

*“Una deficiencia del actual esquema estatal para la inversión en infraestructura es la ausencia de coordinación y monitoreo centralizado de las inversiones que realizan los diferentes niveles de gobierno (...)”*

## Desafíos en el desarrollo de los servicios públicos y la infraestructura para promover el comercio, el crecimiento y el desarrollo en el Perú\*

242

Julio Baltazar Durand Carrión\*\*

### INTRODUCCIÓN

Este documento ha sido desarrollado sobre la base de la tesis de una nueva cosmovisión del servicio público para el bienestar de los peruanos, en un mundo globalizado como el de hoy, lleno de presiones crecientes y extendidas, cuyos retos y desafíos debe asumir el Estado Peruano para cumplir sus objetivos de desarrollo económico, inclusión social, fortalecimiento de capacidades, mejoramiento de la infraestructura y lucha contra la pobreza, entre otros.

En este sentido planteamos los siguientes temas:

- Retos y desafíos en el desarrollo de los servicios públicos y los sectores de infraestructura para promover el comercio, el crecimiento y el desarrollo.
- Las políticas públicas claves en relación con los sectores de infraestructura, servicios de telecomunicaciones, transporte, suministro de energía en el Perú.
- La asociación público-privada y su funcionamiento en los servicios públicos y sectores de infraestructura.
- La relación funcional entre las autoridades de competencia y los organismos reguladores sectoriales con el fin de proteger la competencia, el interés del consumidor y el acceso universal

---

\* Basada en la exposición realizada por el autor en la Multi-Year Expert Meeting on Services, Development and Trade: the Regulatory and Institutional Dimension de la United Nations Conference on Trade and Development (UNTAD), Ginebra Suiza, 23, 24 de Febrero de 2012.

\*\* Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de postgrado en Derecho de la Competencia en la Escuela Iberoamericana de Defensa de la Competencia del TDC de España, Propiedad Intelectual en la Universidad de Buenos Aires- Argentina y Derecho Internacional en la Organización de Estados Americanos OEA en Río de Janeiro- Brasil, y Ambiente y Empresa en el Washington College of Law, American University USA. Es Miembro del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento SUNASS y Director Legal del Grupo Verona SAC, Lima Perú. Es Profesor de la Facultad de Derecho y Escuela de Postgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad San Martín de Porres y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

## 1. RETOS Y DESAFÍOS EN EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA INFRAESTRUCTURA PARA PROMOVER EL COMERCIO, EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO.

En el Perú, estudios recientes estiman que la brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos es de aproximadamente US\$38 mil millones de dólares siendo ese el principal reto para alcanzar el desarrollo de los servicios públicos, a partir de los cuales se contará con mejores condiciones para impulsar el desarrollo de los sectores productivos y del comercio, así como el crecimiento económico del país. Para ello, el Estado Peruano debe realizar reformas que permitan adecuar su marco legal e institucional a fin de facilitar las inversiones en infraestructura, tanto pública como privada, garantizando que la misma pueda contar con un clima favorable.

Tabla 2. Brecha de inversión en la infraestructura al 2005 y al 2008 (en millones de US\$)

Sector	Brecha 2005	Brecha 2008
<b>Transportes</b>	<b>7,684</b>	<b>13,961</b>
Aeropuertos	143	571
Puertos*	695	3,600
Ferrocarriles*	17	2,415
Redes viales	6.829	7,375
<b>Saneamiento</b>	<b>4,619</b>	<b>6,306</b>
Agua potable	2,233	2,667
Alcantarillado	1,780	2,101
Tratamiento de aguas residuales	606	1,538
<b>Electricidad</b>	<b>5,523</b>	<b>8,326</b>
Generación	3,979	5,183
Transmisión*	228	1,072
Cobertura*	1.316	2,071
<b>Gas natural*</b>	<b>420</b>	<b>3.721</b>
<b>Telecomunicaciones*</b>	<b>4,633</b>	<b>5,446</b>
Telefonía fija*	1,184	1,344
Telefonía móvil*	3,449	4.102
<b>Total</b>	<b>22,879</b>	<b>37,760</b>

\* Sectores con metodología de cálculo comparable con el estudio anterior. Nótese que aunque la metodología es comparable, las metas fijadas aumentan en todos los casos, lo cual explica el aumento en la brecha de infraestructura estimada. Véase nota de la tabla 1.

Fuente: Instituto Peruano de Economía

Asimismo, el Estado Peruano tiene el importante reto de mantener un ritmo de crecimiento económico que le permita desarrollar programas de alivio de la pobreza, considerando que aproximadamente un 35% de la población es pobre y constituye una fuente permanente de demandas sociales, situación que hace más relevante la necesidad de desarrollar los servicios públicos por el impacto que se genera en la calidad de vida de la población. Un ejemplo de dicho impacto es el desarrollo de la infraestructura de transporte urbano para la ciudad de Lima, donde se concentra aproximadamente el 30% de la población total del país, donde se han realizado inversiones en sistemas de transporte masivo, como el Metro,

mediante el cual los usuarios de dicho sistema pueden movilizarse entre dos puntos de la ciudad en 2 horas menos en promedio por día de lo que realizaban antes de contar con dicha infraestructura, lo cual representa una mayor disponibilidad de tiempo para ser destinada a otras actividades productivas o recreativas y por ende permite una mejoría en el bienestar de las familias.

En lo que a las instituciones públicas se refiere, el desafío principal para los organismos reguladores peruanos es implementar medidas y políticas que permitan lograr el objetivo de ampliación de la cobertura de los servicios públicos que regulan, asegurando niveles de calidad mínimos a tarifas justas. Cabe señalar que, los organismos reguladores tienen además que cumplir una función de protección de los derechos de los consumidores, es decir los usuarios de los servicios públicos, para lo cual cuentan con instrumentos que limitan o restringen posiciones de abuso por parte de las empresas que brindan los servicios.

En lo que respecta a la población que no tiene servicios públicos, como el de agua potable y saneamiento, esta está categorizada como pobre extremo por el Sistema de Focalización de Hogares -SISFOH- del Ministerio de Economía y Finanzas. Las inversiones en tendido de redes subterráneas, como las de agua potable y saneamiento, gas natural, entre las principales, son elevadas y por lo tanto las tarifas a cobrar también. El desafío de los ministerios y organismos reguladores es diseñar mecanismos que permitan financiar esta importante inversión, teniendo como restricción el bajo poder adquisitivo de este segmento de la población extremadamente pobre y con escasa o mínima capacidad de pago, que permita recuperar los costos de inversión.

En lo referido al sector saneamiento, la inversión que necesitan las empresas prestadoras para construir o ampliar plantas de tratamiento de agua potable, plantas de tratamiento de aguas residuales, renovar o instalar redes o conexiones, entre otros, se realizan a través de Programas Sociales que se financian con recursos públicos, como el Programa Agua Para Todos, transferencias del gobierno regional, provincial y/o distrital, utilización del canon y regalías mineras (también pueden ser otros cánones y/o regalías, pero estos son menos significativos), inversiones por parte de las propias empresas con los recursos recaudados a través de las tarifas en aplicación de un mecanismo de subsidios cruzados, entre las principales. En este sector la participación del sector privado a través de cualquier mecanismo ha sido mínima.

En lo concerniente al canon minero, la Ley N° 27506 señala que este será utilizado exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local; mientras que la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera, señala que esta será utilizada exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que articulen la minería al desarrollo económico de la región, asegurando el desarrollo sostenible de sus áreas urbanas y rurales.

En el año 2010 la contribución del sector energía y minas por los conceptos anteriores ascendió a S/. 3,961,491,174 nuevos soles, mientras que a junio del año 2011 alcanzó los S/. 4,629,513,309 nuevos soles. La Tabla N° 01 muestra la participación de estas contribuciones por regiones. La región que más contribución recibió fue Ancash; sin embargo de acuerdo al Censo Nacional del 2007, el XI de Población y VI de Vivienda, solo el 69% de las viviendas de esa región cuenta con agua potable. El caso más resaltante es el de la región Cajamarca, que en el año pasado fue la segunda región que recibió mayor contribución; sin embargo solo el 57% de sus viviendas cuenta con agua potable.

De este modo, los recursos financieros existen para construir infraestructuras de saneamiento y dárselas a las empresas prestadoras para su operación y mantenimiento, reduciendo de esta manera el impacto de esta inversión en la tarifa del usuario Pobre y Pobre extremo. Sin embargo, no se han hecho obras en esta materia, lo que evidencia que hay una falta de capacidad de gestión de parte de las autoridades regionales y locales para ejecutar obras de alcance social amplio. Por ello, el reto del Estado Peruano en esta materia es fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales para contar con los recursos humanos y técnicos que les permita sumir la tarea de ejecución con suficiencia técnica y coherencia sistémica.

**Tabla N° 01**  
**Contribución del sector energía y**  
**minas a las regiones**  
**(en nuevos soles)**

Departamento	Canon minero	Regalías mineras	Derecho de vigencia	Total	Viviendas con agua potable
Ancash	855,464,977	4,475,903	7,838,618	867,779,498	69.50%
Cajamarca	416,618,346	57,549,619	14,955,246	489,123,211	57.60%
La libertad	427,390,779	41,957,065	11,168,979	480,516,823	63.30%
Arequipa	355,039,521	48,429,247	16,819,276	420,288,044	74.30%
Moquegua	262,095,095	95,347,175	5,862,615	363,304,885	71.00%
Tacna	230,559,686	76,318,509	4,777,622	311,655,817	71.10%
Puno	186,719,010	69,221,274	14,131,105	270,071,389	38.50%
Pasco	152,206,541	53,026,107	4,281,986	209,514,634	36.20%
Cusco	105,959,132	19,495,892	7,504,607	132,959,631	63.40%
Lima	73,867,071	36,323,231	9,246,744	119,437,046	81.00%
Junin	64,085,388	36,021,967	5,978,591	106,085,946	60.10%
Ica	69,390,721	12,710,324	3,905,555	86,006,600	73.70%
Ayacucho	34,626,619	14,132,886	7,759,312	56,518,817	53.90%
Huancavelica	6,077,316	12,086,364	5,033,058	23,196,738	32.60%
Apurimac	822,509	152,147	6,513,235	7,487,891	53.70%
Piura	20,789	1,302	5,198,202	5,220,293	59.60%
Huanuco	1,680,584	1,441,225	1,455,739	4,577,548	36.10%
Amazonas	113,136	5,409	2,793,661	2,912,206	41.90%
Madre de Dios	58,431		1,576,137	1,634,568	62.20%
Lambayeque	118,329	25,953	1,486,431	1,630,713	65.80%
San Martin	444,987	20,350	922,555	1,387,892	51.70%
Loreto			97,319	97,319	35.10%
Ucayali			43,727	43,727	38.20%
Callao	44		21,800	21,844	72.90%
Tumbes			18,094	18,094	69.10%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, a diciembre del 2010.  
Elaboración propia

Otra manera de financiar la inversión en infraestructura de saneamiento es a través de programas sociales. El programa social Agua Para Todos se creó mediante Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA, y de acuerdo al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. A enero del presente año, se han ejecutado 2,216 proyectos de saneamiento a nivel nacional, tanto en el ámbito urbano como rural<sup>1</sup>, significando una inversión de S/ 5,478,795,186 nuevos soles.

En la Tabla N° 02 se muestran los proyectos ejecutados por regiones, a través del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural y en Sedapal. Vivien Foster<sup>2</sup> señala que un buen programa social debe responder a una necesidad real (el 25% de las viviendas no cuenta con servicios de saneamiento), su costo de administración debe ser bajo y debe estar bien focalizado. Sobre este último punto debemos señalar que el 38% de la inversión total del programa se ejecutó en la Región Lima y en Sedapal, contradictoriamente en una región que cuenta con un

73% de cobertura del servicio de agua potable, comparado con otras regiones como Huancavelica y Puno que tienen una cobertura de 21% y 25%, respectivamente. Esta situación paradójica evidencia una falta de coherencia y de visión, en algunos casos, y más aún de enfoque sistémico, en la planificación u programación de las obras de infraestructura, generándose conflictos sociales que son precisos evitar.

En este aspecto, se recomienda que a futuro, el gobierno deba implementar programas sociales relacionados con los servicios de saneamiento, priorizando los recursos en las regiones donde la cobertura de servicios de saneamiento y la capacidad de pago de la población son significativamente bajas. Esta es una nueva cosmovisión de los servicios públicos de alcance social amplio; eso es dar significado existencial a la gente, es decir hacer sentir gente a la gente, eso es inclusión social en nuestra opinión.

**Tabla N° 02**  
**Proyectos e Inversión ejecutada en el**  
**programa Agua Para Todos**  
**(Agosto 2007 - Enero 2011)**

	Proyectos	Inversión	Viviendas con agua potable
Sedapal	177	2,104,797,428	73.48%
Región Lima	323		
Región Piura	178	464,078,320	53.50%
Región Junín	172	256,915,316	50.92%
Región Ayacucho	152		40.34%
Región Ica	151		64.08%
Región Huanuco	140		27.55%
Región Puno	114		25.12%
Región Huancavelica	109		21.72%
Región Lambayeque	98		59.78%
Región Moquegua	8		58.71%
Pronasar	594		
	<b>2,216</b>	<b>5,478,795,186</b>	

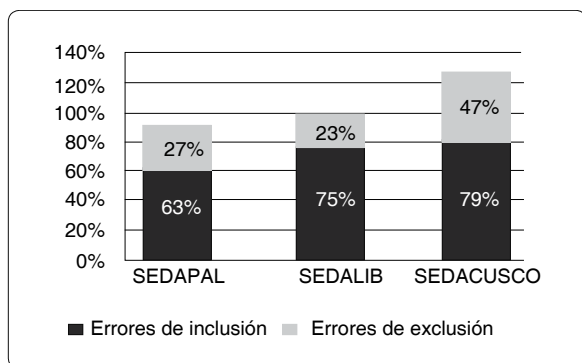
Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento  
Elaboración propia

La última alternativa mencionada es la de los subsidios cruzados. En la actualidad, el criterio de los subsidios cruzados es por el volumen consumido; es decir, los usuarios que consumen mayores volúmenes de agua potable pagan una tarifa mayor que aquellos que consumen un menor volumen, este criterio tiene como fin el racionalizar el consumo excesivo; sin embargo este enfoque de subsidio cruzado no considera criterios socioeconómicos, esto conlleva a que muchas familias pobres y pobre extremas que viven haci-

nadas paguen una tarifa mayor que la de usuarios no pobres. Lo anterior ha generado grandes errores de inclusión (usuarios beneficiarios que no deberían recibir el subsidio) y exclusión (usuarios que deberían recibir el subsidio pero que no lo reciben). Por ejemplo un estudio de la consultora CETI analizó los consumos de agua potable durante el 2008 y estimó los errores antes mencionados para tres (03) empresas prestadoras. Tal como se muestra en el gráfico siguiente, los errores de inclusión son mayores al 50%.

1 Los proyectos de saneamiento en el ámbito rural fueron el 25 por ciento del total, realizándose a través del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR).  
2 FOSTER, Vivien. Hacia una Política Social para los Sectores de Infraestructura en Argentina. Documento de Trabajo N.10/03, Diciembre 2003, Banco Mundial.

**Gráfico N° 01**  
**Errores de Inclusión y Exclusión en los**  
**subsidiados cruzados**  
**(2008)**



Fuente: CETI (2009)  
 Elaboración Propia

Todo lo expuesto hace necesario la inclusión de variables socioeconómicas en la determinación de los usuarios subsidiados y subsidiarios. Esta información puede ser suministrada por la Encuesta Nacional de Hogares -ENAHOG- del Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI- o por el Sistema de Focalización de Hogares -SISFOH- del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes cuentan con información socioeconómica a nivel de vivienda en los sectores D y E. De esta manera los usuarios No pobres pagarían una tarifa por encima de la tarifa media (aportarían en mayor medida a cubrir la inversión), mientras que los usuarios Pobres y Pobres extremos pagarían una tarifa por debajo de la tarifa media, por lo que sentirían en menor medida el impacto de la fijación tarifaria. La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) ya ha dado un paso importante en esta materia, su Consejo Directivo ha aprobado el año 2011 una Directiva de Subsidiados más innovadora, que toma en cuenta los criterios señalados anteriormente, basado en el Sistema de Focalización de Hogares -SISFOH- del Ministerio de Economía y Finanzas

Finalmente, existen otros retos y desafíos que el Estado Peruano debe asumir con suficiencia técnica, precisión normativa y coherencia sistémica, tales como el manejo del riesgo fiscal, el desembolso de los recursos públicos, el mejoramiento de la infraestructura, el régimen legal de las concesiones, las asociaciones público privadas y los conflictos sociales y medioambientales, entre otros. Todo ello enfocado a crear las condiciones de prestación de servicios en condiciones más competitivas para promover el comercio, el crecimiento y el desarrollo

**2. ¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS CLAVES (POR EJEMPLO, LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL DE DESARROLLO, POLÍTICAS DE INVERSIÓN Y COMERCIO, COMPETENCIA,**

**PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR) EN RELACIÓN CON LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA (POR EJEMPLO, TELECOMUNICACIONES, TRANSPORTE, SUMINISTRO DE ENERGÍA, AGUA, SANEAMIENTO Y SERVICIOS FINANCIEROS) EN EL PERÚ?**

Las políticas de planificación sectorial son extremadamente importantes para el desarrollo de los sectores de infraestructura. Este planeamiento debe hacerse considerando diversas variables, dependiendo del sector. Por ejemplo, en electricidad una de las principales variables del análisis debe ser la tasa esperada de crecimiento de la economía; en el caso de la infraestructura portuaria, la tasa de crecimiento esperada de las exportaciones; en el caso del sector saneamiento, la reducción esperada de la mortalidad infantil o la tasa de crecimiento de la población. En otras palabras, la planificación del desarrollo de los sectores de infraestructura no debe ser un esfuerzo de cada sector por separado, sino un esfuerzo en conjunto con otros sectores de manera que exista consistencia entre los objetivos y la planificación.

Existen importantes aspectos por reformular y consolidar: el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

El Decreto Ley N° 28522 creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) con la finalidad de *“conducir y organizar la participación de los diversos organismos del sector público, para que junto con el sector privado se formule y realice el monitoreo de los planes y objetivos estratégicos de desarrollo en los niveles nacional, regional y local”*.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un sistema administrativo y no una institución, la institución es el Ministerio de Economía y Finanzas, que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP). De lo anterior se deduce que, son en la realidad, los ministerios los que proponen el planeamiento sectorial, el CEPLAN solamente es un coordinador al interior del sector público y entre el sector público y el privado; mientras que el SNIP certifica la calidad (eficiencia, sostenibilidad e impacto socio-económico) de los proyectos que les presentan los gobiernos regionales y/o locales.

En el caso peruano, se debería evaluar las ventajas de contar con un sistema más innovador, donde un ministerio se encargue de planear su crecimiento en infraestructuras (no solamente otorgando el visto bueno a un proyecto de inversión), sino también coordinando dentro del Estado y con los privados la estructura que debería implementarse en el Perú en el largo plazo.

Por otro lado, debe haber una clara política pública de inversiones del Gobierno, especialmente en aquellos sectores, como el sector saneamiento, donde la inversión privada es

3 PASCUAL y VICENTE, Julio. *La Nueva Política Comunitaria Europea de Control de Conductas y su Repercusión en España*. Separata de Anuario de la Competencia, Madrid, Fundación ICO-Marcial Pons, 2003

poco factible o no existe voluntad política para que ingrese. Nuevamente, la planificación del desarrollo de cada sector debe encontrarse acorde con los recursos disponibles para efectuar inversiones. Adicionalmente, se requieren unos criterios transparentes y claros para la asignación de recursos entre proyectos y entre zonas geográficas.

Una deficiencia del actual esquema estatal para inversión en infraestructura es la ausencia de coordinación y monitoreo centralizado de las inversiones que realizan los diferentes niveles de gobierno, debido a la estructura del Estado (compuesta por Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Municipalidades), donde el presupuesto se asigna a las regiones y los municipios sin lineamientos específicos de priorización de inversiones a infraestructura de servicios públicos.

En cuanto a las políticas de competencia, es preciso señalar que el desarrollo del mercado interior y su integración en los procesos de negociación multilateral provocaran importantes reestructuraciones de las empresas, particularmente a través de operaciones de concentración económica, entre las cuales la fusión es una de las más comunes, por ello es necesario valorar estos procesos en principio de forma positiva, en la medida que responden a las exigencias de una competencia dinámica y pueden aumentar la competitividad y mejorar las posibilidades de crecimiento interno. No obstante debemos cuidar que las concentraciones económicas no causen un perjuicio duradero a la competencia, de manera que la nueva legislación sobre la materia debe ser el instrumento jurídico específico que garantice el control efectivo sobre las prácticas que afecten la estructura de la competencia en el país. Por lo tanto, sería importante revisar la legislación de la materia para estudiar la posibilidad de incluir disposiciones que regulen las concentraciones que puedan eventualmente obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva en el mercado peruano o en una parte sustancial de éste, toda vez que existen algunos mercados que están demasiados concentrados.

La política de competencia moderna, en casi todos los países que tienen legislación sobre la materia, se articula hoy a lo largo de tres ejes: represión, prevención y fomento. En efecto, la política represiva está referida al llamado control de conductas por el cual se sanciona las conductas anticompetitivas incompatibles con el mercado. La política preventiva, se instrumenta a través del llamado control de estructuras, es decir la facultad de los poderes públicos de examinar los proyectos de fusiones y adquisiciones de empresas. La política de fomento de la competencia se propicia desde los poderes públicos, mediante la combinación de instrumentos de desregulación, liberalización y privatización, entre otras políticas de apertura de mercados y promoción de la competencia<sup>3</sup>

Finalmente, en cuanto a las políticas claves del Estado, además de la planificación nacional, tratada anteriormente, también es muy importante el tema de la promoción de las inversiones, la apertura comercial y la ampliación de los mercados interno y externo, las políticas de competencia y protección del consumidor, sin dejar de lado el sostenido proceso de modernización del Estado y el

fortalecimiento de las capacidades de los actores de la política pública. Esto a su vez implica un enfoque sistémico en las políticas públicas empezando por el respaldo político, el marco normativo adecuado y la transparencia e institucionalidad de quienes las ejecutan para promover el comercio, el crecimiento y el desarrollo.

### 3. ¿CÓMO PUEDE UNA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA REALIZAR UN PERFORMANCE DE TRABAJO CON ÉXITO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS SECTORES DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA?

Para mejorar el desempeño de las asociaciones público-privadas (APP) es necesario, en primer lugar, fortalecer la capacidad de evaluación de los proyectos por parte del ente correspondiente. En muchos casos, no se realiza una buena evaluación del proyecto o ésta demora mucho tiempo, especialmente en el tema de costo-eficiencia de la tecnología utilizada y las alternativas más baratas para su ejecución. Adicionalmente, la evaluación es deficiente porque no existe un planeamiento de desarrollo del sector. Estos problemas muchas veces se arrastran hasta la etapa del concurso mismo, donde la falta de información no garantiza competencia ex ante, causando los consiguientes perjuicios al usuario del servicio.

En segundo lugar, existe una incompatibilidad de roles en el sector, ya que Proinversión, que es el vendedor del proyecto, desea que el proyecto salga de todas maneras, sin importar en muchos casos el tema de la costo-eficiencia. Si bien es cierto que el Regulador opina sobre los contratos, su opinión ha quedado reducida a 3 temas (tarifas, acceso y calidad de servicio) y no es vinculante. Lo anterior abre la puerta para que se adjudiquen proyectos en los que no existe mucha información o en los que existe una fuerte presión política. Esta situación evidencia lo que ya hemos señalado líneas arriba, la falta de precisión normativa que no establece con claridad las atribuciones y competencias de los órganos técnicos y regulatorios y por otro lado la ausencia de coherencia sistémica en el manejo del tema, que debe ser tratado orgánicamente y sin contradicciones interinstitucionales.

En tercer lugar, en los últimos años se ha registrado reiteradas adendas a los contratos. Si bien es cierto que es conocido que los contratos son incompletos, las numerosas solicitudes de adendas son también consecuencia de la deficiente etapa de evaluación de los proyectos.

En cuarto lugar, un aspecto muy importante que se debe considerar es la revisión del marco legal de las APP de forma tal que se generen condiciones para la ejecución de otras modalidades, como los Contratos de Gerencia, los cuales tienen como característica fundamental, a diferencia del los Contratos de Concesión, el menor plazo del contrato y la participación del privado sujeta a desempeño, con lo cual el Estado tiene margen para evaluar la idoneidad de los operadores y a su vez proponer mejoras en los mismos, lo cual es un proceso mucho más complejo en los Contratos de Concesión que se otorgan por lo general a plazos entre 20 a 30 años.



Un último aspecto a tener en cuenta es que las APP se dan mucho en los sectores de servicios públicos e infraestructura y para su buen funcionamiento es necesario plantear un esquema que reúna los requisitos de calidad, rigurosidad técnica, rentabilidad, impacto social, además de altos niveles de ingeniería, manejo adecuado de conflictos medioambientales, entre otros; todo ello adecuadamente tratado. Es importante también el sistema de distribución de riesgos de manera adecuada y equitativa.

#### 4. **¿CÓMO DEBERÍAN LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA Y LOS REGULADORES SECTORIALES TRABAJAR CON EL FIN DE PROTEGER LA COMPETENCIA, EL INTERÉS DEL CONSUMIDOR Y EL ACCESO UNIVERSAL?**

Aquí hay dos temas que creo debe ser tomados en consideración para el estudio y análisis del tema. El primero de ellos es el tema de la autonomía en todos sus aspectos. El Regulador, al ser un árbitro entre la empresa regulada y el usuario del servicio, debe tener total autonomía para decidir aquellas materias que pudieran eventualmente ser controvertidas. ¿Deben ser los Reguladores autónomos como el Banco central de Reserva, (BCR)? Esa es una pregunta bastante interesante de analizar. Otra pregunta que ronda es cómo los reguladores deberían financiarse. Con el mecanismo actual, los Reguladores son propensos a lo que la literatura económica conoce como captura regulatoria. Con un financiamiento netamente del tesoro se abre la puerta a otro tipo de captura regulatoria, especialmente en un país con poca madurez política como el nuestro.

El segundo es un tema relacionado a la autonomía presupuestaria señalada anteriormente, y es que sin recursos el Regulador se encuentra atado de manos. En este caso, la supervisión se vuelve, desde el punto de vista de la empresa regulada, previsible y monótona. El incentivo es claro: como la empresa sabe que cada diciembre se le supervisa, eventualmente puede esconder para esa fecha la tierra bajo la alfombra y hacer más difícil el proceso de supervisión.

Es preciso considerar que el Perú aprobó recientemente el Código de Defensa del Consumidor, con lo cual se genera un mecanismo de protección de los intereses de los consumidores y que limita o restringe prácticas abusivas por parte de empresas hacia los mismos. Con ello, se fomenta el marco actual de libre competencia en los mercados no regulados sin desproteger a los consumido-

res. Una sólida legislación que defiende el interés de los consumidores, no significa una afectación al desarrollo económico y comercial, sino que por el contrario es una forma de promover la competencia y la ampliación de los mercados.

En cuanto al rol de la agencia de competencia (INDECOPI) que en el Perú tiene a su cargo la función de protección y defensa del consumidor, es muy importante la cooperación entre la autoridad del consumidor y las autoridades sectoriales, toda vez que la autoridad del consumo se preocupa por quien compra, es decir el consumidor, mientras que la autoridad del sector se debe preocupar para que quien provee el servicio cumpla con las normas acerca de calidad, seguridad e idoneidad de los bienes y servicios (por ejemplo en transporte, en salud, en alimentos, en juguetes, en servicios bancarios y financieros, etc.), porque la primera responsabilidad social de un proveedor en el mercado es suministrar a los consumidores bienes y servicios de calidad. Esta relación es sin duda de capital importancia, es una nueva visión de las relaciones del Estado frente a los ciudadanos, es una forma de hacer sentir a las personas que el Estado se preocupa por su ciudadanía económica.

También a veces es conveniente que la autoridad de competencia sea independiente del sector; es decir, no fomentar que los reguladores tengan responsabilidad en competencia, sino dejar ésta en manos de una autoridad de competencia independiente del sector.

Las dos autoridades, es decir la agencia de competencia y los organismos reguladores deben coordinar acciones, estrategias y políticas destinadas a promover la competencia económica, dentro de un marco de legalidad e institucionalidad donde se respete los derechos de los consumidores, que es a su vez un mandato constitucional.

En conclusión, sobre el funcionamiento de las agencias de competencia como el INDECOPI y los órganos reguladores, lo importante es su fortalecimiento institucional y la provisión de adecuadas políticas regulatorias, a fin de promover el crecimiento del mercado en condiciones de competitividad, creando confianza en los consumidores y agentes económicos, sobre la base de la capacidad institucional, la idoneidad de su funcionamiento, la rectitud y profesionalismo de sus autoridades regulatorias y de competencia, además de contar con un marco normativo suficiente, preciso y coherente, sobre todo en el actual contexto político, social y económico que es poco propicio para el desarrollo del Derecho y la persecución de sus fines humanistas y solidarios.