse, si se determinara que el Poder Judicial solamente pueda pronunciarse sobre la forma y no sobre el fondo de los procesos regulatorios y de controversias. De esta manera, las resoluciones serían declaradas inaplicables, siempre y cuando se demostrase que no se han seguido los debidos procesos.

La autonomía presupuestal de los reguladores se ha visto mermada por normas de austeridad que, en algunos casos, dificultan una gestión eficiente porque afectan sus decisiones para contratar y para capacitar a sus funcionarios. Estas medidas resultan incluso más incomprensibles, si se considera que la gestión de los reguladores no involucra transferencia de recursos alguna de parte del tesoro público. Ante esta situación, se propone eximir a los reguladores de las medidas de austeridad y concederles, en materia presupuestal, un trato similar al que tienen los organismos constitucionalmente autónomos. Todo ello debe ir acompañado de la exigencia de la máxima transparencia posible en sus actos.

La existencia de empresas públicas que operan infraestructura de uso público y que prestan servicios públicos ha generado problemas regulatorios y ha estado acompañada por presiones políticas ejercidas a través del Congreso y otras instituciones públicas, así como por la falta de contratos de explotación o concesión. Todo ello ocasiona que las labores de los reguladores se vean fuertemente obstaculizadas e inclusive limitadas, en tanto las potenciales sanciones no tienen los efectos esperados. Al respecto, las vías de solución a estos problemas están relacionadas con el logro de una mayor participación del sector privado y el establecimiento de contratos de explotación con las empresas públicas, ya que en la medida que estos contratos incorporen cláusulas tarifarias (por ejemplo, de estándares de calidad de los servicios o de infracciones y sanciones), la regulación se hará efectiva en la práctica.

Según los reguladores, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales les asigna las competencias en materia de servicios públicos e infraestructura de manera poco clara, por lo que existen potenciales conflictos de competencia. Para superar una posible duplicidad de funciones, es necesario establecer un marco institucional apropiado que permita mecanismos de coordinación y ayuda entre los reguladores y los gobiernos regionales.

Durante los últimos años se ha presentado un elevado número de modificaciones a los contratos de concesión; en algunos casos, casi inmediatamente después de su firma. Una explicación de ello se encuentra en los errores en el diseño de las cláusulas regulatorias en los contratos, en parte, como consecuencia de la natural inexperiencia inicial y de la no participación de los reguladores en el diseño de los contratos. La experiencia adquirida y la incorporación de los reguladores en la revisión y opinión de los contratos antes de su firma debería aminorar este inconveniente, aunque debe precisarse que la opinión de los reguladores no es vinculante.

De otro lado, la licitación basada en mayor retribución al Estado maximiza los ingresos que este recibe en el corto plazo, pero no asegura la provisión de los servicios en la calidad adecuada y a costos razonables. Por ello y por su impacto negativo en las tarifas, este tipo de licitaciones debe evitarse. En su lugar, esta variable debería fijarse desde las bases de la concesión. De todos modos, el Gobierno obtendrá nuevas fuentes de recursos a partir de la recaudación de impuestos y de los pagos de retribución de las empresas concesionarias². Una alternativa es licitar a la



Foto CIES

Organismos reguladores. Se recomienda concederles mayor autonomía presupuestal.

2/ Estos últimos podrían definirse como pagos por el alquiler de la infraestructura, en cuyo caso podrían establecerse como un monto fijo en lugar de un porcentaje de los ingresos brutos (como es actualmente).



Licitaciones. Se sugiere no licitar con el criterio de mayor retribución al Estado.

menor tarifa, aunque para evitar que los postores se comporten estratégicamente y luego busquen renegociar, podría establecerse un rango de tarifas (mínima y máxima); de igualar varios postores en la tarifa mínima, podría utilizarse como segunda variable de competencia el ofrecimiento de los mejores estándares de servicio. Otra alternativa es la utilización del método de menor valor presente de los ingresos.

La actual política determina compromisos de inversión a partir de la fijación de montos de inversión, determinación de obras concretas, fijación de fechas específicas o, peor aún, de todas ellas. Esto puede afectar de manera significativa la eficiencia en la prestación de los servicios, en la medida que no considera la demanda y que puede resultar en un innecesario encarecimiento de las tarifas. En lugar de incluir compromisos de inversión en los contratos de concesión, se recomienda establecer el cumplimiento obligatorio de indicadores de servicio (de cantidad y calidad) para dar mayor libertad de acción a los concesionarios y así mejorar su eficiencia. En todo caso, si fuese indispensable incluir compromisos de inversión (por ejemplo, por consideraciones políticas que hagan viable las concesiones), se recomienda que se asocien a la demanda; es decir, que se activen una vez que se alcancen determinados indicadores que midan la utilización de la infraestructura o el servicio público por parte de los usuarios.

Tarifas: diagnóstico sectorial

No todo servicio público regulado requiere una fijación de sus tarifas. El regulador, alternativamente, puede permitir el acceso regulado de otros proveedores que compitan con el operador principal; de esta manera, las tarifas se determinan por el mercado. En función de lo anterior, la determinación de tarifas debería circunscribirse a los servicios regulados en

los que no sea posible el acceso de algún otro proveedor, sea por motivos tecnológicos, contractuales, de eficiencia económica o de otra índole.

En el caso de la *infraestructura de transporte*, existen temas importantes en cuanto a las principales tarifas que aplica actualmente el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, las que hasta 2008 están fijadas por el Contrato de Concesión y luego las determinará el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran). Entre estos temas destacan: 1) la discriminación en contra de las aeronaves de mayor peso, pues la tarifa por tonelada es mayor para los rangos de mayores pesos; y 2) el tratamiento diferenciado para los vuelos internacionales, cuyas tarifas son prácticamente el triple que las correspondientes para los vuelos nacionales, y la cláusula según la cual el 20% de los ingresos por el cobro a los pasajeros en vuelos internacionales debe transferirse a CORPAC, sin que exista alguna contraprestación por ello, lo que encarece la tarifa al usuario final.

En el caso de la *infraestructura terrestre*, los peajes y los derechos de uso de vía férrea, así como sus mecanismos de ajuste o indexación, están fijados por los respectivos contratos de concesión; mientras que los peajes y derechos de uso de vía férrea de las infraestructuras no concesionadas no son determinados ni supervisados por Ositran, sino por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). En este ámbito existen también distorsiones; por ejemplo, el hecho de que las vías administradas por PROVÍAS cuenten con peajes subsidiados fijados por el MTC, los que no alcanzan siquiera para cubrir los gastos de operación y mantenimiento. Por ello, cuando se realiza la concesión de alguna carretera, normalmente se establece un cronograma de incrementos en los peajes para hacerla rentable, lo que genera el malestar de la población, que asocia participación privada con encarecimiento.

El *ámbito portuario* no es ajeno a esta problemática. Así, por ejemplo, se han presentado algunos inconvenientes en el Puerto de Matarani y en los puertos administrados por la Empresa Nacional de Puertos (Enapu). En el primer caso, el contrato de concesión estableció una distorsión en las tarifas máximas que de-

«...la determinación de tarifas debería circunscribirse a los servicios regulados en los que no sea posible el acceso de algún otro proveedor...»

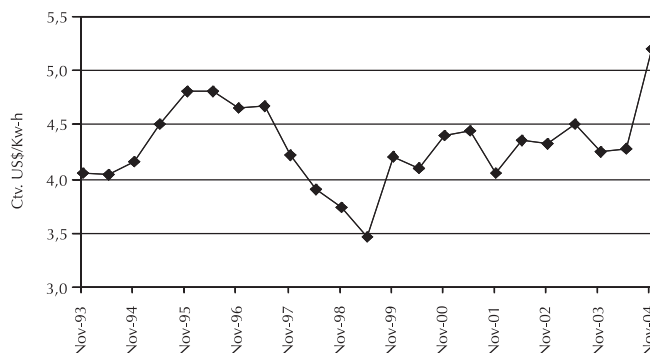
bían regir durante los primeros 5 años (hasta agosto de 2004), al introducir un tratamiento diferenciado al interior de la carga fraccionada³: US\$ 7 por tonelada métrica en general y 50% de dicho valor para alimentos, harina de pescado y abonos. Como quiera que un principio tarifario fundamental es la no discriminación y que el propio contrato de concesión lo plantea en su cláusula 7.1, Ositrán tuvo que corregir esta distorsión a partir de agosto de 2004: estableció una sola tarifa máxima (US\$ 3,50 por tonelada métrica), lo que fue apelado por el concesionario.

En el caso de la *infraestructura eléctrica*, la Ley de Concesiones Eléctricas describe las metodologías que se deben emplear para obtener los precios máximos de generación, transmisión y distribución de electricidad. Además, la ley designa al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Osiner) como el órgano regulador encargado de fijar las tarifas aplicando dichas metodologías. La mencionada norma fue modificada en diciembre de 2004, de manera que se introdujeron cambios solo en el mercado regulado, variando el procedimiento para la fijación de la tarifa en barra (véase el gráfico 1).

Las modificaciones introducidas generan mayor estabilidad en los precios y mejoran la predictibilidad de los supuestos que realizan las empresas para efec-

Gráfico 1

Lima: evolución de la tarifa en barra



Fuente: Osiner
Elaboración propia.

tuar sus inversiones de corto plazo. De esta forma, se reducen los errores en las estimaciones que se realicen sobre el comportamiento del mercado eléctrico, un problema que se venía presentado con mucha regularidad en el pasado, tanto por el lado de la proyección de la demanda como por el de la oferta. Esto contribuirá a que los inversionistas tengan mayor predictibilidad sobre el futuro de los precios y, así, se logren las garantías necesarias para sentar las bases para atraer capitales destinados a la construcción de nuevas centrales eléctricas que puedan aprovechar el gas natural. No obstante, a pesar de los avances recién descritos, queda pendiente la introducción de una mayor competencia, que permita una reducción en las tarifas de generación.

El sistema tarifario del *sector saneamiento* está definido en el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento y tiene como objetivo la aprobación de fórmulas tarifarias, las que contienen la forma de cálculo y los parámetros para determinar los reajustes de las tarifas de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) para un período de cinco años. Sin embargo, a la fecha, solo 6 EPS cuentan con fórmulas tarifarias aprobadas; mientras que otras 14 adicionales cuentan con metas anuales que datan del año 1999, lo cual debilita la capacidad del regulador (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento-Sunass) para llevar adelante un control de calidad en función de las metas de inversión.

Por su parte, la regulación tarifaria a empresas públicas ha tenido diversos problemas de aplicación. El

3/ Se refiere a la carga sólida que es movilizada embalada, en sacos, bultos, paquetes o suelta.

Foto CIES



EPS. Solo seis cuentan con fórmulas tarifarias aprobadas.

Foto CIES

principal problema es que los alcaldes, mediante la Junta de Accionistas de las EPS, son quienes aprueban y aplican las fórmulas tarifarias determinadas por la Sunass. Es decir, a pesar de que el directorio de las EPS lleva a cabo el proceso de regulación según las normas del sector y somete a la Sunass sus fórmulas tarifarias, el alcalde es quien tiene la última palabra. Como dicho cargo responde a motivaciones políticas, se tiene el incentivo para no elevar tarifas, lo que a su vez limita la capacidad de financiamiento de las EPS para ampliar la cobertura de los servicios.

Finalmente, en el caso de la regulación de las tarifas de *telecomunicaciones*, los principales temas de discusión están relacionados con la regulación de los precios en los cargos de terminación en redes de servicios móviles, que hasta hace poco correspondían a un mercado en libre competencia, y la aplicación del factor de productividad. Por su parte, el mercado de telefonía móvil aún es un mercado en competencia, con un potencial de crecimiento durante los próximos años (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

Cargos de interconexión telefónica: fijo-móvil

Período	Tarifa tope (US\$/sg)	Tarifa tope (Soles/min)
Primer semestre 2004	0,0067	1,398
Segundo semestre 2004	0,0061	1,248
Primer semestre 2005	0,0049	1,020

Fuente: Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel)

Foto CIES



Tarifas aprobadas por la Sunass. Deben tener carácter mandatorio.

4/ Instituto Peruano de Economía (IPE), Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (Adepsep) (2005). *La infraestructura que necesita el Perú: brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos*. Lima: IPE, Adepsep.

Recomendaciones respecto de la regulación tarifaria

A continuación se presentan algunas propuestas frente a los principales problemas en materia de regulación tarifaria. Sobre los ajustes en tarifas: los incrementos tarifarios han estado vinculados al cumplimiento de inversiones más que a mejoras en la calidad del servicio. Por ello, se propone ligar estos aumentos a mejoras en la infraestructura y no al cumplimiento de inversiones, ya que estas no redundan necesariamente en mejoras en la calidad del servicio.

En cuanto a las tarifas al inicio de la concesión, en algunos casos, estas han estado subsidiadas. Por ello, se debe asegurar que las tarifas previas a la concesión cubran, al menos, los costos de operación y mantenimiento para cada uno de los servicios, y evitar así el problema que posteriormente podría generar la aplicación de tarifas con subsidios cruzados implícitos.

Algunos contratos de concesión no han especificado las metodologías de fijación tarifaria con claridad, lo cual perjudica la predictibilidad del regulador en la metodología de fijación tarifaria. Para subsanar esta omisión, el organismo responsable deberá informar sobre la metodología de fijación tarifaria con la debida anticipación y evitar cambios injustificados.

Respecto de la autoridad de la Sunass para fijar tarifas, se propone introducir una modificación a la Ley General de Servicios de Saneamiento para que otorgue autoridad tarifaria a la Sunass en la fijación de la tarifa de agua y alcantarillado en las EPS municipales. En otras palabras, debe otorgársele carácter mandatorio a las tarifas aprobadas por la Sunass, como ocurre con el resto de los organismos reguladores de servicios públicos.

Por último, se deben introducir mecanismos, que doten de mayor transparencia a la gestión de las entidades prestadoras, diferentes a los de las audiencias públicas actuales.

Servicios públicos e infraestructura

Como se ha mencionado, el Perú presenta un gran déficit de infraestructura que genera importantes sobrecostos. Según estimados del IPE⁴, el sector de infraestructura de transporte es el que presenta mayores necesidades, con una brecha que asciende a US\$ 7.684 millones; le sigue el sector de energía y gas,

con US\$ 5.943 millones; luego, el sector de telecomunicaciones, con requerimientos por US\$ 4.633 millones; y, finalmente, el sector saneamiento, con US\$ 4.619 millones (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

Resumen de brecha de inversión

Sector	Brecha 2005 (US\$ millones)
<i>Transportes</i>	7.684
Red vial	6.829
Puertos	695
Aeropuertos	143
Ferrocarriles	17
<i>Saneamiento</i>	4.619
Urbano	4.182
Rural	437
<i>Energía y Gas</i>	5.943
Electricidad	5.523
Ampliación de cobertura	1.316
Infraestructura de transmisión	228
Ampliación de capacidad instalada	3.979
Gas natural	420
<i>Telecomunicaciones</i>	4.633
Telefonía fija	1.184
Telefonía móvil	3.449
<i>Total</i>	22.879

Fuente: IPE 2005

La brecha en la infraestructura de *transporte* corresponde a los requerimientos de inversión para atender la demanda de corto plazo y, a su vez, superar las deficiencias existentes. En el caso del resto de sectores, la brecha de inversión se define en función de los niveles de cobertura de los servicios públicos que existen en Chile y/o Colombia.

En el caso del *sector eléctrico*, al año 2004, el 24% de la población nacional carecía de acceso al servi-

«Con el fin de superar progresivamente esta carencia de infraestructura en diversos sectores, se debe incentivar una mayor participación privada»



Foto CIES

Brecha en infraestructura de transporte. Ascende a US\$ 7.684 millones.

cio eléctrico (6,5 millones de habitantes). En las zonas rurales, esta situación es particularmente grave, puesto que únicamente el 32% de la población en dichas áreas posee suministro eléctrico.

Finalmente, en el *sector de telecomunicaciones* es importante destacar que en la mayoría de países de la región, incluido el Perú, se ha observado un estancamiento en la evolución de los indicadores de telefonía fija y, a su vez, un crecimiento en los servicios móviles, superando desde 2001 a la telefonía fija. En cuanto al ámbito rural, un análisis elaborado por el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel) señala que de las 188 provincias del Perú, 138 tienen una penetración de teléfonos públicos menor a uno por cada 500 habitantes. El estudio estima que para obtener una penetración de un teléfono público por cada 300 habitantes, faltarían un total de 13.662 aparatos. Aunque los resultados antes descritos, como señala Fitel, son teóricos, por lo menos, brindan una referencia de la demanda que queda aún por atender.

Con el fin de superar progresivamente esta carencia de infraestructura en diversos sectores, se debe incentivar una mayor participación privada. Asimismo, en el plano académico, se deben invertir recursos en realizar estudios específicos sobre la evolución del bienestar y de la pobreza y su relación con la infraestructura y la provisión de los servicios públicos.

Principales opciones de política en servicios públicos e infraestructura

Para ayudar a cerrar la brecha de infraestructura y disminuir los sobrecostos, se debe propiciar una mayor participación privada, lo que supone priorizar las concesiones, principalmente de infraestructura de transporte, de los servicios de saneamiento y de generación y distribución eléctrica; así como estimular las asociaciones público-privadas, allí donde no sea posible otorgar concesiones.



Vigencia de las concesiones. Se plantea reducir la discrecionalidad del regulador y del concedente.

La priorización de los fondos públicos ha seguido criterios políticos y no técnicos, razón por la cual se propone priorizar y presupuestar los recursos que requieren las asociaciones público-privadas sobre la base de la evaluación de indicadores socioeconómicos y no políticos.

Existen casos en los que se introducen algunas restricciones de acceso a otros operadores que, en la práctica, impiden la competencia. Con el objetivo de limitar esta situación, se propone contemplar, de manera previa a cada concesión, la realización de un estudio sobre las condiciones de competencia

existentes y sobre la estructura de mercado que se quiere desarrollar. Asimismo, se deberá facilitar el acceso a diversos operadores en los casos que se haya optado por el esquema de competencia.

La especificación de las inversiones, ya sea de su monto, del plazo en el que deben ser realizadas o de las obras que deben efectuarse, es perjudicial porque resta flexibilidad al concesionario. Sin embargo, los estándares de servicio que deberá cumplir el concesionario, sí se deberán establecer en el contrato.

Asimismo, de modo meramente referencial, el contrato deberá contemplar las inversiones que se estiman necesarias para alcanzar los estándares de servicio que se fijan. Así como, describir las mejoras en los estándares de servicio o inversiones específicas asociadas a niveles de demanda.

En cuanto a la ampliación de la vigencia de las concesiones, se plantea reducir la discrecionalidad del regulador y del concedente, y generar los incentivos adecuados para un mejor desempeño del concesionario, a través de la definición de los indicadores que deberán alcanzarse para obtener la ampliación de la vigencia de la concesión. A manera de ejemplo, podrían determinarse estándares de servicio por encima de los mínimos establecidos para la vigencia original de la concesión.