

EL ESTADO REGULADOR EN EL PERÚ

Carlos A. Parodi*

RESUMEN

Durante el gobierno de Alberto Fujimori se han dado cambios significativos en las instituciones del Estado. ¿Cuál es el sentido de todos estos cambios? ¿Reflejan fundamentalmente una estrategia de consolidación en el poder por parte de Alberto Fujimori? ¿Son más bien el resultado de la estrategia de las clases económicas dominantes para explotar mejor los recursos nacionales? o ¿son instituciones que reflejan un proceso de democratización del Estado?

La contribución a la exploración de estas preguntas se basa en un estudio acerca del cambio en las instituciones con intervención del Estado, en el área de los servicios públicos. El argumento es resumidamente el siguiente: aún cuando incompleto, el Estado regulador en los servicios públicos significa progreso democrático comparado con la institucionalidad anterior, basada en las empresas públicas.

ABSTRACT

Significant institutional changes have taken place during the government of Alberto Fujimori. What is the meaning of these changes? Do they reflect Alberto Fujimori's strategy of power consolidation? Are they the result of the strategy of dominant economic classes to continue exploiting Peru's resources? or, Are these institutions reflecting a process of democratization of the state?

This article explores these questions by examining state institutions in the area of public services. The argument is briefly the following: although still incomplete, the regulatory state in public services means democratic progress compared to the previous form of state intervention based on public owned companies.

Introducción: los cambios institucionales durante el gobierno de A. Fujimori

Durante los años del gobierno de Alberto Fujimori se han dado una serie de cambios significativos en las instituciones del Estado. Si bien no existen problemas en aceptar esta afirmación, la discusión podría surgir en la interpretación del significado de los cambios. Sólo para empezar, durante el gobierno de Fujimori se promulgó una nueva Constitución, en la que se introdujo la reelección presidencial y la unicameralidad. En los años noventa, también se asiste al deterioro de los partidos políti-

cos y al fortalecimiento del poder ejecutivo. Otro cambio institucional significativo se da en la política económica, con el proceso de venta de las empresas públicas y la liberalización de los mercados. ¿Cuál es el sentido de todos estos cambios? ¿Reflejan fundamentalmente una estrategia de consolidación en el poder por parte de Alberto Fujimori? ¿Son más bien el resultado de la estrategia de las clases económicas dominantes para explotar mejor los recursos nacionales? o ¿son cambios institucionales que reflejan un proceso de democratización del Estado?

Estas son preguntas fundamentales para la política peruana. La contribución a la

* El autor agradece los valiosos comentarios realizados por el comité evaluador. Como es lógico, cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor.

exploración de estas preguntas se basa en un estudio acerca del cambio en las instituciones con intervención del Estado en el área de los servicios públicos, que se describe como el paso de las empresas públicas al Estado regulador. Es ciertamente un estudio parcial, pero se espera que contribuya a la evaluación del cambio institucional durante el gobierno de Fujimori.

El argumento que se quiere presentar en este artículo es resumidamente el siguiente: el cambio hacia un Estado regulador en el área de los servicios públicos tiene un sentido democratizante, a pesar de que todavía existan algunos elementos que podrían mejorarse. En el caso de los servicios públicos, el Estado regulador es una manera más democrática de intervención estatal en la economía que a través de empresas públicas. El cambio institucional es reciente y todavía hay que estar muy atentos a su desenvolvimiento. Aún cuando incompleto, la opinión es que el Estado regulador en los servicios públicos significa progreso democrático comparado con la institucionalidad anterior, basada en las empresas públicas.

El presente trabajo tiene por finalidad desarrollar el argumento anterior. Para ello, en la sección siguiente se presenta el cambio institucional, producido durante los años noventa, como el cambio de las empresas públicas al Estado regulador. En la segunda y tercera sección se describe con más detalle las instituciones del Estado regulador en el área de los servicios públicos. En la cuarta, se sugieren algunas propuestas para mejorar el Estado regulador. En las conclusiones se retorna a la cuestión teórica de la interpretación de los cambios institucionales.

I. De las empresas públicas al Estado regulador

Durante el gobierno de Fujimori, la intervención estatal en los servicios públicos ha sufrido una transformación sustancial. En lugar de empresas públicas, se está desarrollando un modelo regulador de intervención basado en contratos con operadores privados, leyes

sectoriales y agencias reguladoras para el control tarifario. Así, por ejemplo, en vez de la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y Entel, el servicio telefónico es ahora suministrado por operadores privados, quienes firman un contrato con el Estado según los términos especificados en la Ley de Telecomunicaciones (D.S. No. 013-93-TCC). La ley crea el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), encargado de velar por el cumplimiento del contrato. Igual sucede en el área de energía eléctrica, con la Ley de Concesiones Eléctricas (Ley No. 25844) y la creación de la Comisión de Tarifas Eléctricas; y en el área de servicios de agua y desagüe, con la Ley No. 26338 y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

Estas transformaciones institucionales en el área de los servicios públicos reflejan una concepción reguladora del Estado. El principio del Estado regulador aparece en la Constitución de 1993, estableciéndose en el artículo 60 que:

"Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público de manifiesta conveniencia nacional".

El concepto de Estado subsidiario significa que se espera que la iniciativa privada vaya a ser la principal responsable de la actividad económica. En la Constitución, al Estado se le describe como el que "*orienta* el desarrollo del país" (art. 58), "*estimula* la creación de riqueza" (art. 59) o "*facilita y vigila* la libre competencia" (art. 61). En otras palabras, la Constitución define un Estado que proporciona el marco dentro del cual los productores y consumidores individuales pueden tomar decisiones libres acerca de lo que desean producir y consumir, con el entendimiento de que "El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas" (art. 59).

Como se deja entrever por la cláusula condicional arriba mencionada, el otorgar libertad individual para producir y consumir no

significa que el Estado se retire completamente de la actividad económica. El proceso se puede describir mejor como de redefinición, y no como de retirada del Estado. En la Constitución, al Estado, además de definirlo como promotor de la iniciativa privada, se le otorga el poder de combatir las prácticas monopólicas (art. 61) y firmar contratos-ley para "establecer garantías y otorgar seguridades" (art. 62). En lugar de tener un Estado que produzca directamente bienes y servicios, la Constitución establece la libertad de contratación como la forma más eficiente para asignar recursos. Los términos de los contratos firmados libremente entre particulares y el Estado, "no pueden ser modificados legislativamente" (art. 62).

En el área de los servicios públicos, el modelo del Estado regulador tiene varias ventajas sobre el anterior modelo basado en empresas públicas. En primer lugar, con el Estado regulador los servicios públicos dejan de concebirse dentro del marco de la seguridad militar y son concebidos en función de la satisfacción de las necesidades de la población. La manifestación más saltante de este cambio se puede apreciar en el hecho que el Estado regulador ya no teme que los servicios públicos sean suministrados por privados (nacionales o extranjeros), siempre que se ofrezcan en calidad y cantidad suficientes para toda la población.

En segundo lugar, el modelo del Estado regulador permite lograr un balance más adecuado entre la eficiencia económica y la justicia social. Las empresas públicas en el Perú, por lo general, sacrificaron la eficiencia económica por la justicia social, lo cual se manifestó en una política de subsidios que terminó finalmente en el deterioro de la infraestructura de los servicios públicos. El Estado regulador, en cambio, permite cierto grado de competencia para incentivar la eficiencia económica, pero se reserva ciertos mecanismos para contrarrestar las fallas de mercado (como, por ejemplo, la formación de monopolios privados). El modelo de empresas públicas, de monopolios estatales, sacrifica la eficiencia porque elimina completamente al mercado.

En tercer lugar, el Estado regulador reduce significativamente los incentivos para la corrupción. En la modalidad de intervención estatal sobre la base de empresas públicas, hay grandes incentivos para la corrupción porque los servicios públicos tienen un gran atractivo para ser usados como instrumentos de competencia política. No hay nada como poder ofrecer empleos públicos o una significativa reducción de las tarifas de servicios públicos para ganarse algunos votos. Y viceversa: tradicionalmente, los gobernantes peruanos han temido el costo político de una reducción de empleos públicos y un alza de tarifas. Esta aprehensión ha tenido como consecuencia la postergación de decisiones, hasta que el daño causado era irreparable. Con la modalidad del Estado regulador, éste deja de ser responsable de la contratación de personal y si un gobierno desease una reducción de tarifas, tendría que negociarla con los operadores privados.

En cuarto lugar, el Estado regulador permite una determinación más transparente de los precios. Con las empresas públicas, los precios guardan muy poca relación con los costos de producción y son modificados de acuerdo con las circunstancias, que muy poco tienen que ver con la operación económica de los servicios públicos. Con un Estado regulador, debido a una mayor influencia de las fuerzas de mercado, es más factible que las tarifas reflejen las condiciones de escasez relativa de recursos y la distribución de necesidades sociales.

En resumen, la opinión es que el Estado regulador tiene ventajas indudables frente al modelo basado en las empresas públicas. Sin embargo, es necesario un examen más detallado para comprender mejor las fortalezas y debilidades del Estado regulador en el Perú. Este examen se tiene que hacer dentro del marco de la escasez relativa de recursos y las necesidades de la población. En el Perú, más del 50% de la población no tiene acceso a electricidad¹; hasta hace poco, sólo habían 3 líneas telefónicas por cada 100 personas²; y no se ha hecho ningún tipo de mantenimiento en el sistema de distribución de agua en los últimos cin-

cuenta años, lo que ha dado como resultado que sólo el 20% de la población tenga servicio aceptable de agua potable³. El Estado regulador se presenta como una fórmula institucional para satisfacer estas necesidades.

II. Los contratos de concesión

Como se mencionó anteriormente, bajo el nuevo modelo regulador de intervención, el Estado peruano ha firmado contratos de concesión con operadores en las áreas de electricidad y telecomunicaciones, planeándose hacer lo mismo en el área de servicios de agua y desagüe. Los objetivos públicos en el área de **electricidad** son la expansión del servicio (especialmente en el área rural), tarifas razonables y justas y protección del medio ambiente. El problema eléctrico en el Perú no es de exceso de capacidad (como lo es en los Estados Unidos, por ejemplo), sino exceso de demanda. Las sequías han obligado al gobierno a imponer el racionamiento eléctrico en algunas ocasiones. Una de las metas más importante del Estado regulador es atraer fondos de inversión para expandir la oferta eléctrica, sin sacrificar los intereses de los consumidores y teniendo en cuenta la necesidad de proteger el medio ambiente.

En el Perú, hay dos fuente principales de generación eléctrica: hidráulica (78%) y térmica (22%)⁴. Existen proyectos para producir energía eléctrica a partir de fuentes no tradicionales (solar y vientos), pero aún no han sido implementados⁵. Durante la crisis del petróleo de los años setenta, la producción de energía eléctrica a partir de fuentes tradicionales fue duramente criticada no sólo por el mayor costo para los consumidores, sino también por el daño que producía al medio ambiente. La crítica, en algunos casos, se extendió hasta lo que se denominó una sociedad adicta a la energía. La creciente evidencia del daño al medio ambiente causado por la estructura tradicional de fuentes energéticas derivó en llamados de cambio en las fuentes, así como en los hábitos de consumo energético. En un contexto mundial de costos energéticos crecientes,

la autonomía energética se convirtió en un objetivo central por razones económicas y estratégicas.

Una política energética en los años noventa, no puede dejar de considerar los temas anteriormente expuestos. La tarea del Estado regulador es encontrar el balance entre la expansión de la base energética y la protección del medio ambiente, entre proporcionar acceso universal e incentivar la conservación de energía. La opinión pública en el Perú tiene conciencia de estos problemas; sin embargo, todavía no se ha definido una adecuada política energética que los atienda.

El objetivo de la Ley de Concesiones Eléctricas (D.L. 25844) es aumentar el suministro de energía eléctrica con la participación de la inversión privada⁶. La ley no hace ninguna referencia a la promoción de fuentes alternativas de energía, conservación de energía ni protección del medio ambiente. Las fuentes alternativas de energía son centrales para el objetivo de conservación, de protección del medio ambiente, y son especialmente funcionales para la expansión de la electricidad en las áreas rurales⁷. Por lo tanto, la reestructuración de la base energética, y no sólo el aumento del suministro de electricidad, debería ser un objetivo central del Estado regulador. Las concesiones eléctricas deberían otorgarse teniendo muy presente este objetivo.

Durante el gobierno de Alberto Fujimori se han privatizado dos empresas eléctricas (Empresa de Distribución Eléctrica de Lima Norte -EDELNORTE- y la Empresa de Distribución Eléctrica de Lima Sur -EDELSUR) y se han vendido algunas plantas hidroeléctricas a operadores privados. La planta de Cahua, por ejemplo, fue comprada por el grupo peruano Sipesa⁸. Los proyectos de inversión, sin embargo, siguen concentrándose en fuentes tradicionales. Un representante del grupo Sipesa declaró que para desarrollar la cuenca del Pativilca se necesitaban US\$ 200 millones para la construcción de nuevas plantas hidroeléctricas⁹. Con respecto de las privatizaciones no concluidas, se espera que el nuevo operador de la hidroeléctrica de Carhuaquero invierta en la

construcción de dos plantas adicionales, de 25 MW cada una¹⁰. También hay expectativas de compromisos de inversión en los contratos de concesión con los nuevos operadores que han comprado las plantas de Ventanilla, Trujillo y Chimbote. La capacidad del Estado regulador para lograr que se hagan efectivos los compromisos de inversión de alrededor de US\$ 120 millones, se basa en el control que éste tiene sobre el gas de Camisea, lo cual permitiría a estas empresas reducir el costo de un kilovatio de 10 ó 12 centavos a 3 centavos de dólar¹¹.

La expansión de la base energética es un objetivo importante, pero no se puede perseguir sin tener en cuenta los objetivos de conservación energética y protección del medio ambiente. Los contratos de concesión deberían obligar a los operadores a invertir en el desarrollo de fuentes alternativas. Cada operador, por ejemplo, debería hacer una contribución al Centro de Energía Renovable de la Universidad de Ingeniería. En el gobierno de Fujimori hay cierta conciencia acerca de la necesidad de conservación, pero el enfoque no es el apropiado. Ciertamente, sería un logro que las familias peruanas ahorrasen 70 MW usando un tipo diferente de focos de luz¹². Si se observa el patrón de consumo energético en el Perú, se verá que el énfasis de una campaña de conservación debería estar en otro lugar. La industria y la minería representan el 52% del consumo eléctrico en el Perú, mientras que el consumo residencial representa sólo el 22%¹³. Una campaña de conservación, por lo tanto, debería estar orientada hacia hacer más eficiente el consumo eléctrico en la industria y la minería.

Si bien los voceros del gobierno en el área energética han mostrado cierta preocupación por la protección del medio ambiente, todavía no se han elaborado políticas al respecto. Esto no se debe necesariamente a la falta de ideas. Por ejemplo, la política de protección del medio ambiente del sector minero (Programa de Adecuación del Medio Ambiente, PAMA), según la cual las empresas asumen la responsabilidad de reparar los daños al medio ambiente causados por sus operaciones, podría

servir de modelo para los operadores del sector energético. Similares preocupaciones han sido también mencionadas con respecto al servicio de agua potable y desagüe.

El debate público respecto de los **recursos hídricos** refleja la necesidad que se tiene, en el Perú, de un marco amplio de política en este sector. En un seminario realizado en Lima, se enumeraron los siguientes objetivos para una política de suministro de agua potable: expansión del servicio, aumento de la calidad, tarifas razonables y conservación. Además, se consideraron la contaminación y el desperdicio, así como las consecuencias políticas y de salud resultantes de la escasez de agua¹⁴.

Una preocupación importante expuesta por los participantes del seminario fue la falta de integración de las diferentes acciones que venía llevando a cabo el gobierno. Hay planes para privatizar la Empresa de Servicios de Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), pero aún no se ha diseñado el esquema de integración de la empresa de agua con la cuenca. En otras palabras, se necesita desarrollar un marco amplio de política que incluya a todos los mayores usuarios: productores agrícolas, plantas hidroeléctricas y consumidores urbanos. Los contratos de concesión que se otorguen a operadores deberán especificar las restricciones y establecer responsabilidades, tanto para los productores como para los consumidores del recurso hídrico.

El agua en el Perú no sólo es escasa, sino que también se desperdicia y se contamina. El sector minero, responsable sólo del 1% del consumo de agua, es un contribuyente significativo de la contaminación del agua. Algunos ríos (como el Mantaro, Huallaga, Rímac) y algunas lagunas (como la de Junín) están seriamente contaminados. En estos casos, es urgente desarrollar e implementar un plan de descontaminación¹⁵. La contaminación minera afecta las fuentes de agua tanto para los agricultores como para los consumidores urbanos. Una política de agua también necesita contemplar la contaminación originada por los servicios de desecho sanitario. El desecho de

desperdicios de pobladores urbanos está causando serios problemas en las bahías de Talara, Chimbote, Supe, Pisco, Tacna y otras ciudades¹⁶. Los contratos de concesión deberán establecer claras responsabilidades para que los operadores protejan el recurso hídrico.

En el área de **telecomunicaciones**, el gobierno firmó un contrato de concesión con Telefónica del Perú Holding (TPH)¹⁷. El 28 de febrero de 1994, TPH pagó US\$ 2,002 millones por el 35 por ciento de las acciones de Entelperú y 19.9 por ciento de la CPT, con el derecho adicional a comprar 15 por ciento más en una fecha posterior. Con el 35 por ciento en ambas empresas, TPH también adquirirá el derecho a nombrar cuatro de los siete directores de la empresa. El contrato de concesión garantiza a TPH un monopolio, durante cinco años, sobre los servicios de telefonía básica y de larga distancia nacional e internacional¹⁸. Según la Ley de Telecomunicaciones, los servicios finales, de valor añadido y televisivos deben estar abiertos a la libre competencia¹⁹.

A cambio de los derechos monopólicos, Telefónica del Perú asumió compromisos de inversión hasta 1998 de aproximadamente US\$ 2,000 millones. La mayor parte de la inversión (61%) se destinará a la instalación de nuevas líneas. Tal es así que durante 1995 se instaló un porcentaje significativo de líneas telefónicas en Lima; y en 1996, se enfatizaron otras regiones del país²⁰. Además, Telefónica del Perú tiene planes de reestructurar la red de retransmisión de Lima, instalar líneas de fibra óptica regionales, una red de teléfonos públicos, teléfonos celulares móviles, transferencia de datos y servicios de teleconferencias y servicios de redes privadas tales como Digired y Meganet²¹.

El contrato de concesión con Telefónica del Perú plantea serias preguntas acerca de los derechos de monopolio y la competencia en las telecomunicaciones y el rol del Estado regulador. De forma similar a lo indicado en los sectores de energía eléctrica y agua, el Estado regulador necesita establecer un marco amplio en este sector. Las telecomunicaciones deberían concebirse de manera amplia como "tecnología

informática", lo cual incluiría la red pública que conecta a los suscriptores individuales y el sistema manufacturero de computación integrado²². En este sentido amplio, la tecnología informática es uno de los factores más importantes de la posición competitiva de un país en la economía mundial. Esto significa que Telefónica del Perú va a ser un actor central en la economía política peruana. Las decisiones de inversión de Telefónica del Perú ya están afectando la capacidad del Perú para desarrollar lo que la Ley de Telecomunicaciones denomina "red digital integrada de servicios y sistemas"²³. La renovación del contrato de concesión debiera, por lo tanto, ser un momento en el que la sociedad peruana, a través de sus representantes, evalúe el rendimiento de Telefónica del Perú teniendo en cuenta los objetivos amplios aquí presentados.

III. Las tarifas de los servicios públicos

La electricidad, telecomunicaciones y agua son servicios públicos regulados. Esto significa que las tarifas no están determinadas exclusivamente por el gobierno o en el mercado libre entre los operadores y consumidores, sino entre todos. Tarifas reguladas son tarifas negociadas. Para que pueda darse la negociación de tarifas, las instituciones del Estado regulador tienen que contar con los recursos y estar diseñadas de manera que permitan la participación de las partes interesadas. El Cuadro No. 1 muestra la distribución de los miembros en tres agencias reguladoras en electricidad, agua y telecomunicaciones. Como se puede apreciar, el gobierno y los operadores privados están representados en las agencias reguladoras, pero no los consumidores, con la excepción de un representante de consumidores en el directorio de la agencia de telecomunicaciones.

Es importante que los consumidores estén representados en los directorios responsables de la regulación de las tarifas de servicios. Los representantes del gobierno tienen que trabajar con la información proporcionada por los operadores. Esta dependencia corre el

Cuadro No. 1

**MIEMBROS DEL DIRECTORIO DE AGENCIAS REGULADORAS EN
ELECTRICIDAD, AGUA Y TELECOMUNICACIONES**

SECTOR	GOBIERNO	OPERADORES	CONSUMIDORES	TOTAL
Electricidad	3	2	0	5
Agua	X ^{1/}	X		X
Telecomunicaciones	3	2	1	6

1/ La Ley General de Servicios de Saneamiento no define el número de miembros de la SUNASS. Para los propósitos de este Cuadro, se supone que su estructura es similar a la del sector eléctrico.

FUENTE: Elaboración personal sobre la base de las leyes sectoriales.

riesgo de convertirse en cooptación, si no existe un tercero dispuesto a supervisar: los consumidores. Los reguladores del gobierno pueden ser "capturados" por los operadores. Los consumidores pueden ayudar en este respecto, ya que podrían proporcionar información acerca de la satisfacción general con el servicio y la tarifa. Si los consumidores manifiestan insatisfacción, esta información podría utilizarse para que el gobierno revise el suministro de dicho servicio. Los operadores privados también podrían utilizar la participación de los consumidores para protegerse contra el abuso del gobierno.

IV. Recomendaciones generales de política para el Estado regulador

a) Es necesario incorporar una gama más amplia de preocupaciones nacionales en el proceso de toma de decisiones de los servicios públicos. El otorgar toda la responsabilidad a los ministerios para asegurar el cumplimiento de los operadores con los contratos de concesión, limita esta posibilidad. Los bienes públicos son, como lo establece la Constitución, "el patrimonio de la nación". La nación tiene que tener la capacidad de revisar periódicamente, cómo están administrando los bienes públicos los operadores privados. Para que esto sea posible, es necesaria una participación más activa de los ciu-

dadanos y del Congreso en la toma de decisiones de los servicios públicos. La participación ciudadana es importante para la conservación y el cuidado de los recursos naturales. Además, es importante no sólo para que se ofrezca agua en cantidades suficientes y que los operadores privados no se aprovechen de su poder relativo en el mercado, sino también porque es fundamental que los consumidores sean responsables en el uso del recurso hídrico. La importancia de la participación ciudadana es aún mayor, tratándose de las telecomunicaciones. La calidad de una democracia está en relación directa con la capacidad de comunicación entre los miembros de la comunidad. La creciente integración de los ciudadanos en redes de comunicación es un elemento cada vez más significativo, para el desempeño de un sistema democrático. Por lo arriba expuesto, la idea de participación ciudadana entendida exclusivamente como participación en el accionariado de las empresas, resulta muy limitada. La preocupación por el rendimiento financiero es generalmente una preocupación en la que no interesa el valor de uso. Es una buena idea que los trabajadores puedan colocar sus ahorros en acciones de servicios públicos, que ofrecen proteger el valor del capital en el largo

plazo. Sin embargo, esto no significa participación activa en la toma de decisiones. La participación del Congreso es fundamental para la estabilidad del Estado regulador. Para que el Estado pueda regular la actividad privada con la finalidad de conseguir objetivos públicos, es fundamental definirlos. En un sistema democrático, los objetivos públicos se definen mediante deliberación pública y votación a través de representantes. Además, necesitan ser sancionados por los representantes políticos de los diferentes grupos sociales. El Congreso debería ser el lugar en donde los objetivos públicos se definan y adquieran legitimidad.

Las propuestas para aislar las agencias reguladoras de las presiones políticas son, por lo tanto, equivocadas. Los objetivos públicos definidos por los representantes políticos en el Congreso dan estabilidad a las agencias reguladoras, pero también son sujetos de modificación con el cambio de circunstancias. El Congreso necesita deliberar y reflexionar acerca de si es conveniente redefinir los objetivos públicos y garantizar la transición, si es necesaria, sin que las instituciones sufran deterioro. Un diseño institucional que enfatiza la autonomía de las agencias reguladoras, sin embargo, no prepara a los reguladores para que administren el conflicto inevitable que resulta del cambio de circunstancias. Una "agencia autónoma" introduce un elemento de rigidez al proceso de toma de decisiones, y le complica a todos los grupos de presión el proceso de adaptación al cambio.

- b) En las leyes de telecomunicaciones y agua, la regulación de precios es vaga e imprecisa. La ley de electricidad es más precisa en cuanto a tarifas. En la determinación de precios de electricidad, se hacen una serie de supuestos valorativos que es necesario hacer explícitos. Las tarifas eléctricas se calculan de acuerdo con un método de costos. Este método

no hace distinción entre fuente renovables y no renovables. En el Perú, la electricidad proviene fundamentalmente de plantas hidroeléctricas, pero hay un significativo 20% que proviene de fuentes térmicas. El supuesto implícito es que todos los recursos naturales para la producción de electricidad deberían tener igual consideración. En electricidad, así como en el agua, la determinación de la tarifa debería estar asociada a la capacidad de renovación del recurso.

El proceso de determinación de tarifas también debería considerar la distribución social de los costos de renovación y mantenimiento. El problema no es sólo expandir el recurso a un mayor número de personas, también es importante tener en cuenta la protección del recurso natural. Se puede suministrar agua a todos los sectores de la población, pero corriendo el riesgo de agotamiento del recurso natural. Para reproducir el recurso natural, las sociedades necesitan reservar una parte del valor de la producción anual de bienes y servicios.

- c) Las instituciones reguladoras peruanas tienen sus raíces en una Constitución que declara la subsidiariedad del Estado y promueve la iniciativa individual. Pero también establece que el Estado combata las prácticas que limitan la libre competencia y los abusos monopólicos (art. 61). Las leyes sectoriales de electricidad, agua y telecomunicaciones incorporan referencias al rol del Estado como protector del consumidor y la sociedad contra prácticas monopólicas.

En forma contraria a lo que la Constitución y las leyes proclaman, hay ciertas áreas en los sectores de electricidad, agua y telecomunicaciones en donde existen monopolios y se espera que sigan existiendo en el futuro. En las áreas donde existen monopolios, las agencias reguladoras tienen que ser particularmente cuidadosas de que no se cometan abusos. En

este respecto, Telefónica del Perú es el caso más importante de monopolio privado, al que las agencias reguladoras deberán prestar atención.

V. Conclusiones

Las transformaciones institucionales ocurridas durante el gobierno de Alberto Fujimori han suscitado gran controversia. En el área de los servicios públicos, se han hecho dos tipos de críticas. La primera argumenta que la reforma del Estado refleja los intereses de las clases económicas dominantes, de continuar con la explotación de los recursos nacionales. La segunda argumenta que la reforma del Estado está guiada por una estrategia dictatorial de Fujimori para garantizar su continuidad en el poder. Si bien hay elementos rescatables en cada una de estas críticas, ninguna de ellas incorpora el hecho de que más y mejores servicios públicos favorecen fundamentalmente a la mayoría de peruanos y no a las clases dominantes ni al presidente Fujimori.

La crítica de las reformas estatales desde una perspectiva de clase, se hizo notar con la privatización de la CPT. El Instituto de Estudios Peruanos (IEP) argumentó que:

"Las políticas neoliberales caracterizadas por un agresivo proceso de privatización han provocado (...) cambios en las correlaciones de fuerzas entre los empresarios, con el predominio de aquellos vinculados al capital transnacional y la gran industria"²⁴.

El IEP, además de criticar la privatización por fortalecer a los capitales transnacionales, agregó que el "desmantelamiento de diversas entidades públicas" dificultaría la implementación de "políticas que contemplen la redistribución y la equidad"²⁵.

La crítica del IEP es importante porque llama la atención sobre el peligro que Telefónica del Perú adquiera poder monopólico en el área de telecomunicaciones. Sin embargo, el razonamiento seguido tiene dos debilidades que es importante señalar. Primero, la sola pre-

sencia de capitales extranjeros no significa necesariamente pérdida de control por parte del Estado. No se debe olvidar que la presencia de Telefónica del Perú está enmarcada dentro del contrato de concesión y las leyes del sector que, entre otras cosas, comprometen a la empresa a un plan de inversiones para expandir el servicio telefónico. En otras palabras, a través del contrato de concesión, el Estado tiene control sobre las decisiones de inversión de la empresa extranjera. Segundo, la privatización no implica el "desmantelamiento del Estado" ni que necesariamente se dejen de lado políticas distributivas. Como se explicó anteriormente, la reforma en el área de los servicios públicos es una redefinición del rol del Estado y significa la creación de nuevas agencias reguladoras. Además, la producción de más y mejores servicios públicos es una de las políticas redistributivas más eficientes.

La segunda crítica al proceso de reformas también fue elaborada por el IEP, con ocasión de la privatización de la CPT. El argumento fue que los fondos de la privatización se concentrarían en el Ministerio de la Presidencia y se usarían "de acuerdo a las prioridades de la campaña reeleccionista de Fujimori"²⁶. La crítica de que el Presidente Fujimori está llevando a cabo una serie de medidas para consolidarse en el poder es ciertamente válida, y puede demostrarse con varios ejemplos. Desde el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, pasando por el apoyo de las Fuerzas Armadas, hasta el reciente despido de los miembros del Tribunal Constitucional por declararse en contra de la interpretación del artículo de la Constitución que permitiría a Alberto Fujimori presentarse como candidato presidencial (por tercera vez) en el año 2000, demuestran los intentos del Presidente por consolidarse en el poder.

Si bien existe acuerdo con la crítica anterior, se cuestiona el hecho que **todas** las reformas institucionales sigan la misma lógica. El caso de los servicios públicos no solamente no sigue esta lógica, sino que contradice la lógica de concentración de poder. Si Alberto Fujimori hubiese estado guiado por el interés

de consolidar su poder personal, la mejor estrategia no era la creación del Estado regulador, sino mantener la existencia de empresas públicas. El modelo de empresas públicas es más centralizador que el modelo del Estado regulador.

Es importante tener presente que no todo lo ejecutado durante el gobierno de Alberto Fujimori forma parte de su estrategia personalista de consolidación de poder. Una perspectiva de este tipo permite apreciar con mayor claridad las fortalezas y debilidades de las instituciones, sin caer en la tentación del

"borrón y cuenta nueva". El Estado regulador es superior al modelo de empresas públicas y tiene un gran potencial democrático. El hecho que haya sido creado durante el gobierno de Fujimori, no significa que el interés del presidente por consolidarse en el poder haya sido la única fuerza transformadora de instituciones. No hay que olvidarse de que el proceso de democratización, expresado por una demanda de más y mejores servicios públicos, también es una fuerza transformadora de gran importancia. Es importante tener estos factores presentes para pensar el Perú sin Fujimori.

NOTAS

1. *El Peruano*, Lima: 27 de febrero de 1995, p. B-2.
2. Comparado con 55 en los Estados Unidos y más de 10 en la Argentina. Ver Ramos Li, Marlon, "Privatización de CPT y Entel: ¿misión cumplida?", en *Punto de Equilibrio*, Lima: CIUP, marzo de 1994, p. 3.
3. *El Peruano*, Lima: 18 de noviembre de 1994, p. B-1.
4. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en Números 1991. Anuario Estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1991, p. 539.
5. Alba López, Marino, "Electricidad para el progreso (II)", en *El Peruano*, Lima: 13 de junio de 1994, p. B-4.
6. *El Peruano*, Lima: 8 de mayo de 1995, p. B-2.
7. Alba López, Marino, *op. cit.*
8. *El Peruano*, Lima: 26 de abril de 1995, p. B-1.
9. *El Peruano*, Lima: 20 de abril de 1995, p. B-1.
10. *Ibidem.*
11. *Ibidem.*
12. Esta fue una campaña anunciada por el Ministro de Energía y Minas, Daniel Hokama, en *El Peruano*, Lima: 25 de febrero de 1995, p. B-2.
13. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *op. cit.*, p. 584.
14. Aquino Rodríguez, Percy, "Hacia el uso eficiente del recurso agua", en *El Peruano*, Lima: 11 de octubre de 1994, pp. B-6 y 7.
15. Aquino Rodríguez, Percy, "La privatización del agua y su valorización y calidad", en *El Peruano*, Lima: 21 de setiembre de 1994, p. B-8.
16. *Ibidem.*
17. Telefónica del Perú Holding es un consorcio compuesto por Telefónica Internacional de España, el Grupo Wiese y Graña y Montero. Ver Wiese, Sociedad Agente de Bolsa, "CPT Telefónica del Perú", Lima: 20 de marzo de 1995.
18. Ramos Li, Marlon, *op. cit.* y "El negocio del año", en *La República*, Lima: 6 de marzo de 1994, pp. 2 y 3.
19. Ver los artículos 14, 21 y 30 de la Ley de Telecomunicaciones. Compañía Peruana de Teléfonos, S.A., *Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones*, Serie Legislación de las Telecomunicaciones, No. 1, Lima: Gerencia Legal, 1a. edición, marzo de 1994.
20. Wiese, Sociedad Agente de Bolsa, *op. cit.*, p. 6.
21. *Ibidem.*
22. Brooks, Harvey, "Unrecognized Consequences of Telecommunications Technologies", en Sven B. Lundstedt (ed.), *Telecommunications, Values and the Public Interest*, New Jersey: Ablex Pub. Corp., 1990, p. 17.
23. Compañía Peruana de Teléfonos, S.A., *op. cit.*, p. 11.
24. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), "Cambios que la privatización promueve", en *Argumentos*, Año 2, No. 17, Lima: IEP, marzo de 1994, p. 3.
25. *Ibidem*, p. 4.
26. *Ibidem.*