

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 401

## REGULACIÓN ECONÓMICA DE INDUSTRIAS DE REDES: ¿CONTRACTUAL O ADMINISTRATIVA?

Gonzalo Ruiz Díaz

DEPARTAMENTO  
DE ECONOMÍA



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 401

## **REGULACIÓN ECONÓMICA DE INDUSTRIAS DE REDES: ¿CONTRACTUAL O ADMINISTRATIVA?**

Gonzalo Ruiz Díaz

Mayo, 2015

DEPARTAMENTO  
DE **ECONOMÍA**



DOCUMENTO DE TRABAJO 401

<http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD401pdf>

© Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú,  
© Gonzalo Ruiz Díaz

Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú.  
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 4950 - 4951  
Fax: (51-1) 626-2874  
[econo@pucp.edu.pe](mailto:econo@pucp.edu.pe)  
[www.pucp.edu.pe/departamento/economia/](http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia/)

Encargado de la Serie: Jorge Rojas Rojas  
Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú,  
[jorge.rojas@pucp.edu.pe](mailto:jorge.rojas@pucp.edu.pe)

Gonzalo Ruiz Díaz

Regulación económica de industrias de redes: ¿contractual o  
administrativa?

Lima, Departamento de Economía, 2015  
(Documento de Trabajo 401)

**PALABRAS CLAVE:** Contratos de Concesión, Asociación Público-Privada,  
Regulación administrativa, Regulación contractual.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del Departamento Economía.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-07655.  
ISSN 2079-8466 (Impresa)  
ISSN 2079-8474 (En línea)

Impreso en Kolores Industria Gráfica E.I.R.L.  
Jr. La Chasca 119, Int. 264, Lima 36, Perú.  
Tiraje: 100 ejemplares

# REGULACIÓN ECONÓMICA DE INDUSTRIAS DE REDES: ¿CONTRACTUAL O ADMINISTRATIVA?

Gonzalo Ruiz Díaz

## RESUMEN

Los contratos de concesión o de asociación público-privada han sido ampliamente utilizados como mecanismo para atraer la inversión privada para la provisión de infraestructura o de servicios públicos. La literatura reciente (Stern (2003), Spiller (2008)) ha enfatizado que el uso de estos contratos ha permitido, además, mitigar los riesgos asociados a la intervención administrativa de los gobiernos sobre la inversión privada en esas actividades. Si bien la figura del contrato de concesión ha estado asociada con la delegación por parte del Estado de la prestación de servicios públicos a empresas privadas, obligaciones regulatorias tales como la fijación de tarifas, de acceso e interconexión o de niveles de servicio pueden estar expresamente incorporadas en los contratos de concesión o alternativamente ser aprobadas mediante normas administrativas. El presente artículo muestra evidencia empírica correspondiente a Perú, que identifica los factores que influyen en la decisión de incorporar regulación económica a nivel contractual, a partir de una muestra de 65 contratos de concesión de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. Los resultados ilustran que los riesgos de demanda, la escala de los proyectos, la fuente de financiamiento y la tecnología han influido de manera significativa en dicha decisión por parte del gobierno. Finalmente, a partir de los criterios definidos por Stern y Holder (1999) se analizan las fortalezas y debilidades de la regulación contractual y administrativa en el caso del Perú, estableciendo recomendaciones para una necesaria revisión de la agenda regulatoria durante los próximos años.

Códigos JEL: L51, L97, K12, K23.

Palabras clave: Contratos de Concesión, Asociación Público-Privada, Regulación administrativa, Regulación contractual

## **ABSTRACT**

Concession or Private Public Partnership (PPP) contracts have been extensively employed as a device for promoting and attracting private investment to network industries. Recent literature (Stern (2003), Spiller (2008)) has emphasized that the use of such contracts has permitted the mitigation of the risks associated with the administrative intervention of governments on private investment. PPP or concession contracts have been commonly associated with the private provision of public services, however the economic regulation of tariffs, access or interconnection rates and quality of service, could be either specified in the contract or approved through administrative rules. This paper presents empirical evidence from Peru that identifies the factors that influence the decision to incorporate economic regulations in concession or PPP contracts, from a sample of 65 transport infrastructure, energy and telecommunications projects. The results demonstrate that factors such as the risks of demand, the scale of the projects, the sources of financing and technology have significantly influenced government's decisions to include economic regulation provisions in concession or PPP contracts. Finally, based in Stern and Holder (1999), we analyze the strengths and weaknesses of contractual versus administrative regulation in the case of Peru, formulating some recommendations for a necessary revision of the regulatory agenda, during the next years.

JEL Codes: L51, L97, K12, K23.

Key words: Concession Contracts, Public-Private Partnership, Administrative Regulation, Contractual Regulation

## REGULACIÓN ECONÓMICA DE INDUSTRIAS DE REDES: ¿CONTRACTUAL O ADMINISTRATIVA?

Gonzalo Ruiz Díaz<sup>+</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

La regulación económica, entendida como la intervención del Estado con el objetivo de atenuar o reducir el poder de mercado en industrias de redes, ha sido materia de una extensa literatura tanto teórica como empírica. No obstante, las formas específicas que adopta dicha regulación, y la manera en que ésta se materializa en el establecimiento de obligaciones o restricciones a las conductas de los agentes económicos en materia de tarifas, condiciones de acceso o niveles de servicio; ha sido un tema menos estudiado y analizado. La literatura (Stern (2003), Spiller (2008)), ha asociado el empleo ampliamente difundido de los contratos de concesión o de asociación público-privada en países en desarrollo con la necesidad de atraer inversiones para la provisión de infraestructura, ofreciendo garantías que permitan a los inversionistas reducir la percepción del riesgo asociada a la intervención administrativa de los gobiernos en dichas actividades. Asimismo, el uso de contratos de concesión ha sido considerado a partir de la tradición jurídica europea y latinoamericana como la figura legal mediante la cual se delegan al sector privado obligaciones vinculadas con la prestación de servicios públicos<sup>1</sup>.

En este contexto, una práctica común en estos países ha consistido en la inclusión de obligaciones en materia de tarifas, condiciones de acceso e interconexión o estándares mínimos de servicio, de manera expresa en contratos de concesión o de asociación público-privada. Un escenario alternativo, también utilizado en dichos países, es que estas condiciones no sean incluidas en el contrato de concesión, y más bien sean aprobadas por una autoridad administrativa que puede pertenecer al poder ejecutivo (por ejemplo, un ministerio) o ser una agencia de regulación independiente.

---

<sup>+</sup> Deseo expresar mi agradecimiento por los comentarios recibidos de Joaquín Osa, Alfredo Dammert y Ana María Granda. Los errores son de entera responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> Rosas y Hantke-Domas (2013).

La evaluación de los determinantes del uso de uno u otro mecanismo para el establecimiento de obligaciones regulatorias, así como de sus respectivas debilidades y fortalezas, ha sido un tema poco discutido. Si bien algunos estudios han planteado que, en ciertos contextos institucionales, el uso de los contratos permite mitigar los riesgos asociados a la intervención administrativa, también es cierto que la ‘contractualización’ de la regulación económica en el largo plazo puede restar flexibilidad a las partes, frente a la necesidad de redefinir condiciones en contextos de cambios tecnológicos o en el entorno económico. Por otro lado, dependiendo del contexto institucional, el uso de contratos o de normas administrativas para controlar el poder de mercado en industrias de redes, puede ofrecer estándares diferentes de transparencia, participación y rendición de cuentas en comparación con los procesos a través del cual se introducen o revisan las regulaciones económicas. Esto último resulta especialmente relevante para garantizar la sostenibilidad y legitimidad del sistema regulatorio en el largo plazo.

Este artículo hace un análisis aplicado a un país en desarrollo, Perú, contrastando el caso de tres sectores sujetos a regulación económica: infraestructura de transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica. A diferencia de otros estudios que recurren a análisis comparativos entre países a fin de evaluar los determinantes de la gobernanza regulatoria, requiriendo una evaluación diferenciada de sus respectivos marcos institucionales<sup>2</sup>; el presente muestra cómo, incluso dentro en un mismo entorno institucional general, se pueden encontrar importantes contrastes y diferencias en las formas en que se aplica la regulación económica a nivel sectorial. Partiendo del hecho de que, en el caso del Perú, los contratos de concesión han sido el principal instrumento utilizado para promover la inversión privada en la provisión de servicios públicos y de infraestructura, se sostiene que el uso de dichos contratos para la fijación de obligaciones regulatorias ha estado determinado por las características tecnológicas de los sectores regulados, la escala y complejidad de los proyectos de inversión involucrados, la fuente de financiamiento utilizada (público o privada) y los riesgos de demanda asociados a los proyectos. Finalmente, se definen algunos criterios normativos recogidos de Stern y Holder (2003) a partir de los cuales se evalúan las fortalezas y

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Levi y Spiller (1994).

debilidades relativas de ambas formas de implementación de la regulación, sugiriéndose la necesidad de evaluar la reducción en el mediano plazo del alcance de los contratos excluyendo de estos materias vinculadas a la regulación económica.

En la próxima sección se hace una breve revisión de la literatura. En la tercera, se presenta el marco institucional relacionado a concesiones y asociaciones público privadas que ha regido en el Perú durante los últimos veinte años, y las diferencias existentes en el marco regulatorio correspondiente a los sectores de infraestructura de transportes, telecomunicaciones y energía eléctrica. En una cuarta sección, se hace una evaluación empírica de los determinantes de la introducción de regulaciones tarifarias, de acceso e interconexión y de niveles de servicio, en 65 contratos de concesión correspondientes al sector transportes, telecomunicaciones y energía. En una quinta sección, a partir de un conjunto de criterios normativos recogidos por la literatura, se discuten las fortalezas y debilidades de cada forma de implementación de la regulación y las tendencias futuras en el caso del Perú. Finalmente se presentan algunas reflexiones respecto a la necesidad de que, a la luz de la experiencia acumulada durante los últimos años y los resultados observados, se impulse un empleo más generalizado de los mecanismos administrativos para la definición y revisión de regulaciones económicas en las industrias de redes.

## 2. EL DEBATE EN TORNO AL USO DE CONTRATOS *VERSUS* EL USO DE NORMAS ADMINISTRATIVAS

Como parte de su crítica a la noción tradicional de regulación, Demsetz (1968) planteó que la competencia *ex ante* o 'competencia por el mercado' podía constituirse en un sustituto de la regulación económica. Según este autor, el diseño adecuado de subastas que aseguren la asignación competitiva del derecho a atender un mercado monopólico, tendría un efecto disipador del poder de mercado, similar o igualmente efectivo, que el que pretendería alcanzar la regulación económica tradicional. De acuerdo a este argumento, una vez culminada la subasta, solo se requeriría hacer cumplir el contrato de acuerdo en los términos pactados. En tal sentido, bastaría con una adecuada supervisión de lo 'regulado' en el contrato.



Williamson (1976), por su parte, a través de su estudio caso, aplicado a la industria de cable en Oakland, ilustró los problemas de aplicar un enfoque como el formulado por Demsetz (1968) al contexto de contratos de largo plazo. En particular, factores como el carácter incompleto de los contratos, la incertidumbre y el surgimiento de comportamientos oportunistas '*ex-post*' pueden, en ausencia de intervención de un regulador, contrarrestar las eficiencias alcanzadas a través de la subasta. En tal sentido, Williamson (1976) sostiene que, aún en el caso de contratos asignados vía subasta, la regulación es necesaria como mecanismo de control del poder de mercado, siendo un complemento antes que un sustituto del uso de esquemas de competencia *ex ante*.

En términos generales, la regulación administrativa es ejercida por el Estado a través de la aprobación de normas de carácter general o particular, y del uso de su poder coercitivo para hacerlas cumplir. Esta facultad en la tradición jurídica continental es conocida como el poder de *ius imperium* del Estado. Son estas potestades las que permiten que una agencia estatal o un ministerio pueda aprobar regulaciones vinculadas con tarifas, acceso e interconexión y estándares de servicio, entre otras, así como velar por su cumplimiento.

Por otro lado, entre las potestades con que cuenta el Estado, figura la facultad de contratar. Mediante dicha facultad, el Estado puede proveerse de bienes y servicios así como dar cumplimiento a las funciones asignadas por la Constitución y las leyes. Dicha contratación si bien contiene elementos de los regímenes de contratación privada, no son equiparables a estos. En particular, la contratación realizada por el Estado se rige por el principio de legalidad y, en tal sentido, debe enmarcarse dentro de lo establecido por las leyes aplicables. Ello ocurre, por ejemplo, y como se analizará más adelante para el Perú, en el caso de las concesiones de infraestructura o asociaciones público privadas. En la mayoría de países latinoamericanos cuyos marcos jurídicos provienen de la tradición europea, los contratos de concesión han sido considerados como la figura legal a través de la cual se delega en el sector privado la provisión de servicios que revisten las características de servicio público. Por razones similares a las que en Europa el desarrollo industrial y demográfico obligó a los estados a delegar en el sector privado la dirección y control de actividades en las que conservaba su titularidad, la concesión

administrativa sirvió a los países de América Latina para atraer inversiones a sectores en los que era prioritaria la mejora de las condiciones de calidad y cobertura, sin renunciar a su responsabilidad última en relación a la regularidad y continuidad en la prestación de estos servicios.<sup>3</sup>

A pesar de que este tipo de contratación pública se encuentra sometida a lo establecido por el marco legal, ello no impide que incorpore ciertos elementos de la contratación privada y brinde garantías que incentiven la participación de agentes privados en este tipo de acuerdos. En efecto, los contratos pueden brindar garantías de carácter legal y constitucional o al amparo de tratados internacionales, así como de un marco procedimental para protección de las inversiones. Dichos marcos restringen, en mayor o menor medida, la discrecionalidad y capacidad del Estado, como contraparte en un contrato, para modificar condiciones o adoptar decisiones que impliquen una afectación de los derechos y obligaciones establecidos en el contrato. Estas restricciones que se pueden establecer al ámbito de acción del Estado en el contexto de un proceso de contratación, hacen atractivo el uso de este tipo de acuerdos para inversionistas que deseen atenuar el riesgo asociado a la intervención discrecional del Estado.

Si bien la introducción de materias regulatorias como las tarifas o las condiciones de servicio en contratos de concesión o de asociación público privada, ha sido una práctica difundida tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, es importante considerar que se trata de materias que afectan intereses de terceros (consumidores o competidores) y no son de *'libre disposición de las partes'* que suscriben el contrato. En ese sentido, las tarifas o niveles de servicio se encuentran entre aquellas materias que

---

<sup>3</sup> Rozas y Hantke-Domas (2013) p 29. *“El conflicto surgido entre la urgencia de satisfacer las nuevas necesidades públicas -correspondiente a las exigencias de una sociedad progresivamente urbana e industrial- y las concepciones ideológicas liberales entonces predominantes —que representaban un obstáculo de primer orden para que el Estado asumiera directamente tales responsabilidades— fue resuelta en la Europa continental mediante la figura legal de la concesión administrativa. A través de esta, el Estado encontró la fórmula para hacer compatible ambas posturas; de una parte, el Estado asumió la titularidad de tales actividades —es decir, el dominus de los servicios públicos— y se responsabilizó de la dirección y control de su desarrollo; de otra, se asumió que el Estado no necesariamente debía gestionar directamente estos servicios y se recurrió a la concesión como mecanismo a través del cual el Estado”*.

el gobierno, en su calidad de concedente, puede pactar en el marco de un contrato de concesión, pero en las que lo acordado debe enmarcarse dentro de lo autorizado o establecido por la ley.

Algunos estudios recientes han retomado el debate respecto a la relación entre el uso de contratos *versus* la regulación administrativa para el control del poder de mercado en industrias de redes<sup>4</sup>. Sin embargo, el eje de la discusión se ha enfocado en el *trade off* existente entre la certidumbre que ofrecen los contratos a los inversionistas y la menor exposición de éstos a la discrecionalidad de la autoridad administrativa, *versus* la mayor flexibilidad y transparencia que brinda la regulación administrativa en el largo plazo.

La mayoría de investigaciones recientes sobre la materia se refieren a estudios de caso aplicados a mercados específicos. Por ejemplo, Littlechild (2001), en un estudio aplicado al Metro de Londres, concluye que el uso de subastas y contratos para la provisión de servicios con características de monopolio natural es posible y ventajoso, sugiriendo que estos pueden constituir un buen sustituto a la alternativa de la intervención del regulador. En contraste, Stern (2003), hace un análisis de la experiencia de Gran Bretaña en la industria ferroviaria y de energía eléctrica, resaltando el carácter complementario de ambos esquemas, concluyendo que la existencia de agencias regulatorias permite y facilita el diseño de contratos, su monitoreo, supervisión y revisión. Se subraya que una desventaja de los contratos de largo plazo consiste en su falta de flexibilidad, en particular en contextos en el que existen demandas de diversas partes interesadas en mejorar los niveles de calidad y en revisar los esquemas tarifarios (gobierno, consumidores).

Más allá de los estudios arriba mencionados, el debate en torno a los posibles méritos o desventajas de ambas formas de implementación de la regulación económica ha sido

---

<sup>4</sup> Sin embargo, mientras en el caso del debate arriba mencionado, el énfasis se situaba en la eficacia relativa de la competencia 'ex ante' o 'por el mercado' *versus* la intervención del Estado durante la ejecución del contrato, el debate reciente se ha centrado en las ventajas o desventajas en el uso de los contratos o la regulación administrativa, como herramienta de regulación económica.

relativamente escaso. Publicaciones recientes sobre el diseño de contratos de concesión o asociaciones público-privadas hacen alguna referencia al tema, aunque de manera bastante general. Por ejemplo, el World Bank Institute (2012) señala de manera general que en caso de coexistencia entre regulación contractual y administrativa, debe evitarse la yuxtaposición entre las mismas, debido al efecto que ello tiene percepción de riesgo del concesionario<sup>5</sup>, sugiriendo que, en última instancia, los contratos de concesión deberían establecer cláusulas que otorguen al concesionario el derecho a una compensación, cuando las decisiones regulatorias sean inconsistentes con los términos del contrato. En la misma línea, Eberhard (2007) enfatiza la inconveniencia de que coexistan regulaciones contractuales y administrativas, en el contexto de los procesos de fijación tarifaria<sup>6</sup>.

Bakovic y otros (2006), por su parte, en un estudio referido a la regulación en el mercado de distribución eléctrica, luego de examinar la experiencia en Brazil e India, concluyen que, especialmente durante los primeros años de la concesión deberían establecerse garantías que limiten la discrecionalidad del regulador. En particular afirman que en países con una mayor tradición regulatoria la incertidumbre puede ser adecuadamente mitigada gracias a la predictibilidad ganada a lo largo del tiempo por los órganos encargados de regular o impartir justicia<sup>7</sup>. Cuando estas reglas son

---

<sup>5</sup> WBI (2012) pp 116-117. *“The risks of having rules set in PPP contracts that conflict with decisions made under sector regulation are obvious. Not only will there be dispute and acrimony about which is to prevail, but the legal risk will likely lead private firms not to bid on the PPP opportunity in the first place. To resolve this problem, governments could choose either to exempt the PPP contract from some or all provisions of sector regulation, or to leave tariff and service standards for the PPP to the sector regulator. A fallback option is for the PPP contract to provide for the government to compensate the private firm in the event that regulatory decisions are inconsistent with the terms of the contract.”*

<sup>6</sup> Everhard (2007) p22 *“But problems can also arise when these two very different legal traditions are welded together. While tariff-setting formula may be specified in the contract, the regulator may feel obligated in terms of its legislative mandate to intervene in the public interest. In these cases, it is essential that regulatory mandates and functions are clarified”.*

<sup>7</sup> Bakovic y otros (2006) p72 *“An independent regulator with substantial discretion is one who sets prices under general, broadly worded tariff-setting principles (India). This is also the U.S. system, where the tariff guidance in the law is often limited to a general statement that tariffs must be ‘just and reasonable and not unduly discriminatory’. This system has worked well in the United States because of 70 years of legal precedents as*

trasplantadas al marco institucional de países con escasa tradición regulatoria, los autores señalan que los niveles de incertidumbre requieren ser atenuados. Por ello, plantean que en dichos países las reglas tarifarias para los primeros años, deben estar establecidas de manera precisa y preferentemente en el propio contrato, a fin de reducir la incertidumbre regulatoria<sup>8</sup>. Groom y otros (2006)<sup>9</sup>, por su parte, en un estudio comparativo aplicado al sector de agua y saneamiento, afirman que el uso de enfoques puramente contractuales o exclusivamente administrativos enfrentan falencias importantes, recomendando optar por una aproximación integrada y complementaria de ambos. Dentro de este marco plantean que, independientemente del uso de contratos como principal instrumento que establece derechos y obligaciones del concesionario y del concedente, pueda existir una entidad especializada a cargo de la supervisión de dichas obligaciones, así como de publicar información sobre el desempeño de la concesión, involucrar a la opinión pública en el proceso regulatorio, entre otros; dotando de mayor transparencia al proceso de supervisión. En la misma línea, Berg y Cunha (2010) señalan que inevitablemente el monitoreo de los contratos constituye parte inherente al rol de un regulador, enfatizando que resulta más

---

to what the principles mean in application combined with an independent judiciary to ensure that the precedents are not ignored.

When this regulatory system is transplanted to a developing country, it usually will not work for several reasons: there are no legal precedents (or the precedents may have little or no legal significance if it is a civil law country); the country's judiciary is neither independent or knowledgeable; and the starting conditions are so bad that that the regulator will not be able to withstand the open or hidden pressure to keep tariffs low through a variety of techniques (for example, process delays, setting allowed revenues based on impossible to achieve efficiency targets). If the regulatory system in a developing country consists of an independent regulator who operates under broadly worded tariff principles, foreign investors will not invest."

<sup>8</sup> Bakovic y otros (2006) p72. "The better alternative is to create an independent regulator who sets prices under a wellspecified, pre-determined, multi-year tariff-setting system (Bolivia, Chile and Peru). "Welldefined" and "pre-determined" mean that specific tariff formulas and target parameters are established as part of the privatization process. In order to reduce the risk of revenue uncertainty to a manageable level for investors, the regulator must have little discretion on both substance and process during the initial post-privatization, tariff-setting period. In this critical first tariff period, the regulator needs to act more as a "referee" than as a "judge." The regulator's role in the first period should be limited to making certain that the tariff formula in the regulator contract is correctly applied and that true-ups and prescheduled tariff adjustments are processed in timely way".

<sup>9</sup> Groom y otros (2006) p 44.

conveniente que dicha labor sea realizada por un ente especializado e imparcial que por el propio concedente<sup>10</sup>. Del mismo modo, Stern (2012) resalta como uno de los roles importantes del regulador el mitigar los costos asociados al surgimiento de shocks inesperados de oferta o demanda durante la ejecución del contrato. Si bien coincide con Spiller (2008) en el hecho de que la contratación pública es menos flexible y relacional que la contratación privada, Stern (2008) destaca que la labor del regulador permite atenuar dicha rigidez creando un marco para la revisión o interpretación contractual, en un contexto de contratos altamente incompletos y de largo plazo.

### 3. REGULACIÓN VÍA CONTRATOS DE CONCESIÓN Y REGULACIÓN ADMINISTRATIVA EN UN CONTEXTO DE REFORMA INSTITUCIONAL

A inicios de la década del noventa, el Perú emprendió un conjunto de reformas que buscaban promover la inversión privada en la economía. Dicho objetivo, luego de una década de crisis económica, hiperinflación y elevado endeudamiento externo, pasaba entre otros aspectos por recuperar la credibilidad del Estado peruano frente a los inversionistas nacionales y extranjeros, lo cual necesariamente implicaba la introducción de cambios en la institucionalidad regulatoria. Levi y Spiller (1994) han señalado que la credibilidad de un sistema regulatorio que busca atraer la inversión privada a la infraestructura debe ofrecer garantías frente a los llamados ‘riesgos de expropiación’ a través de la introducción de restricciones a posibles decisiones administrativas arbitrarias o a cambios en los sistemas regulatorios<sup>11</sup>. Dado que, en el caso del Perú, el entorno regulatorio previo a la reforma, era uno basado casi exclusivamente en la inversión pública en la prestación de servicios, los cambios a nivel constitucional y legal introducidos durante la primera mitad de la década del noventa se orientaron a establecer amplias garantías a la inversión privada.

---

<sup>10</sup> Berg y Cunha (2010) p16 “(...) Finally, an independent body can play an important role by becoming a referee in conflict resolution processes”.

<sup>11</sup> Levi y Spiller (1994) afirman: “We argue that the credibility and effectiveness of a regulatory framework —and hence its ability to facilitate private investment— varies with country’s political and social institutions. Further, we argue that performance can be satisfactory with a wide range of regulatory procedures, as long as three complementary mechanisms restraining arbitrary administrative actions are all in place: (a) substantive restraints on the discretion of the regulator, (b) formal or informal constraints on changing the regulatory system, and (c) institutions that enforce the above formal —substantive or procedural- constraints”.

Así, la Constitución Política de 1993, en sus artículos 62 y 63<sup>12</sup>, plantea un régimen de promoción de la inversión privada, en el que se consagra la libertad de contratación, la no discriminación entre inversión privada y extranjera, la no vulneración de los pactos contractuales a través de leyes o normas de menor rango así como la introducción de la figura de los contratos-ley mediante los cuales el Estado podría establecer garantías adicionales. Al amparo de estos dos artículos, se han desarrollado leyes como la Ley Marco de Crecimiento de Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) y el Decreto Legislativo 662 (que establece un régimen de estabilidad jurídica para las inversiones extranjeras). Asimismo, en este contexto, el Perú adhiere a un conjunto de tratados internacionales como el International Centre for Settlement of Investment Disputes (CIADI) y el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), que establecen garantías a la inversión así como mecanismos de solución de controversias entre Estado Peruano e inversionistas.

Complementariamente, en el marco de estas reformas se inició agresivo proceso de privatización y concesiones. Así, se aprueba la Ley de Promoción Privada en Empresas del Estado (Decreto Legislativo 674) que establece los mecanismos para la transferencia de activos de propiedad del Estado y se crea una agencia de promoción de la inversión

---

<sup>12</sup> Artículo 62º.- La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

Artículo 63º.- La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas. En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero. El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.

privada<sup>13</sup>, orientada a conducir dichos procesos. Asimismo, en la misma década se aprueba el Decreto Legislativo 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, la misma que entre otros aspectos establece los procedimientos para la entrega en concesión de servicios públicos.

Es en el marco de estas reformas orientadas a fortalecer la credibilidad del Estado Peruano, que durante los noventa se crean nuevos organismos, con autonomía técnica y administrativa, a los cuales se les otorga la función de supervisar la inversión privada en telecomunicaciones (OSIPTEL), energía (OSINERG), agua y saneamiento (SUNASS) e infraestructura de transporte (OSITRAN)<sup>14</sup>. A estos organismos especializados se les asignó potestades de supervisión y fiscalización, normativas, regulatorias y de solución de controversias. Entre las facultades regulatorias resaltan las comprendidas por la regulación económica: la fijación de precios, el establecimiento de estándares de calidad o la definición de reglas de acceso o interconexión.

Destaca de manera especial, el hecho de que estos organismos, en el marco de sus potestades normativas, puedan aprobar normas administrativas o reglamentos que son de cumplimiento obligatorio para las empresas. A través de estos reglamentos, se pueden aprobar metodologías para la fijación de tarifas, cargos de acceso o interconexión o requerimientos mínimos de calidad de servicio. Asimismo, estos reglamentos pueden establecer procedimientos de supervisión y fiscalización de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión o en los reglamentos aprobados por el organismo regulado o la solución de reclamos entre los concesionarios y los usuarios. Adicionalmente, es importante mencionar que en el año 2001, fue aprobada la

---

<sup>13</sup> En 1991, mediante el Decreto Legislativo 674 crea a la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI). En 1996, mediante Decreto Ley 839 se crea la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI). Sin embargo, en 1999, mediante Ley 27111 se transfieren las funciones otorgadas a PROMCEPRI a COPRI. Finalmente, en el año 2002, mediante Decreto Supremo 027-2002-PCM se fusiona la COPRI, a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera y Tecnología (CONITE), el FOPRI y la Gerencia de Promoción Económica de la Comisión de Promoción del Perú (PROMPERU); creándose PROINVERSION.

<sup>14</sup> Si bien las normas de creación de estos organismos establecieron sus facultades, éstas fueron fortalecidas mediante la Ley Marco de Organismos Reguladores, aprobada mediante Ley 27332, en julio de 2000.



Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) que establece los criterios y principios generales en los que deben basarse los procedimientos administrativos a cargo de la administración pública. La LPAG se aplica supletoriamente en aquellas materias no reguladas expresamente por los reglamentos específicos aprobados por las diversas entidades públicas. Sin embargo, todos los procedimientos administrativos aprobados por la administración pública deben observar los principios generales establecidos en la LPAG, tales como los de simplicidad, uniformidad, transparencia, predictibilidad, debido proceso, entre otros<sup>15</sup>.

Por otro lado, desde inicios de los 90, en el marco de los procesos de promoción de la inversión privada, el Estado peruano ha venido suscribiendo contratos de concesión y de asociación público-privada con operadores privados. Dichos contratos consignan obligaciones y derechos de las empresas a las que se les concede la autorización para prestar un servicio público, entre las cuales pueden figurar aquellas relacionadas con tarifas, niveles de servicio o incluso disposiciones relacionadas con la solución de reclamos de usuarios. Estas disposiciones contractuales<sup>16</sup>, no pueden ser modificadas por normas emitidas por el organismo regulador, por lo cual éstas últimas tienen un carácter supletorio a lo establecido en los contratos de concesión.

De este modo, en el caso de las obligaciones regulatorias asociadas al cobro de tarifas máximas, cargos de interconexión o de acceso, o supervisión de calidad estas pueden encontrarse redactadas en los contratos de concesión. Alternativamente, los propios contratos de concesión pueden referir que será el propio regulador el encargado de aprobar una determinada tarifa o que ésta se determinará en el marco de alguna norma

---

<sup>15</sup> La Ley 27444 de marzo de 2001, en su artículo IV plantea los siguientes principios que rigen los procesos administrativos: 1. Principio de legalidad, 2. Principio de debido procedimiento, 3. Principio de impulso de oficio, 4. Principio de razonabilidad, 5. Principio de imparcialidad, 6. Principio de presunción de veracidad, 7. Principio de conducta procedimental, 8. Principio de celeridad, 9. Principio de eficacia, 10. Principio de verdad material, 11. Principio de participación, 12. Principio de simplicidad, 13. Principio de uniformidad, 14. Principio de predictibilidad, 15. Principio de privilegio de controles posteriores.

<sup>16</sup> Ver en nota previa, Artículo 62 de la Constitución, que establece que los contratos no pueden ser modificados por ley. En tal sentido, los Reglamentos emitidos por un órgano administrativo como los reguladores, tampoco tendrían capacidad de modificar o contravenir lo establecido en los contratos de concesión.

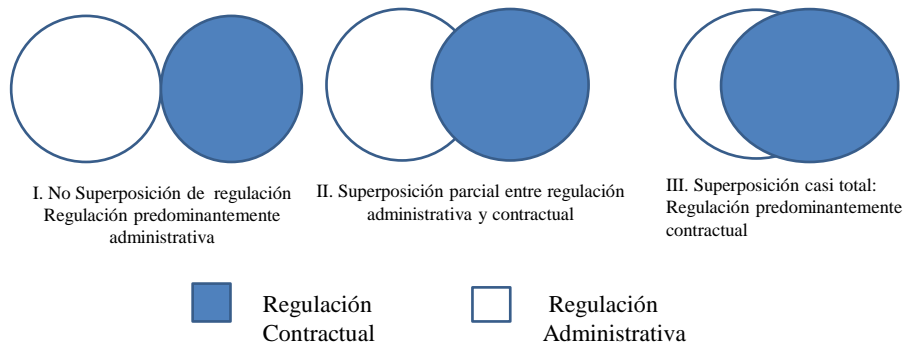
administrativa. Una opción diferente consiste en que dichas obligaciones no sean mencionadas en los contratos y sean exclusivamente reguladas a través de la aprobación de reglamentos o normas administrativas.

Así, tratándose de obligaciones sustantivas vinculadas con la regulación económica, dichas obligaciones pueden figurar en los contratos de concesión o, en su defecto, ser definidas por reglamentos o resoluciones administrativas, pudiéndose identificar tres escenarios (ver Figura 1):

- i) No superposición entre contrato y normatividad administrativa. En este caso, ninguna disposición establecida en el contrato de concesión está referida a materias vinculadas a regulación económica. La regulación es predominantemente administrativa.
- ii) Superposición parcial entre contrato y normatividad administrativa. En este caso, el contrato puede contener algunas cláusulas que definen tarifas, cargos de interconexión o estándares de servicios.
- iii) Superposición casi total. En este caso, todas o la mayoría de las obligaciones regulatorias se encuentran contenidas en el contrato de concesión. En dichos casos, el regulador tendrá la mayoría de obligaciones regulatorias de hacer cumplir (supervisar y fiscalizar) la cláusula, más no podrá modificar su contenido.

Figura 1

## ¿Contractual o administrativa?



Como veremos, la experiencia peruana, muestra que en los sectores de infraestructura de transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica, el uso alternativo de los contratos o normas administrativas para definir obligaciones en materia de regulación económica, ha diferido de manera importante. Como se verá más adelante, un aspecto que distingue la experiencia peruana es que su marco jurídico y constitucional establece con claridad que ni las leyes ni las regulaciones pueden afectar los contratos. En tal sentido, como se ha mencionado, en un escenario en el que la regulación y un contrato de concesión o de asociación público-privada ya suscrito sean contradictorios respecto de alguna materia regulatoria, prevalece lo establecido en el contrato (por eso se ha empleado el término ‘superposición’ y no ‘yuxtaposición’).

Finalmente, debe precisarse que la ausencia del tratamiento de alguna materia regulatoria en el contrato, en el caso peruano, implica que en los hechos, o potencialmente, una autoridad administrativa, habilitada legalmente, pueda ejercer competencias en materia regulatoria. Esto significa que, incluso en el caso de aquellos mercados desregulados o no sujetos a regulación administrativa, el no ejercicio de dicha potestad regulatoria constituye una decisión administrativa adoptada por algún órgano del Estado, que no impide que pueda eventualmente ser revisada.

En el presente artículo, se analiza una muestra de 65 contratos de concesión o de asociación público privada, promovidos y adjudicados por la agencia de promoción de la inversión privada en esos tres sectores (ver Cuadro 1). El detalle de cada uno de los contratos analizados se presenta en el Anexo 1<sup>17</sup>.

**Cuadro 1**  
**Muestra: número de contratos por sector**

Sector	Total
<b>Transporte</b>	<b>24</b>
Carreteras	12
Aeropuertos	4
Puertos	4
Ferrocarriles	4
<b>Telecomunicaciones</b>	<b>20</b>
Privatización y concesión de telefonía	1
Rurales	8
Bandas de espectro	10
Servicios de transporte	1
<b>Energía</b>	<b>21</b>
Generación	6
Transmisión	13
Distribución	2
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>

Fuente: Apéndice 1

A continuación se hace una descripción general de las formas que ha adoptado la regulación económica en la industria de infraestructura de transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica en el Perú.

### 3.1. Infraestructura de transporte

En el caso de la infraestructura de transporte, mediante la Ley 26917, el año 1998 se crea el Organismo Supervisor de la Inversión de la Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN). En los hechos, la creación y posterior implementación de OSITRAN coincide con el inicio de las principales concesiones de infraestructura de aeropuertos,

<sup>17</sup> La muestra de los contratos ha sido tomada de los contratos y documentos publicados en las páginas web de PROINVERSION ([www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)) y OSITRAN ([www.ositran.gob.pe](http://www.ositran.gob.pe)). El acceso a las referidas páginas se realizó entre los meses de setiembre y diciembre de 2014.

puertos, carreteras y ferrocarriles. Salvo una excepción puntual<sup>18</sup>, los contratos de concesión más importantes comienzan a adjudicarse a partir del año 1999. Como muestra el Cuadro 1, a la fecha se han identificado 24 contratos de concesión, 12 de los cuales corresponden a carreteras, 4 a aeropuertos, 4 a puertos y 4 a ferrocarriles.

Como muestra el Cuadro 2, las concesiones de carreteras, constituyen el ejemplo más claro de una regulación casi exclusivamente establecida por la vía contractual (escenario III en Figura 1). En el caso de estas concesiones, casi la totalidad de contratos establece las tarifas así como sus mecanismos de ajuste<sup>19</sup>. En el Anexo 1, se puede apreciar las cláusulas en las que se regulan dichas materias. Si bien es posible identificar similitudes en la redacción de algunas de dichas cláusulas, en los hechos, la inclusión de cláusulas tarifarias en contratos de concesión adjudicados en distintos momentos del tiempo, ha dado lugar a una gran diversidad de tarifas aplicables a la red de carreteras concesionadas. En la sección 4 del presente artículo, se discuten conceptualmente los efectos que ello podría tener en industrias de redes.

En el caso de las relaciones de acceso, tanto la regulación a cargo de OSITRAN<sup>20</sup> como los contratos consideran indistintamente los pagos que hacen los usuarios finales y los intermedios como tarifas. En todos los contratos de carreteras, los pagos que realizan las empresas transporte de carga y de pasajeros a los concesionarios de carreteras (usuarios intermedios de la infraestructura de transporte), se encuentran regulados en la sección tarifaria de los contratos.

---

<sup>18</sup> Debe mencionarse que la única excepción es el Contrato de Concesión de la Carretera Arequipa Matarani, suscrito en el año 1994. El resto de contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público datan de 1999 en adelante (ver Anexo 1).

<sup>19</sup> En UNCTAD (2009) p75 se hace un análisis comparativo de los esquemas tarifarios utilizados en el Perú y Australia en las concesiones de carreteras.

<sup>20</sup> El Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público, señala que dichos cargos serán regulados por el Reglamento de Tarifas:

*“Artículo 6. (...)*

*e) El servicio de transporte terrestre por carretera (carga y pasajeros). La regulación tarifaria de dicho servicio está sometida a la aplicación del Reglamento General de Tarifas de OSITRAN.”*

En cuanto a los estándares de servicio y los procedimientos para su evaluación, la mayoría de contratos de carreteras, define contractualmente estos aspectos en sus anexos. Es importante resaltar que dichos estándares tienen especial relevancia desde la perspectiva de la regulación económica de los servicios, toda vez que conceptualmente el ejercicio del poder de mercado puede plantearse ya sea mediante mayores tarifas o menores niveles de calidad de servicio.

Una característica similar se aprecia en el caso de las concesiones de aeropuertos, aunque con algunos matices importantes. En el caso tarifario, la mayoría de contratos regula las tarifas de los servicios así como los cargos de acceso para los primeros años de concesión. Luego de transcurridos los primeros años, los contratos encargan al regulador la revisión de las tarifas. Sin embargo, en algunos casos, como el del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez o el Aeropuerto Internacional de Chinchero, si bien se encarga dicha revisión al organismo regulador, se define la metodología a emplear, como por ejemplo, el ajuste mediante el uso del factor de productividad. En el caso de los cargos de acceso, si bien los niveles iniciales de algunos de estos se encuentran también fijados contractualmente, se encarga su posterior revisión al regulador, sin determinar la metodología de fijación o revisión. Cabe señalar que los contratos de concesión aeroportuaria hacen expresa mención del Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Uso Público (REMA) para la regulación de los procedimientos de acceso y la fijación de otros parámetros que corresponden a la relación de acceso, aprobado por OSITRAN. Asimismo, al igual que en el caso de carreteras, los estándares de servicio se encuentran íntegramente regulados en los contratos de concesión, bajo la denominación 'requisitos técnicos mínimos'.

En el caso de los contratos de ferrocarriles, cabe diferenciar aquellos que se refieren a infraestructura nacional (o interurbana) de aquellos referidos a sistemas de transporte urbano. Mientras en el caso de los primeros, las tarifas a los usuarios finales no se encuentran reguladas contractualmente, sí lo están los cargos aplicables a las empresas

usuarias de la vía férrea<sup>21</sup>. Ello se debe a que el modelo regulatorio de esta industria se ha basado en el ‘modelo inglés’ de promoción de la competencia en el mercado *downstream* del servicio de transporte a través de una separación vertical entre la provisión de infraestructura y del servicio<sup>22</sup>. En el caso de los contratos referidos a trenes urbanos, ocurre lo contrario: se trata de actividades que integran verticalmente la provisión, mantenimiento y/o operación de la infraestructura y la provisión del servicio de transporte. Luego, no se admite la posibilidad de acceso (lo cual es consistente con la práctica internacional), pero se regula contractualmente la tarifa del servicio al usuario final. En todos los casos, se regulan contractualmente los estándares de servicio<sup>23</sup>.

Finalmente, en el caso de las concesiones portuarias, las tarifas se definen para los primeros años de concesión y posteriormente se encarga al regulador su revisión. En todos los casos, se establecen cláusulas referidas al acceso, sea porque se deja dicha regulación al organismo regulador (como el caso del Contrato de Concesión del Puerto de Matarani) o por que se elimina contractualmente la posibilidad de emplear dicha figura, dado que se concesiona el proyecto de manera integrada verticalmente (como es en el caso de los contratos de Muelle Sur o Muelle Norte en el Callao). En estos últimos casos, en la medida que dicha restricción de acceso, independientemente de las razones que la soportan<sup>24</sup>, constituye una definición planteada a partir del diseño contractual, y no a través de una disposición administrativa, será considerada una regulación contractual del acceso<sup>25</sup>. Por último, en todos los contratos de concesión portuaria se

---

<sup>21</sup> En dichos contratos se refiere a ‘tarifas’ por uso de vía, pero su naturaleza es la de un cargo de acceso. Ver Anexo 7 de los Contratos de Concesión del Ferrocarril del Centro y del Ferrocarril del Sur y Sur Oriente y el Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público ([www.ositran.gob.pe](http://www.ositran.gob.pe)).

<sup>22</sup> Ver Pittman R. (2003).

<sup>23</sup> Es importante mencionar que en el caso de los trenes interurbanos, aun cuando OSITRAN no se encuentre habilitado legalmente para fijar las tarifas a usuarios finales, ello no impide que el Estado, a través del Poder Legislativo, pueda dotar a dicha agencia u otra entidad de potestades para fijar dichas tarifas.

<sup>24</sup> Por ejemplo, las ganancias de eficiencia derivadas del uso de tecnologías que integren verticalmente el procesamiento de contenedores, a través de grúas portacontenedores.

<sup>25</sup> Es importante mencionar, que en estos contratos, excepcionalmente sólo se permite la aplicación del REMA en las concesiones portuarias, a los servicios de practicaje y remolcaje.

regulan los estándares de servicio, en anexos bajo la denominación de ‘niveles de servicio y productividad’.

En síntesis, la revisión de los contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público, muestra que en este sector la regulación económica es predominantemente contractual (modelo I en Figura 1). Así, el 92% de los contratos concesionados contienen regulaciones tarifarias, en algunos casos para los primeros años de la concesión y en otros de manera permanente. Por su parte, el 100% de los contratos regulan niveles de servicios, siendo que en la totalidad de casos, dicha regulación es contractual. Por último, en el 96% de los casos se incorpora dicha regulación de acceso en los contratos de concesión.

### 3.2. Telecomunicaciones

El sector de telecomunicaciones los contratos de concesión pueden dividirse en cuatro grupos, con diferencias bastante marcadas: *i)* contratos de privatización y concesión de telefonía, *ii)* contratos de telecomunicaciones rurales, y *iii)* contratos de concesión de bandas de espectro radioeléctrico y *iv)* contratos de servicios de transporte (red dorsal).

Con respecto al primer grupo, destaca el Contrato de Concesión resultante de la privatización de Entel y la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT). La firma de este contrato, suscrito en 1994, coincide con el inicio de las funciones del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL)<sup>26</sup>. Este contrato marca el inicio de la regulación y desmonopolización progresiva del sector, que hasta esa fecha mantenía una estructura integrada verticalmente y concentrada básicamente en dos empresas: la Compañía Peruana de Teléfonos (telefonía fija local) y ENTEL (telefonía fija de larga distancia).

Este contrato contiene un vasto conjunto de obligaciones para la empresa concesionaria, que incluyen entre otras, disposiciones de carácter tarifario (Cláusula 9),

---

<sup>26</sup> Creado en 1991, a través de la Ley de Telecomunicaciones que permite la inversión privada y la libre competencia. El Reglamento de OSIPTTEL data de 1994 (DS 062-94-PCM) año en el que OSIPTTEL inicia sus funciones.



interconexión (Cláusula 10) y estándares de servicio (Cláusulas 8.3, 8.7 y anexo 3). El contrato, en su cláusula 8.11 también comprende un conjunto de obligaciones referidas a los derechos de los usuarios. Debe señalarse que buena parte de las disposiciones que establece este contrato luego fueron trasladadas a la regulación administrativa a cargo del organismo regulador, mediante reglamentos de interconexión, condiciones de uso de los servicios públicos de telecomunicaciones, entre otros.

Los contratos de telefonía rural, por su parte, son contratos de financiamiento formulados y supervisados por el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL<sup>27</sup>). Son contratos adjudicados bajo el criterio del menor subsidio a operadores de telecomunicaciones a fin de que estos brinden servicios de telefonía pública, telefonía fija a abonados o internet en localidades sin acceso a servicios de telecomunicaciones. En su totalidad, los anexos a las bases de los concursos definen las tarifas a las que se prestará el servicio a los usuarios finales así como los estándares mínimos de servicio, incluyendo algunos derechos de los usuarios bajo la denominación de 'Especificaciones Técnicas'. En cuanto a las reglas de interconexión, estas son dejadas a cargo del organismo regulador. Mención especial merecen los contratos denominados 'Integración Rural dedicados a la provisión de servicios móviles'<sup>28</sup>. En estos casos, no se incluye regulación tarifaria alguna y sólo se plantean especificaciones técnicas para el establecimiento de estándares mínimos de servicio.

El tercer grupo comprende el otorgamiento en concesión de bandas del espectro radioeléctrico, para la prestación de servicios de telecomunicaciones. En la medida que estos servicios se prestan en condiciones de competencia, el componente regulatorio de dichos contratos es bastante limitado. Así, en estos mercados no se regulan tarifas,

---

<sup>27</sup> El FITEL es un fondo de acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, financiado con el 1% de la facturación de las empresas de telecomunicaciones. Se creó en 1993 mediante el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones (aprobado por Decreto Supremo N° 013 - 93 - TCC), Originalmente estuvo adscrito al OSIPTEL y a partir de 2006 (Ley 28900) es transferido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

<sup>28</sup> Los contratos denominados 'Integración Rural Centro Norte', 'Integración Rural Centro Sur' e 'Integración Rural Selva'.

aun cuando el OSIPTEL tiene facultades en materia tarifaria<sup>29</sup>, considerándose las mismas bajo el régimen denominado “de supervisión”<sup>30</sup>. Los contratos, en estos casos, no hacen referencia alguna a la regulación tarifaria. La regulación de la interconexión, por su parte, es también dejada a cargo del regulador. Tampoco se regula contractualmente la calidad de servicio, haciendo referencia de manera genérica a dicha regulación como una condición esencial del contrato cuya determinación y supervisión se encuentra a cargo del regulador. En la práctica, la mayoría de estos contratos se limitan al establecimiento de metas mínimas de expansión o cobertura que deben ser alcanzadas por los concesionarios durante los primeros años de la concesión.

Un cuarto y último grupo de contratos, está constituido los servicios de transporte. Este grupo está constituido por el contrato de la Red Dorsal de Fibra Óptica. En dicho contrato se especifica la tarifa a ser cobrada por el concesionario, las reglas para su reajuste, así como cláusulas que regulan la calidad de servicio (Anexo 12).

En síntesis, los contratos de concesión de servicios públicos de telecomunicaciones son bastante heterogéneos en lo que respecta a la inclusión o no de obligaciones de regulación económica a los concesionarios. Mientras los contratos de privatización y concesión de telefonía, rurales y de servicios de transporte, tienen un componente regulatorio importante, los vinculados con la concesión de bandas de espectro dejan prácticamente a cargo del organismo regulador toda la regulación económica. Así, en el 35% de los casos analizados existe regulación tarifaria contractual. En cuanto a los niveles de servicio, en el 50% de los casos existe regulación contractual de dichos estándares. Respecto a las reglas de acceso, un porcentaje mínimo (5%) de los contratos regulan contractualmente dicho aspecto. En tal sentido, podríamos considerar a este

---

<sup>29</sup> En este sentido, se considera que en estos casos la regulación es administrativa; dado que es decisión de la autoridad no imponer regulaciones o desregular, si fuera el caso.

<sup>30</sup> Reglamento General de Tarifas de OSIPTEL. Art 9. “ (...) Régimen Tarifario Supervisado.- Régimen tarifario bajo el cual las empresas operadoras pueden establecer y modificar libremente las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones que presten, sin estar sujetas a tarifas tope, y determinándolas únicamente de acuerdo a la oferta y la demanda. Este régimen es aplicable de manera general a la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, sin perjuicio de la aplicación del Régimen Tarifario Regulado, de la normativa legal y contractual vigente y de las facultades de supervisión que le corresponden a OSIPTEL.(...)”

sector como un ejemplo del escenario II (superposición parcial) entre la regulación contractual y administrativa.

### 3.3. Energía eléctrica

El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) fue creado en 1996 mediante la Ley 26734 e inició sus funciones en 1997. El año 2007, mediante Ley 28964 se crea OSINERGMIN, que amplía las funciones de supervisión de dicho organismo al sector minería. En el presente artículo, nos limitaremos a analizar el caso de la industria eléctrica. Entre las concesiones de energía eléctrica pueden identificarse tres grupos: *i)* centrales hidroeléctricas, *ii)* transmisión eléctrica y; *iii)* distribución.

Las concesiones de generación eléctrica, se han caracterizado por centrarse en la regulación de operaciones de compra-venta de activos en algunos casos así como en la fijación de obligaciones respecto de las características de las obras y servicios concesionadas. Es importante tener en cuenta que las tarifas de venta de energía, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Concesiones Eléctricas (Ley 25844), modificada por la Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica (Ley 28832), son determinadas en base a las tarifas en barra las cuales son aprobadas anualmente por OSINERGMIN<sup>31,32</sup>. Asimismo, los estándares de servicio se encuentran comprendidos en disposiciones denominadas Normas Técnicas, que son aprobadas por el Ministerio de Energía y Minas.

En cuanto a los contratos de concesión de transmisión de energía eléctrica, en éstos se hace mención a que las tarifas serán fijadas por OSINERGMIN en base a lo establecido en la Ley de Concesiones Eléctricas y el Reglamento de Transmisión. Es importante

---

<sup>31</sup> *“Artículo 52°.- OSINERG efectuará sus observaciones, debidamente fundamentadas, a las propuestas de los Precios en Barra. Los responsables deberán absolver las observaciones y/o presentar un nuevo estudio, de ser necesario. Absueltas las observaciones o vencido el término sin que ello se produjera, OSINERG procederá a fijar y publicar las tarifas y sus fórmulas de reajuste mensuales, antes del 30 de abril de cada año.”*

<sup>32</sup> Existe un número poco significativo de contratos en los que se pacta la opción de compra de energía denominados “contratos de reserva fría” en los que interviene como ‘comprador’ de dicha opción Electroperú, empresa de propiedad estatal.

notar que en estos casos, en el proceso de determinación de la tarifa ha intervenido no sólo el regulador sino también el Poder Ejecutivo a través de la aprobación de Reglamentos. No obstante, a diferencia del caso de la generación, en los contratos de transmisión eléctrica se regulan los estándares de servicio, a través de sus Anexos, bajo la denominación de 'especificaciones del proyecto' y 'verificación de las líneas eléctricas'.

Finalmente, en lo que respecta a los dos contratos de concesión de distribución de energía eléctrica incluidos en la muestra, en el tema tarifario remiten a la Ley de Concesiones Eléctricas. Las tarifas son reguladas por OSINERGMIN empleando modelos de empresa eficiente. Asimismo, en el caso del establecimiento de estándares de servicio, en ambos contratos se hace remisión al artículo 34 de la Ley de Concesiones Eléctricas.

En síntesis, la Ley de Concesiones Eléctricas, sus reglamentos y normas derivadas definen el grueso de la regulación tarifaria en el sector de energía eléctrica, cuya ejecución se encuentra a cargo de OSINERGMIN. Producto de ello, ningún contrato establece tarifas ni cargos de interconexión. La regulación contractual se ha concentrado en el establecimiento de estándares de servicio en el 71% de contratos examinados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el modelo regulatorio de la energía eléctrica se acercaría más al Escenario I de la figura 1, en el cual la regulación sería predominantemente administrativa.

Un resumen de los resultados se aprecia en el Cuadro 2:

**Cuadro 2. Porcentaje de contratos que contienen regulación económica**

	Tarifas		Nivel de servicio		Acceso/Interconexión		
	Total (a)	¿Está regulado contractualmente?	% (b) / (a)	¿Está regulado contractualmente?	% (c) / (a)	¿Está regulado contractualmente?	% (d) / (a)
		(b)	(c)	(d)			
<b>Transporte</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>92%</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>96%</b>
Carreteras	12	12	100%	12	100%	12	100%
Aeropuertos	4	4	100%	4	100%	4	100%
Puertos	4	4	100%	4	100%	3	75%
Ferrocarriles <sup>2/.</sup>	4	2	50%	4	100%	4	100%
<b>Telecomunicaciones</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>35%</b>	<b>10</b>	<b>50%</b>	<b>1</b>	<b>5%</b>
Privatización y concesión de telefonía	1	1	100%	1	100%	1	100%
Rurales	8	5	63%	8	100%	0	0%
Bandas de espectro <sup>1/.</sup>	10	0	0%	0	0%	0	0%
Servicios de transporte	1	1	100%	1	100%	0	0%
<b>Energía</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>15</b>	<b>71%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
Generación	6	0	0%	0	0%	0	0%
Transmisión	13	0	0%	13	100%	0	0%
Distribución	2	0	0%	2	100%	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>29</b>	<b>45%</b>	<b>49</b>	<b>75%</b>	<b>24</b>	<b>37%</b>

1/. No sujeta a regulación tarifaria.

2/. En el caso de ferrocarriles interurbanos, no se regulan las tarifas a usuarios finales, pero sí las condiciones de acceso y estándares de calidad del servicio.

n.r.: No sujeto a regulación

Fuente: Apéndice 1

#### 4. DETERMINANTES DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA POR LA VÍA CONTRACTUAL

La literatura revisada en la sección 2 sugiere que el empleo de contratos de concesión guarda relación con la necesidad de las empresas de contar con mayor “certidumbre” frente a los riesgos que involucra regulación administrativa. No obstante, como se mencionó, algunos estudios de caso sostienen que la regulación administrativa puede complementar a la regulación contractual (antes que sustituirla), dado el carácter incompleto de los contratos y la rigidez que generan estos contratos frente a los cambios que se pueden surgir en el largo plazo, asociados a cambios tecnológicos o en las condiciones económicas. Con respecto a los determinantes de la regulación contractual, Stern y Holder (1999) en un estudio aplicado a seis economías asiáticas, postulan que la dependencia de contratos de largo plazo sería menor cuánto más predecible sea la demanda y, cuanto más estable es la tecnología y la estructura de costos <sup>33</sup>. En tal sentido, según dichos autores, cuánto menores sean los riesgos de oferta y demanda del proyecto, mayor será la probabilidad de que la regulación sea administrativa y no contractual. Ambas afirmaciones, sin embargo, no han sido corroboradas empíricamente.

Otras variables importantes pueden influir en la decisión de incluir en los contratos de concesión cláusulas que contengan regulación económica. Así, en aquellos casos en los que se requiere de financiamiento público, el concedente puede estar interesado en determinar contractualmente las tarifas y niveles de servicio, en lugar de que dejar dicha labor al regulador. Ello obedece a que cualquier decisión tarifaria o que afecte los costos del proyecto podría afectar los niveles de cofinanciamiento y, consecuentemente, las necesidades presupuestarias a cargo del Concedente. Asimismo, el nivel de complejidad de los proyectos, por sus características y envergadura, puede afectar la percepción del riesgo respecto del mismo, pudiendo generar la necesidad de incluir en los términos contractuales variables regulatorias.

---

<sup>33</sup> Stern y Holder (1999) p.39.: “The degree of strain and, hence, the potential for relying solely on the long term contract, are clearly less the lower the commercial uncertainty for the supplier. Thus it is lower for an industry

1. the more predictable is demand for its output and, in particular, the lower are its own-price elasticity of demand and close cross-price elasticity; and,
2. the more well-established is its technology and the more predictable is its cost structure.”

Con la finalidad de cuantificar el impacto de dichos factores sobre la forma (contractual o administrativa) que adopta la regulación en los sectores, se ha estimado un modelo *logit* en el cual la variable dependiente asume el valor de 1 cuando la regulación es especificada en el contrato de concesión y cero en caso contrario. Se han estimado tres ecuaciones distintas para estimar los determinantes de la regulación contractual de tres variables distintas: regulación tarifaria (*Tarifas<sub>i</sub>*), regulación de estándares de servicio (*Estserv<sub>i</sub>*) y regulación de condiciones de acceso/interconexión (*Acceso<sub>i</sub>*).

Las variables explicativas empleadas consisten en una *dummy* (*Cof<sub>i</sub>*) que asume un valor de 1 si se emplean recursos públicos para financiar o cofinanciar las actividades incluidas del contrato (como la construcción u operación). Asimismo, se incluye una *dummy* que asume un valor de 1 cuando el contrato pertenece a un sector específico, pudiendo ser éste transporte y telecomunicaciones; a fin de recoger el impacto de la tecnología en la decisión de incluir en el contrato materias regulatorias. Para estimar la influencia del riesgo de demanda sobre las variables dependientes, como *proxy* se empleó el promedio del coeficiente de variabilidad<sup>34</sup> del producto bruto interno sectorial, correspondiente a los 10 años previos a la suscripción del contrato<sup>35</sup>. Finalmente, como *proxy* de la complejidad de los contratos se incluyó el logaritmo de la inversión referencial involucrada en los proyectos de cada contrato.

---

<sup>34</sup> La especificación de dicha variable consistió en la varianza muestral dividida por el promedio de la muestra.

<sup>35</sup> Las series empleadas fueron el producto bruto interno sectorial del INEI. Para los contratos de energía se empleó como proxy el coeficiente de variabilidad del producto bruto interno del sector, electricidad, gas y agua. Para los contratos del sector transporte, se empleó el sector transporte, almacenamiento, correo y mensajería, mientras que para el sector telecomunicaciones se utilizó el producto bruto interno de telecomunicaciones y otros servicios de información.

**Cuadro 3**  
**Determinantes de la regulación contractual: Resultados de estimación de modelo logit**

	Variable dependiente					
	<i>Tarifas<sub>i</sub></i>		<i>Acceso<sub>i</sub></i>		<i>Estserv<sub>i</sub></i>	
	Coefs	Efect. Marg.	Coefs	Efect. Marg.	Coefs	Efect. Marg.
<i>LogInversión<sub>i</sub></i>	0.90 ***	0.22 ***	1.13 *	0.12 ***	-0.30	-0.05
	0.34	0.08	0.55	0.04	0.32	0.05
<i>Cof<sub>i</sub></i>	6.85 ***	0.91 ***	6.27 ***	0.89 ***		
	1.21	0.04	1.33	0.06		
<i>Transporte<sub>i</sub></i>	6.14 ***	0.90 ***				
	1.32	0.05				
<i>Telecom<sub>i</sub></i>	-	-	-10.23 ***	-0.76 ***	-2.82 ***	-0.55 ***
	-	-	2.42	0.08	1.06	0.19
<i>Riesgo Demanda<sub>i</sub></i>	3.50	0.86	13.97 ***	1.45 ***	4.53 *	0.73 *
	2.62	0.65	3.39	0.41	2.44	0.41
<i>Constante</i>	-9.07 ***		-6.98 **		3.30 *	0.07
	1.88		2.83		1.74	
<b>Log likelihood</b>	-12.56		-18.50		-30.40	
<b>Chi Cuadrado</b>	42.75 ***		25.01 ***		10.35 **	
<b>Pseudo R2</b>	0.72		0.57		0.16	
<b>N</b>	65		65		65	

\*\*\* Significativo al 1%, \*\* Significativo al 5% y \* Significativo al 10%

El Cuadro 3 muestra los resultados de las tres ecuaciones, pudiendo apreciarse los valores de los parámetros (primera columna) y el efecto marginal de cada variable independiente (segunda columna) sobre las variables de *tarifas<sub>i</sub>*, *acceso<sub>i</sub>* y *estserv<sub>i</sub>*. Los indicadores de ajuste estadístico conjunto (Tests de Wald, Chi Cuadrado) resultaron significativos en los tres casos al 95%. En todos los casos, las variables que alcanzaron significancia estadística contaron con los signos esperados y con coeficientes de efecto marginal relativamente elevados. En el caso de la ecuación relativa a la inclusión de cláusulas tarifarias en los contratos de concesión, se aprecia que las variables que relacionan la escala del proyecto, la tecnología así como la fuente de financiamiento resultaron estadísticamente significativas. En tal sentido, el impacto marginal de *LogInversión* sobre la probabilidad de incluir en el contrato cláusulas que fijen tarifas, asciende a 22%. Asimismo, la inclusión de financiamiento público y el hecho de pertenecer el contrato al sector transporte, afecta en 91% y 90% dicha probabilidad, respectivamente. En cuanto a la variable asociada al riesgo de demanda, esta no resultó estadísticamente significativa.



La ecuación relacionada a la definición contractual de condiciones de acceso o interconexión, muestra que las variables asociadas a características sectoriales (en este caso del sector de telecomunicaciones), la variable de fuente de financiamiento y la *proxy* de riesgo de demanda, resultaron estadísticamente significativas.

Finalmente, respecto a la definición de estándares de servicio, la única variable explicativa que resultó significativa fue la relacionada el origen sectorial (sector de telecomunicaciones). Además la *proxy* de riesgo de demanda resultó significativa, mostrando la importancia de este factor en la definición contractual de las especificaciones técnicas de los servicios concesionados.

En síntesis, el análisis precedente permite afirmar que dependiendo de la variable regulatoria de que se trate (cláusulas tarifarias, de definición de estándares o condiciones de acceso o interconexión), existe una influencia de factores relacionados con la escala de los proyectos, la fuente de financiamiento y los riesgos de demanda, en la inclusión explícita de disposiciones contractuales relacionadas con la regulación económica, aunque dicha influencia no es uniforme.

## 5. ¿CONTRACTUAL O ADMINISTRATIVA?: UN ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Según Levi y Spiller (1994), el éxito relativo de las agencias regulatorias dependerá entre otros aspectos, del entorno institucional en el que éstas se desenvuelvan. Algunas características deseables de dicho entorno son, entre otros, un poder judicial independiente, la credibilidad del rol del poder legislativo, el grado de flexibilidad del proceso regulatorio y los mecanismos de protección frente a la posibilidad de que decisiones regulatorias puedan ser arbitrarias o expropiatorias. Esto último está relacionado con los mecanismos de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que deberían existir entre las agencias regulatorias y otras entidades del ejecutivo, así como otros poderes del Estado como el judicial y el legislativo.

Stern y Holder (1999) identifican seis atributos de los sistemas regulatorios a partir de los cuales consideran debería evaluarse la gobernabilidad regulatoria en países<sup>36</sup>: claridad de roles y objetivos, autonomía, rendición de cuentas, participación, transparencia y predictibilidad. Mientras los tres primeros guardan relación con el diseño institucional, los tres posteriores están vinculados con los procesos y prácticas regulatorias.

Si bien, la formulación de Stern y Holder (1999) está ideada para su aplicación a estudios comparativos entre marcos institucionales diferentes entre países, el mismo *set* de principios resulta aplicable a la evaluación de las virtudes o deméritos de los regímenes regulatorios basados en contratos *versus* aquellos fundamentados en normas administrativas, aún dentro de un mismo marco institucional.

El análisis de las ventajas o deméritos de la regulación administrativa o contractual a partir de los seis atributos identificados por Stern y Holder (1999), debe ser efectuado en el marco de cada realidad institucional concreta. Asimismo, este análisis debe ser aplicado tanto al proceso mediante el cual se establecen de obligaciones regulatorias como al procedimiento empleado para su revisión durante la vida del proyecto. A continuación, se efectúa un análisis de fortalezas y debilidades de la regulación contractual *versus* administrativa aplicado al caso específico del Perú.

***Claridad de roles y objetivos.*** Una clara división de roles entre los ministerios o autoridad concedente y el regulador, disminuye el riesgo de una yuxtaposición o superposición de funciones, con los consiguientes efectos sobre la predictibilidad del proceso regulatorio. Con relación a este criterio, en el caso de la regulación contractual resulta de especial importancia que el marco legal distinga de manera clara las funciones del Concedente (que es parte en el Contrato) y las del organismo regulador.

En el caso del Perú, el diseño de los contratos de concesión actualmente se encuentra a cargo de la agencia promoción de la inversión privada, en coordinación con el

---

<sup>36</sup> Los sectores evaluados son energía eléctrica, gas, telecomunicaciones, transporte y agua. El análisis comprende los siguientes países: Bangladesh, India, Indonesia, Malasia, Pakistán y Filipinas.

ministerio del sector. El regulador tiene una participación limitada en el proceso, aunque tiene capacidad de emitir opinión vinculante sobre las materias tarifarias, de acceso o interconexión o calidad de servicio, que se incluyan en los contratos. En aquellos casos, en los que los contratos involucran financiamiento del Estado, también se requiere de la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas. En estos casos, también emite opinión previa la Contraloría General de la República. En el marco de este proceso, los roles de las organizaciones que participan es relativamente claro, sin embargo, en sí mismo puede resultar engorroso y en algunos casos extenso, debido a la multiplicidad de opiniones y la necesidad de consolidarlas en un solo documento.

En el Perú, es una práctica común que el contrato de concesión, haga referencia a actividades o funciones que están a cargo del regulador. Por lo general, dichas referencias o encargos no han sido materia de controversia ni han excedido aquellas funciones que los organismos del Estado tienen asignadas por Ley. En efecto, en el caso de peruano no se han observado conflictos relevantes entre lo señalado en los contratos y en las leyes y normas administrativas.

Por último, como se ha mencionado en las secciones previas, la legislación peruana es clara respecto a que los contratos no pueden ser modificados por normas leyes o normas de menor rango, con lo cual los riesgos de yuxtaposición y/o pronunciamientos contradictorios entre la posición de la autoridad administrativa y lo establecido en el contrato son bastante reducidos.

**Autonomía.** Resulta fundamental que las decisiones regulatorias se den de manera independiente y fuera de la influencia del poder político o de grupos de interés. Para ello resulta importante que las facultades y fuentes de financiamiento de los reguladores se encuentren establecidas mediante ley y, en lo posible, sean independientes del tesoro público. Con respecto a la autonomía de las decisiones, en el caso del Perú, la regulación administrativa a partir de un regulador autónomo ofrece ventajas importantes frente a la alternativa de fijación o revisión de regulaciones establecidas en los contratos. Siempre que se trate de un regulador con financiamiento propio, con autonomía en sus decisiones y con mecanismos de elección de sus

autoridades que garanticen el tecnicismo e independencia de sus resoluciones; un marco institucional y regulatorio administrativo debería ser preferible a uno basado exclusivamente en contratos. En particular, las normas de creación de los organismos reguladores así como la Ley Marco de Organismos Reguladores, reconocen la autonomía de dichos organismos a nivel técnico y administrativo, estableciendo mecanismos meritocráticos de elección de sus autoridades, en períodos elección escalonada, así entre otros aspectos. Asimismo, establecen que el financiamiento de estos organismos proviene de una tasa sobre los ingresos facturados por las empresas reguladas, denominada aporte por regulación.<sup>37</sup>

Estas características de la regulación administrativa en el caso del Perú, contrastan con el caso de la regulación contractual. Como se ha señalado anteriormente, el diseño es conducido por la agencia de promoción de la inversión privada en la práctica es el ministerio del sector respectivo quien aprueba las versiones finales del contrato. Asimismo, que el Consejo Directivo de la agencia de promoción de la inversión privada ha sido normalmente presidido por el ministro de economía e integrado por los ministros de todos los sectores productivos: transportes y comunicaciones energía y minas, vivienda y agricultura, siendo por tanto una instancia política de alto nivel. Es importante mencionar que en este proceso la opinión del regulador sobre la versión final del contrato de concesión, es vinculante con relación a los temas tarifarios, de acceso y/o interconexión y sobre calidad.

En cuanto a la redefinición o revisión de las disposiciones regulatorias fijadas en los contratos, ésta consiste en un proceso bilateral entre el concedente y el concesionario, sobre el cual el regulador emite una opinión no vinculante para las partes. En el caso de las normas regulatorias, el proceso es administrado por el propio organismo regulador en el marco de un procedimiento en el que se pre-publican las normas para recibir comentarios, se hacen audiencias públicas (en particular, en el caso de las regulaciones tarifarias), se elaboran matrices de comentarios que dan respuesta a las

---

<sup>37</sup> No obstante lo anterior, la falta de autonomía administrativa de los organismos reguladores impide que estos puedan definir de manera independiente sus escalas salariales o su manejo presupuestario, lo cual potencialmente puede afectar su grado de independencia e interferir con el uso eficiente de sus recursos.

observaciones remitidas por los interesados, entre otros aspectos. En tal sentido, respecto del criterio de autonomía, podemos apreciar que en el caso peruano, el régimen de regulación contractual, tanto en lo que respecta a los mecanismos de establecimiento de nuevas regulaciones como de los procedimientos de revisión de las regulaciones, ofrece estándares de autonomía inferiores a los que presenta el régimen de regulación administrativa. En efecto, mientras el régimen de establecimiento de regulaciones contractuales es conducido por la agencia de promoción de la inversión privada, órgano dependiente del Poder Ejecutivo, que cuenta con niveles de autonomía menores que los organismos reguladores; en el caso de revisión de las regulaciones estos procesos se suelen dar en el marco de una negociación bilateral, en la que una de las partes es el propio Concedente.

**Rendición de cuentas.** Las partes que pudieran verse afectadas por la regulación (*stakeholders*), deben contar con mecanismos de acceso a la información y a una explicación razonable sobre las cuestiones que se planteen sobre las decisiones regulatorias. Sobre este criterio, resulta importante que quienes están a cargo de adoptar decisiones regulatorias, en particular, aquellas que afecten no sólo al inversionista sino a terceros (consumidores o competidores), estén expuestos a mecanismos adecuados de entrega o reporte de información que permitan informar y explicar la motivación de sus decisiones a los distintos *stakeholders*. En el caso del Perú, los funcionarios de los organismos reguladores se encuentran sujetos a diversos mecanismos de control. En primer término, existen mecanismos formales, por parte de los órganos de control (Contraloría de la República), Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, entre los más importantes. Asimismo, sus decisiones están sujetas, en caso de que los administrados lo requieran, a la revisión del Poder Judicial. No obstante, los funcionarios de los organismos reguladores también están sujetos al escrutinio de la opinión pública e instituciones de la sociedad civil, como las asociaciones de usuarios, prensa, gremios empresariales, entre otros. En cuanto a la regulación contractual, los funcionarios de la agencia de promoción de la inversión privada (PROINVERSION) o del Concedente, también se encuentran expuestos a mecanismos de control formal e informal. En este sentido, en el caso del Perú, respecto al criterio de rendición de cuentas en el proceso del establecimiento de las regulaciones de los funcionarios

públicos que participan en los procesos regulatorios, no se aprecian diferencias sustanciales en el régimen contractual y el de regulación administrativa.

No obstante ello, es importante destacar la existencia de diferencias importantes entre los mecanismos administrativos de solución de diferencias entre concesionario y concedente, frente a mecanismos contractuales tales como el arbitraje. Si bien en el Perú, existe un debate respecto a la aplicación de este sistema de solución de controversias a diferencias entre Concesionario y Concedente respecto de materias regulatorias<sup>38</sup>, en los hechos se han observado casos en los que los tribunales arbitrales se han abocado a estas materias<sup>39</sup>. Si bien se retomará este tema en las secciones siguientes, resulta importante mencionar que, al tener los laudos un carácter reservado, de acuerdo a las reglas arbitrales, y al formar parte de un sistema privado de solución de controversias, los árbitros no se encuentran sujetos a los mismos mecanismos de control y rendición de cuentas que los funcionarios públicos que adoptan decisiones en el marco de los regímenes de regulación administrativa, así como tampoco a los mecanismos de control a los que se encuentran sujetos los jueces. En tal sentido, el sistema de arbitraje de solución de diferencias en materia contractual ofrece estándares inferiores de rendición de cuentas que los sistemas administrativos e incluso que los judiciales.

**Participación.** Los procesos regulatorios deben permitir la participación activa de todas las partes que podrían verse afectadas, incluyendo las empresas, consumidores y otros agentes relevantes, pudiendo estos influir en las decisiones regulatorias que finalmente se adopten. Los mecanismos de participación pueden ser diversos, como consultas públicas, audiencias formales o informales, encuestas a consumidores o expertos, entre otros. Sobre este aspecto, en el caso del Perú, los procesos regulatorios, en particular, los de fijación y revisión tarifarias, cuentan con mecanismos

---

<sup>38</sup> Ver por ejemplo Castillo Freire y Sabroso (2011), p177 quien señala “(...) *el marco constitucional y legal peruano no permite que las decisiones de los organismos reguladores (derivadas o relacionadas con el ejercicio de funciones y atribuciones otorgadas expresamente por Ley y cuya competencia la ejercen en exclusiva) puedan ser arbitrables*” p177. Una opinión contraria se puede encontrar en Bullard (2010).

<sup>39</sup> En el caso del sector de Telecomunicaciones, Telefónica del Perú ha recurrido al sistema de arbitraje en cuatro oportunidades. En un caso la demanda arbitral abordó temas tarifarios y en otro de interconexión.

que promueven la participación de los interesados (*stakeholders*) a través de audiencias públicas y la presentación de propuestas y comentarios, los mismos que deben ser oportunamente absueltos, por el regulador, sustentando las razones de su decisión. Estos mecanismos contrastan de manera importante, con los mecanismos existentes en la regulación contractual. Si bien la agencia de promoción de la inversión privada, pública las distintas versiones de los contratos a ser adjudicados, y los interesados pueden presentar sugerencias y comentarios; no ocurre lo mismo con las bases, a las cuales sólo tienen acceso las empresas u organizaciones que hayan pagado los derechos respectivos. Ello resulta importante, teniendo en cuenta que en algunos casos, las bases de los concursos incluyen aspectos de carácter regulatorio<sup>40</sup>. Tampoco se exponen los proyectos de contratos en audiencias públicas. Ello, además de afectar la transparencia del proceso, reduce la posibilidad de quienes pudieran estar interesados en ese aspecto específico regulatorio de participar y expresar su opinión. Por otro lado, las disposiciones contractuales se pueden modificar mediante renegociación, entre Concedente y Concesionario, proceso en el que participa el regulador con una opinión previa. En este aspecto, la posibilidad de participación de terceros interesados en los procesos de regulación contractual es aún más limitada.

**Transparencia.** El acceso a la información sobre la base de la cual se adoptan las decisiones regulatorias, resulta fundamental. Como se mencionó, en el Perú, los procesos regulatorios tienen estándares relativamente elevados de transparencia. La Ley de Acceso a la Información Pública<sup>41</sup>, permite a cualquier ciudadano acceder a información que se encuentra en poder de la administración pública, con un listado taxativo de excepciones<sup>42</sup>. Asimismo, como se ha mencionado, la Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas<sup>43</sup> establece que estos procesos deben necesariamente pasar por una publicación previa, la recepción de comentarios y la absolución de los mismos, de manera previa a la adopción de una

---

<sup>40</sup> Por ejemplo, las especificaciones técnicas de los contratos de financiamiento de FIDEL, contienen disposiciones regulatorias.

<sup>41</sup> Ley N° 27806.- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Julio de 2002.

<sup>42</sup> En su artículo 15, se establecen las siguientes excepciones sustentadas por razones de seguridad nacional: i. Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo; ii. Información clasificada en el ámbito de inteligencia tanto en el frente externo como interno.

<sup>43</sup> Ley N°27838, Octubre de 2002.

decisión final. Asimismo, los documentos sustentatorios de la decisión deben publicarse una vez que se adopte la decisión y las propuestas de las empresas sujetas a regulación deben ser públicas. Adicionalmente, durante la fase de discusión de la propuesta tarifaria los organismos reguladores se encuentran obligados a organizar audiencias públicas en las que se expongan las distintas propuestas y los interesados puedan plantear sus preguntas y cuestionamientos. Estos estándares contrastan de manera importante con los existentes en el caso de la regulación contractual. En los procesos conducidos por la agencia de promoción de la inversión privada, la metodología que sustenta la fijación tarifaria no es pública. Si bien dichas tarifas están sujetas a la opinión previa vinculante del regulador, la misma que se consigna en un informe que se hace público, no existe posibilidad de que terceros interesados puedan participar activamente y de manera informada sobre la propuesta (dado el acceso limitado que se tiene a la información). Incluso una vez publicada la versión final del contrato de concesión, los documentos que sustentan dicha fijación tampoco tienen carácter público.

Por otro lado, los mecanismos de revisión regulatoria vía modificación de contratos resultan menos transparentes que los administrativos, como ha sido documentado ampliamente por la literatura (Guasch (2004) y Guasch, Laffont y Straub (2003, 2005 y 2007)). Estos autores, en un estudio empírico aplicado a una muestra de contratos de concesión de infraestructura en países de América Latina, sugieren que la ausencia de regulación o de la existencia de una agencia reguladora puede ser un factor que facilite comportamientos oportunistas de las partes, en un contexto de contratos incompletos, a través de la renegociación de contratos de concesión. Adicionalmente, en el caso del Perú, Ruiz (2015) ha demostrado que la renegociación reiterada de los contratos de concesión ha guardado relación con el carácter incompleto de los contratos.

Resulta claro que un proceso de revisión regulatoria abierto y participativo en el que intervengan todas las partes interesadas, resulta más transparente que el resultante de una negociación bilateral.



De manera similar, otros mecanismos contractuales de solución de controversias alternativos de controversias como el arbitraje no cuentan con los mismos estándares de transparencia de la regulación administrativa. Como se señaló, por lo general, los laudos no son públicos. Tampoco lo es su proceso de deliberación. Si bien, como se ha señalado, es debatible que materias regulatorias puedan someterse a arbitraje, el hecho de que sean los propios tribunales los que se han atribuido competencias sobre estas materias en el caso del Perú y las características de este tipo de procesos ha afectado de manera significativa los estándares de transparencia y participación en las decisiones regulatorias, cuando estas se discuten al margen de procesos administrativos.

***Predictibilidad.*** Resulta importante que los cambios regulatorios puedan ser anticipados, que existan reglas claras que gobiernen dichos cambios, de manera que se reduzca en lo posible el riesgo regulatorio. Mientras los criterios arriba mencionados constituyen atributos de ‘proceso’ vinculados con la forma en que se adoptan las decisiones regulatorias, la ‘predictibilidad’ constituye un atributo asociado a los resultados y que está relacionado con la percepción que los agentes privados tienen de la regulación. Así, una regulación será más predecible en la medida que los agentes consideren que pueden anticipar con cierto nivel de certidumbre las decisiones del regulador.

Tal como se ha afirmado en las secciones precedentes, la literatura reconoce que los contratos brindan a los inversionistas niveles mayores de ‘certidumbre’ que la regulación contractual. Ello es explicable particularmente en países que en el pasado han implementado políticas que han afectado negativamente las inversiones y que en muchos casos se han traducido en decisiones administrativas que, como señalan Levi y Spiller (1994), han tenido un efecto expropiatorio sobre el sector privado. No ocurre lo mismo, en países con una mayor estabilidad política, y con una institucionalidad de mercado más afincada y arraigada. Ello llevaría a concluir que desde la perspectiva de los inversionistas los regímenes regulatorios basados en contratos son más ‘predecibles’ que los administrativos. Ello explicaría, el por qué los países que han adoptado reformas que busquen promover la participación privada en la provisión de

infraestructura, han optado en sus fases tempranas por el uso intensivo de contratos de concesión o de asociaciones público-privadas.

No obstante ello, durante los últimos años, el Perú ha registrado avances importantes en el desarrollo de una nueva institucionalidad regulatoria. Así, en la actualidad, la mayoría de decisiones regulatorias cuentan con un análisis costo-beneficio. Asimismo, la experiencia ha permitido a estos organismos la emisión de lineamientos y jurisprudencia vinculante, que establezca criterios de decisión procedimentales o sobre aspectos de fondo de la regulación. Sin embargo, el factor más importante que influye en dicha predictibilidad es la actuación misma del regulador y su consistencia en el tiempo. En tal sentido, sólo en la medida que en los hechos el regulador haya mostrado consistencia y coherencia con sus principios regulatorios a lo largo del tiempo, los agentes contarán con niveles mayores de certidumbre respecto de las reglas de juego regulatorias.

Un aspecto importante vinculado con la predictibilidad y consistencia en el tiempo de las decisiones, guarda relación con la continuidad no sólo de las políticas sino con la estabilidad de los funcionarios a cargo de diseñarlas e implementarlas. En el caso del sector público peruano, típicamente los funcionarios que forman parte del concedente (ministros o viceministros) no cuentan con un período cierto de mandato, debido a que se trata de funcionarios de confianza del Poder Ejecutivo. Ello evidentemente puede afectar la predictibilidad las decisiones del concedente como contraparte contractual. No ocurre lo mismo, en el caso de los organismos reguladores, que cuentan consejos directivos que tienen mecanismos de nombramiento escalonado y presidentes ejecutivos que tienen mandatos de cinco años y que por lo general difieren del ciclo electoral.

La falta de continuidad en los órganos encargados de implementar la regulación contractual (ya sea la agencia de promoción de la inversión privada para el diseño de nuevos contratos o el concedente para su eventual revisión mediante renegociación con el concesionario) puede afectar la consistencia y coherencia requeridas para asegurar una uniformidad de tratamiento de ciertas materias económicas concernientes al funcionamiento a las industrias de redes. En efecto, la no uniformidad

de las cláusulas contractuales referidas a aspectos regulatorios puede afectar objetivos tan importantes como los de eficiencia o reducción de los costos de transacción. Un claro ejemplo, lo constituye la regulación tarifaria en los contratos de carreteras. Si bien la red vial en el Perú es una sola, en la actualidad coexisten diversidad de tarifas definidas contractualmente. Dichas tarifas han sido definidas en función a los procesos que se han seguido en la agencia de promoción de la inversión privada. Si bien, en gran parte de los casos, las tarifas de inicio fijadas en los contratos han partido de niveles similares, dado que éstas están sujetas a reajustes periódicos, actualmente existen diversidad de niveles tarifarios a lo largo de la red vial. Ello no resulta consistente con el concepto de red, con la reducción de los costos de transacción (en particular de supervisión por parte del regulador) ni con el criterio de que las carreteras deben ser un soporte de las cadenas logísticas de bienes y servicios.

En virtud de lo anterior, en la actualidad, existen argumentos apoyados en la literatura que sugieren que la regulación contractual brinda mayor predictibilidad al sector privado. Sin embargo, consideramos que el régimen regulatorio administrativo ha mostrado durante los últimos veinte años que en el Perú, ha registrado avances importantes en términos de jurisprudencia y del desarrollo de una institucionalidad que permitiría no solo garantizar niveles similares de predictibilidad sino consistencia de las regulaciones en el tiempo.

**Cuadro 4**  
**Regulación económica de industrias de red: contractual *versus* administrativa**

<b>Criterio</b>	<b>Establecimiento de regulaciones</b>		<b>Revisión de regulaciones</b>	
	<b>Contractual</b>	<b>Administrativa</b>	<b>Contractual</b>	<b>Administrativa</b>
Claridad de roles y objetivos	=	=	=	=
Autonomía	-	+	-	+
Rendición de cuentas	=	=	-	+
Participación	-	+	-	+
Transparencia	-	+	-	+
Predictibilidad	=	=	-	+

+Fortaleza, - Debilidad, = Indiferente

En síntesis, como muestra el Cuadro 4, en el caso del Perú, se puede afirmar que en la mayoría de estos la regulación administrativa satisface los criterios de sostenibilidad del régimen de concesiones a partir de los criterios definidos, por Stern y Holder (1999). Es importante resaltar que el presente análisis se restringe a la evaluación comparativa del uso de contratos *versus* normas administrativas respecto a la definición y revisión de disposiciones tarifarias, acceso e interconexión y niveles de servicio y no al uso de los contratos de concesión para el establecimiento de otras obligaciones y derechos entre el Estado y el concesionario. En efecto, otros aspectos tales como los términos de entrega de las obras, obligaciones en materia de mantenimiento, formas de financiamiento, garantías a la inversión, regímenes de seguros, entre otros aspectos importantes que suelen abordar los contratos de concesión, no han formado parte del presente análisis. En tal sentido, no debe inferirse de este análisis una posición discordante u opuesta al uso de los contratos o asociaciones público-privadas como herramienta a través de la cual concedente y concesionario acuerden y definan derechos, obligaciones o se asignen riesgos. El presente análisis se ha restringido única y exclusivamente a la posibilidad de incluir materias regulatorias en dichos contratos y a la alternativa de que éstas sean abordadas a través de procedimientos administrativos.

#### 6. DISCUSIÓN: ¿HACIA UN MAYOR USO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS?

La sección anterior discutió las fortalezas y riesgos de regímenes regulatorios predominantemente administrativos *versus* aquellos que se rigen principalmente por lo establecido en contratos de concesión, concluyendo que en el caso peruano los primeros ofrecerían estándares mayores de autonomía, transparencia, rendición de cuentas, participación y predictibilidad que los segundos. Si eso es cierto, ¿qué explica, entonces, el uso extendido de la regulación contractual en sectores tan importantes como el de transporte y, en menor medida, telecomunicaciones en el caso peruano?

Como se evidenció en la sección 4, existen algunos factores objetivos, tales como los riesgos de demanda sectorial o de oferta (la escala de los proyectos y tecnología) fuente de financiamiento, que inciden en la decisión de optar por una regulación

contractual. Con relación a la fuente de financiamiento, como se mencionó, la decisión de incluir en el contrato las tarifas y/o cargos responde a la necesidad del Estado de reducir la incertidumbre respecto del financiamiento que deberá asignar a cada proyecto. Los otros dos factores responden a la percepción privada respecto la variabilidad potencial de la demanda y riesgos asociados con la complejidad del proyecto.

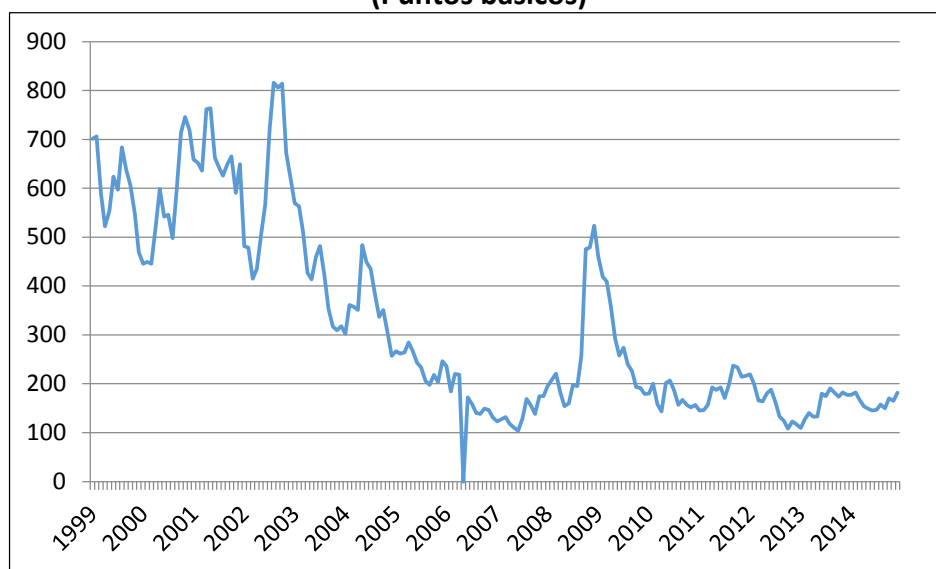
Tal como se ha mencionado en la segunda sección, difícilmente durante los primeros años de las reformas se hubiese optado por esquemas de regulación económica enteramente o predominantemente administrativos. En la actualidad, transcurridos más de 20 años de introducción de las reformas, los organismos reguladores, han venido desarrollando lineamientos y jurisprudencia sobre diversas materias que forman parte de su labor. En tal sentido, la percepción del riesgo regulatorio por parte de las concesionarias debería ser menor que la enfrentada durante los primeros procesos regulatorios. En el mismo período, las condiciones para la inversión en el Perú han mejorado ostensiblemente, lo cual se demuestra por los niveles de riesgo país y el rating crediticio del Perú (ver Gráfico 1). En efecto, el índice EMBIG que muestra el riesgo país peruano ha descendido drásticamente en los últimos años, mostrando que en la actualidad el Perú constituye una plaza significativamente más favorable para la inversión en comparación con los niveles registrados en la década del noventa, superando incluso los niveles alcanzado por varios países de la región.

Esta reducción del riesgo durante el período ha estado correlacionada con un aumento importante de la inversión en infraestructura en los sectores de transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones en el mismo período (véase Gráfico 1, Apéndice 2). Además, algunos indicadores clave de cobertura de servicios en la infraestructura de transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones, tales como el ratio de electrificación, la densidad de la telefonía y la proporción de la red vial pavimentada; han mostrado una evolución muy positiva, como se puede ver en la Tabla 1, Apéndice 2), desde el comienzo del proceso de reforma. La evaluación del impacto relativo de la regulación administrativa y contractual sobre la eficiencia en la provisión de servicios públicos en el Perú, excede el objetivo de este artículo. Sin embargo, estos resultados,

en principio, indican que el objetivo de atraer la inversión privada a las industrias de redes ha sido razonablemente alcanzado y que este aumento del flujo de la inversión privada contribuyó -al menos en parte- a explicar las mejoras en los indicadores de cobertura, entre otros.

Por otro lado, es importante reconocer que la sostenibilidad del sistema regulatorio no se basa exclusivamente en la percepción del riesgo privado de los inversionistas sino además de la percepción que tenga la sociedad respecto de la legitimidad del mismo. La percepción de los distintos *stakeholders* respecto a las ventajas y beneficios del sistema regulatorio, y de los servicios que se prestan en el marco del sistema de concesiones, es crucial para su sostenibilidad. En América Latina, el nivel de aceptación de la ciudadanía de los resultados de los procesos promoción de la inversión privada aún dista mucho de ser satisfactorio. Perú no es la excepción, si bien su posición relativa respecto de otros países es mejor.

**Gráfico 1. Reducción del Riesgo País.  
EMBIG Peru, Spread  
(Puntos básicos)**



Fuente: BCRP

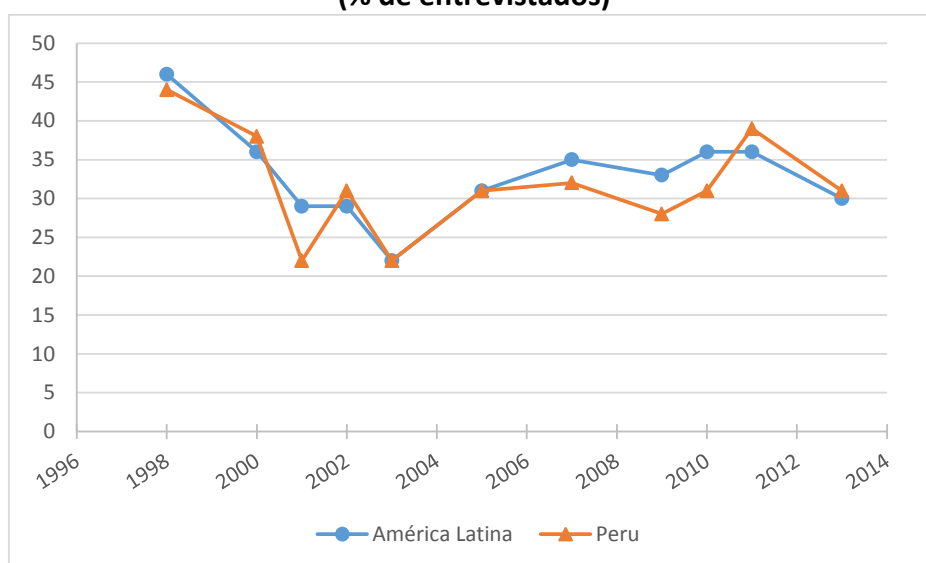
Los Gráficos 2 y 3, muestran los resultados de las encuestas realizadas por Latinobarómetro a la ciudadanía respecto de dos cuestiones: *i.* Si las privatizaciones han sido positivas para el país; *ii.* el nivel de satisfacción con los servicios

privatizados<sup>44</sup>. Los gráficos muestran el porcentaje de encuestados que afirmaron estar ‘muy de acuerdo’ o ‘de acuerdo’ con dichas afirmaciones. Salvo en períodos muy puntuales no se aprecian desviaciones muy significativas entre las tendencias encontradas para el caso del Perú y los promedios de la región para ambas preguntas.

Del Gráfico 2.1, se puede apreciar que el porcentaje de encuestados con una percepción positiva sobre los procesos de privatización, con excepción del año 1998, se han situado entre el 20% y el 40%. Con respecto a la población que se siente satisfecha con los servicios privatizados, el Gráfico 2.1 muestra que los niveles oscilan entre 15% y 35%. Estos resultados distan mucho de ser aceptables y son reflejo de los retos que enfrenta el actual sistema para alcanzar mayores niveles de legitimidad los países de la región.

## Gráfico 2. Percepción sobre las privatizaciones

### 2.1. ¿Han sido beneficiosas las privatizaciones? (% de entrevistados)

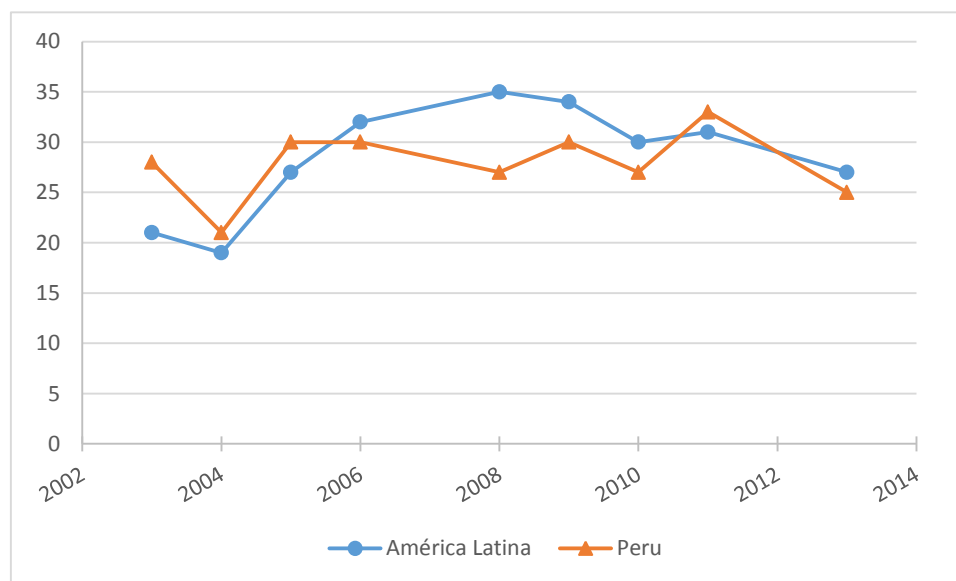


Fuente: Latinobarómetro

<sup>44</sup>

Es importante precisar que el uso del término privatización es amplio y se refiere en general a los servicios públicos prestados como agua, luz, entre otros; que son provistos por empresas privadas. Así, en el caso de la pregunta 2, la ficha del documento de Latinobarómetro señala textualmente: P. Ahora que se han privatizado servicios públicos estatales, de agua, luz, etc. Tomando en cuenta el precio y la calidad ¿está Ud. hoy día Mucho más satisfecho, Más satisfecho, Menos satisfecho o Mucho menos satisfecho con los servicios privatizados?\*\*\*. Aquí sólo son considerados ‘Mucho más satisfecho’ más ‘Satisfecho’.

**Gráfico 2.2. ¿Está satisfecho con los servicios privatizados?  
(% de entrevistados)**



Fuente: Latinobarómetro

Una mirada comparativa a la evolución del riesgo de inversión y las percepciones respecto de la promoción privada en la provisión de servicios públicos, muestra que parte importante de la agenda regulatoria futura en países como el Perú debe dirigirse al fortalecimiento de la legitimidad del sistema, propiciando el uso más intensivo de procesos participativos, transparentes, en los cuales las organizaciones encargadas de adoptar las decisiones regulatorias se encuentren sometidas a mecanismos sistemáticos de rendición de cuentas. Ello pasa necesariamente por el uso más extendido de la regulación administrativa como principal mecanismo para establecer derechos y obligaciones vinculados a la regulación económica de industrias de red así como su revisión. No resulta casual que haya sido en los procesos regulatorios administrativos en los que las decisiones tarifarias hayan permitido con mayor claridad y eficacia trasladar las ganancias de eficiencia a los consumidores. El Gráfico 2 , en el Apéndice 2 , muestra que en el caso de procedimientos regulatorios exclusivamente contractuales como en el caso de las carreteras (la Red Vial 5) las tarifas expresadas en términos reales aumentaron de manera sostenida desde inicios de la concesión, mientras que en el caso en que la regulación ha sido parcialmente (como en el caso del Aeropuerto Internacional de Lima y en el servicio de telefonía fija) o totalmente administrativa (como en el caso de las tarifas de energía eléctrica), la tendencia ha sido



estable<sup>45</sup> o decreciente. Si bien el análisis, como se señaló, del impacto de la regulación administrativa y/o contractual sobre la eficiencia (sea esta asignativa o productiva) es un tema que excede el alcance del presente artículo, estos indicios parecen mostrar la necesidad de buscar un enfoque que balancee las fortalezas de la regulación contractual (en términos de otorgar una mayor certidumbre a los inversionistas) y la administrativa (que permite una mayor participación y escrutinio de la ciudadanía en los procesos).

Esto requiere, entre otros aspectos, de una agenda regulatoria más activa por parte de los organismos reguladores, que permita acompañar y anticiparse a los procesos de promoción de la inversión privada y que proporcione las herramientas necesarias (normas administrativas, reglamentos, entre otros) que puedan ser utilizadas como referencia para el diseño de derechos y obligaciones regulatorias en los contratos de concesión. Asimismo, estos resultados obligan al Poder Legislativo y Ejecutivo a adoptar medidas que permitan fortalecer al sistema regulatorio, estableciendo normas que protejan y profundicen la autonomía a nivel técnico y financiero de los organismos reguladores, propiciando una mayor injerencia de éstos en los procesos de promoción de la inversión privada. Finalmente, dichos cambios deberán también dotar a los procesos de revisión de las regulaciones a nivel contractual (vía renegociaciones), de mayor transparencia, participación y rendición de cuentas. Sólo asegurando una mayor participación de las partes interesadas (*stakeholders*) en los procesos regulatorios, se podrán exhibir mejoras sustanciales, no sólo en las percepciones respecto a éste sino a sus resultados, durante los próximos años.

---

<sup>45</sup> En los casos de las tarifas de Telefonía Fija y de Embarque Aeroportuario se presenta una combinación de regulación administrativa al inicio de la concesión con una evolución creciente de la tarifa, y luego una evolución decreciente que coincide con la introducción de procesos regulatorios administrativos.

## Referencias / References

- Bakovic, T., Tenembaum B. y F. Woolf  
(2006) Regulation by Contract, A New Way to Privatize Electricity Distribution?, World Bank Working Paper 14, Washington D.C.
- Berg, S. y Cunha Marques, R.  
(2010) "Revisiting the Strengths and Limitations of Regulatory Contracts in Infrastructure Industries", Munich Personal RePEc Archive, June
- Bullard, Alfredo  
(2010) "El Estado soy yo – Arbitraje y Regulación", en La Regulación Económica de los Servicios Públicos, ARA Editores.
- Castillo Freire y Sabroso  
(2011) "Arbitraje y regulación de servicios públicos. El caso de OSITRAN", Palestra, Lima
- Demsetz H.  
(1968) "Why regulate utilities?", Journal of Law and Economics, Vol. 11, 1, pp 55-66.
- Groom, Eric; Halpern, Jonathan and David Ehrhardt  
(2006) "Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services", Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Papers, Paper 6, June, The World Bank.
- Guasch, J. L., J.J. Laffont and S. Straub  
(2007) "Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-led Renegotiation", Journal of Applied Econometrics 22, p 1267-1264.
- (2005) Infrastructure concessions in Latin America: government-led renegotiations, World Bank Policy research Working Paper 3749.
- (2003) "Renegotiation of Concession Contracts In Latin America," Policy Research Working Paper 3011, The World Bank, April.
- Guasch, J.L. (2004) "Granting and Renegotiating Concession Contracts: Doing it right", World Bank Publications
- Levi B. and Spiller P.  
(1994) "The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. Journal of Law and Economics and Organization 10(2), pp. 201-246.

Littlechild S.

(2002) "Competitive bidding for a long term electricity distribution contract", Review of Network Economics, Vol. 1, pp1-38

Pittman, R.

(2003) "Structural Separation to create competition? The Case of Freight Railways, Mimeo. (accesado en 03.01.2015 en <https://www.accc.gov.au/system/files/Rail%20session%20-%20Russell%20Pittman%20paper.pdf> )

Rozas P. y M. Hantke-Domas

(2013) "Gestión Pública y Servicios Públicos, Notas sobre el concepto tradicional de servicio público", Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 162, CEPAL.

Ruiz, G.

(2015) "Incompleteness and Renegotiation of Concession Contracts: An Empirical Evaluation", Journal of Applied Economic Sciences, CESMA (por publicarse).

Stern, J.

(2012) "The Relationship between Regulation and Contracts in Infrastructure Industries: Regulation as ordered Renegotiation", Regulation & Governance, Blackwell Publishing Asia Pty Ltd.

(2003) "Regulation and contracts for utility services: substitutes or complements? lessons from UK railway and electricity history", Policy Reform, Vol. 6 (4), Dec., pp 193-215

Stern, J. y S. Holder

(1999) "Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems. An Application to infrastructure industries in developing countries of Asia", Utilities Policy, 8, pp 33-50.

Spiller, P.

(2008) "An Institutional Theory of Public Contracts: Regulatory Implications", Working Paper 14152, NBER Working Paper Series.

Távora, José

(2006) "Regulatory reform and the transition to democracy", en John Crabtree Ed. Making Institutions Work: Democracy, Development and Inequality in Peru since 1980<sup>1</sup>. London: University of London.

UNCTAD

(2009) "Best Practices in Investment for Development: Case Studies in FDI. How to Utilize FDI to improve transport infrastructure – roads. Lessons from Australia and Peru". Investment Advisory Services, Series B, Number 2.

Williamson O.

(1976) "Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV", *Bell Journal of Economics* 7, Spring, pp 73-104

World Bank Institute

(2012) "Public-Private Partnerships, Reference Guide 1.0", World Bank Institute, PPIAF.

**Apéndice I.**  
**Tabla I.1. Muestra de contratos**

Contrato	Proyecto	Tarifas			Acceso/Interconexión		Estándares de Servicio	
		Año	¿ Contrato Incluye cláusulas tarifarias?		¿ Incluye cláusulas de Acceso/Inter conexion?		¿ Incluye cláusulas con estándares de servicio?	
<b>A</b>	<b>Infraestructura de Transporte</b>							
	<b>Carreteras</b>							
	1 Red Vial 3	2009	Si	Cl. 9.1-9.5	Si	Cl. 9.1-9.5	Si	Anx I
	2 Red Vial 4	2009	Si	Cl 9.5-9.9	Si	Cl 9.5-9.9	Si	Anx I
	3 Red Vial 5	2003	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Anx I y II
	4 Red Vial 6	2005	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Anx I
	5 IIRSA 1	2007	Si	Cl 9.2-9.6	Si	Cl 9.2-9.6	Si	Anx I
	6 IIRSA 2	2005	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Anx I
	7 IIRSA 3	2005	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Anx I
	8 IIRSA 4	2005	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Anx I
	9 IIRSA 5	2007	Si	Cl 9.2-9.6	Si	Cl 9.2-9.6	Si	Anx I
	10 IIRSA Norte	2005	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Cl 8.14-8.17	Si	Anx I
	11 IIRSA Centro Tramo 2	2010	Si	Cl 9.1-9.5	Si	Cl 9.1-9.5	Si	Anx I
	12 Ica-Dv Quilca-La Concordia	2013	Si	Cl 9.1-9.5	Si	Cl 9.1-9.5	Si	Anx I
	<b>Aeropuertos</b>							
	1 Aeropuerto Internacional Jorge Chavez	2001	Si	Ap. 2, Anx 5	Si	Anx 5	Si	Anx 14
	2 Primer Paquete de Aeropuertos	2006	Si	Cl 7.7 y Anx 7	Si	Cl 7.7 y Anx 7	Si	Anx 8
	3 Segundo Paquete de Aeropuertos	2011	Si	Cl 9.1 y Anx 7	Si	Cl 9.1 y Anx 7	Si	Anx 8
	4 Aeropuerto Internacional de Chinchero	2011	Si	Cl 9.1 y Anx 7	Si	Cl 9.1 y Anx 7	Si	Anx 8
	<b>Puertos</b>							
	1 Puerto de Matarani	1999	Si	Cl. 6.1. Anx 6	No		Si	Anx 1
	2 Muelle Sur	2006	Si	Cl. 8.18-8.19	Si	Cl. 2.5	Si	Anx 3
	3 Muelle Norte	2011	Si	Cl. 8.22-8.25	Si	Cl. 2.7	Si	Anx 3
	4 Paita	2009	Si	Cl. 8.20-8.21	Si	Cl. 2.5	Si	Anx 3
	<b>Ferrocarriles</b>							
	1 Ferrocarril Central	1999	No		Si	Anx 7	Si	Anx 6
	2 Ferrocarril Sur y Sur Oriente	1999	No		Si	Anx 7	Si	Anx 6
	3 Linea 1. Tren Urbano de Lima	2011	Si	Cl. 9.9-9.14	Si	Cl 2.7.	Si	Anx 7
	4 Linea 2. Tren Urbano de Lima	2014	Si	Cl. 9.18-9.25	Si	Cl 2.7.	Si	Anx 7

<b>B Telecomunicaciones</b>								
<b>Concesión y Privatización de Telefonía</b>								
1	Telefonía Local - CPT	1994	Si	Cláusula 9	Si	Cláusula 10	Si	Seccion 8.01
<b>Rurales</b>								
1	Banda Ancha Satelital (BAS)	2009	Si	Bases Anx 9 9.3	No		Si	Bases Anx 9
2	Banda Ancha Buenos Aires Canchaque	2010	Si	Bases Anx 9, Art	No		Si	Bases Anx 9
3	VRAE Camisea Lurin	2011	Si	Bases Anx 9, Art	No		Si	Bases Anx 9
4	San Gaban Juliaca Puerto Maldonado	2010	Si	Bases Anx 9 Art 1	No		Si	Bases Anx 9
5	Banda Ancha Rural	2007	Si	Bases anx 2 ap.	No		Si	Bases Anx 2
6	Integración rural Centro Norte	2011	No		No		Si	Anx 7
7	Integración rural Centro Sur	2011	No		No		Si	Anx 7
8	Integración rural Selva	2011	No		No		Si	Anx 7
<b>Bandas de Espectro</b>								
1	Banda C. 1900 Mhz	2010	No	CI 9	No	CI 10	No	
2	Banda 900 Mhz Lima y Callao	1/. 2009	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.4
3	Banda 900 Mhz a nivel Nacional	2/. 2007	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.5
4	Banda 450 Mhz	2008	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.5
5	Banda 900 Mhz a nivel nacional	3/. 2007	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.5
6	Banda B Servicio Móvil	4/. 2007	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.4
7	Bandas D y E 1900 Mhz	5/. 2007	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.4
8	Banda 2.6 Ghz	2009	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.4
9	Bandas B, D y E	6/. 2007	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.4
10	Banda 1900 Fija Inalambrica	2010	No	CI 9	No	CI 10	No	CI 8.4
<b>Servicios de transporte</b>								
1	Red Dorsal	2014	Si	Anx 7, CI 39, 40	No		Si	Anexo 12, Bases
<b>C Energía</b>								
<b>Generación</b>								
1	Yuncan	7/. 2004	No		No		No	
2	Piura	1996	No		No		No	
3	Reserva Fría Ilo	2010	No		No		No	
4	Reserva Fria Talara	2010	No		No		No	
5	Santa Teresa	2010	No		No		No	
6	Centrales Hidroelectricas del Sur	2011	No		No		No	
<b>Transmisión Energía Eléctrica</b>								
1	Carhuamayo	2001	No	CI 13	No	CI 13	Si	Anx 1
2	Carhuaquero Cajamarca	2012	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1
3	Chilca La Planicie Zapallal	2008	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1
4	Contrato Etecen Etesur	2002	No	CI 13 Anx 7	No	CI 13 Anx 7	Si	Anx 13b y Anx 14
5	Chilca Marcona Montalvo	2010	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1, Anx 2
6	Carhuamayo Carhuaquero	2008	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1, Anx 2
7	Zapallal Trujillo	2009	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1, Anx 2
8	Machupichu Cotaruse	2008	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1, Anx 2
9	Machupichu Tintaya	2012	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1, Anx 2
10	Mantaro Caraveli	2008	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1, Anx 2
11	Mantaro Socavaya	1998	No	CI 14	No	CI 14	Si	Anx 1
12	Sistemas de Transmisión Sur	1999	No	CI 14	No	CI 14	Si	Anx 1
13	Trujillo Chiclayo	2011	No	CI 8	No	CI 8	Si	Anx 1, Anx 2
<b>Distribución Energía Eléctrica</b>								
1	Edelnor	1994	No	CI 6.1	No	CI 7.2.4.	No	CI. 6.2., CI 8
2	Edelsur	1994	No	CI 6.1	No	CI 7.2.4.	No	CI. 6.2., CI 8

<sup>1/</sup> Incluye los segmentos de 821-824 Mhz y 866-860 Mhz en las Provincias de Lima y Callao

<sup>2/</sup> Incluye los segmentos de 894-899 Mhz y 939-944 Mhz en las Provincias de Lima y Callao y de 894-902 Mhz y 939-947 Mhz en el resto del territorio nacional.

<sup>3/</sup> Incluye los segmentos de 899-915 Mhz y 944-960 Mhz en las Provincias de Lima y Callao y de 902-915 Mhz y 947-960 Mhz en el resto del país.

<sup>4/</sup> Incluye los segmentos de 835-845 Mhz/880-890 Mhz y 856.5-849/891.5-894 Mhz

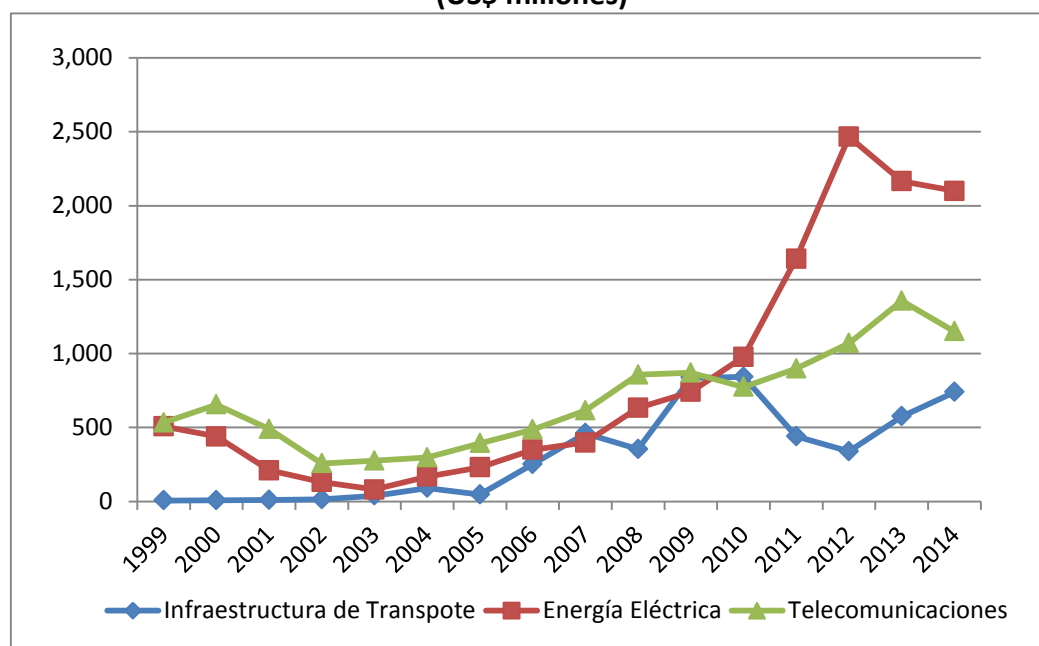
<sup>5/</sup> Incluye los segmentos de 1865-1870 Mhz/1945-1950 Mhz y 1882.5-1895 Mhz/1962.5-1965 Mhz

<sup>6/</sup> Incluye los segmentos B: 835-845 Mhz/880-890 Mhz y 846.5-849/891.5-894 Mhz; D:1865-1870 Mhz / 1945-1950 Mhz y E: 1882.5-1995 Mhz /1962.5 - 1975 Mhz

<sup>7/</sup> Contrato de Usufructo

Fuente: Proinversión, OSITRAN

**Apéndice II**  
**Gráfico II.1**  
**Inversión Privada en Infraestructura**  
**(US\$ millones)**



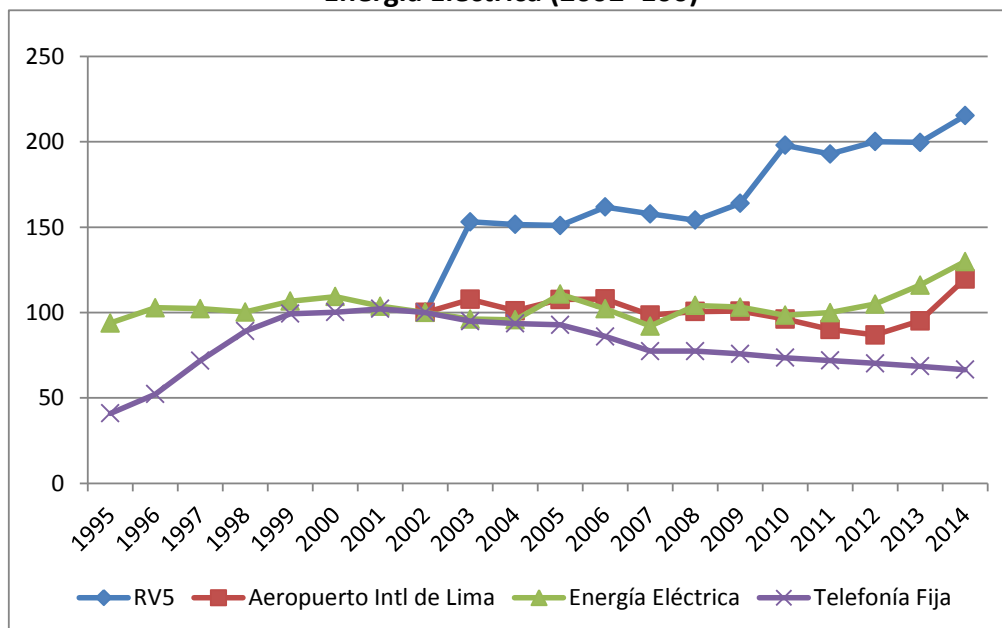
Fuente: OSITRAN, Ministerio de Energía y Minas y OSIPTEL

**Tabla II.1. Algunos Indicadores Clave de Cobertura**

	Ratio de Electrificación Rural (%)	Ratio de Electrificación Nacional (%)	Densidad Telefonía Fija (%)	Densidad Telefonía Móvil (%)	Red Vial Nacional (km)	Proporción de Caminos Pavimentados (%)
1995	56.6%	70.8%	4.6	0.3	16,519	34.7%
2000	38.0%	76.0%	6.2	5.1	17,053	50.0%
2005	0.0%	0.0%	0.0	0.0	16,587	53.7%
2010	0.1%	0.6%	4.6	101.7	23,595	52.7%
2012	63.0%	87.2%	10.6	100.9	25,005	63.6%

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Energía y Minas y OSIPTEL

**Tabla II.2**  
**Evolución de Tarifas de peaje, tarifas de embarque (aeropuertos), Telefonía fija y**  
**Energía Eléctrica (2002=100)**



Fuente: OSITRAN, Ministerio de Energía y Minas y OSIPTEL



**ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LOS PROFESORES  
DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA**

*Libros*

Ivan Rivera

2014 *Principios de Microeconomía. Un enfoque de sentido común.* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Máximo Vega-Centeno

2014 *Del desarrollo esquivo al desarrollo sostenible.* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

José Carlos Orihuela y José Ignacio Távara (Edt.)

2014 *Pensamiento económico y cambio social: Homenaje Javier Iguíñiz.* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Jorge Rojas

2014 *El sistema privado de pensiones en el Perú.* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Waldo Mendoza

2014 *Cómo investigan los economistas. Guía para elaborar y desarrollar un proyecto de investigación.* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Carlos Contreras (Edt.)

2014 *El Perú desde las aulas de Ciencias Sociales de la PUCP.* Lima, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Waldo Mendoza

2014 *Macroeconomía intermedia para América Latina.* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Carlos Conteras (Edt.)

2014 *Historia Mínima del Perú.* México, El Colegio de México.

Ismael Muñoz

2014 *Inclusión social: Enfoques, políticas y gestión pública en el Perú.* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cecilia Garavito

2014 *Microeconomía: Consumidores, productores y estructuras de mercado.* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Alfredo Dammert Lira y Raúl García Carpio

2013 *La Economía Mundial ¿Hacia dónde vamos?* Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

*Serie: Documentos de Trabajo*

- No. 400 “Univariate Autoregressive Conditional Heteroskedasticity Models: An Application to the Peruvian Stock Market Returns”. Paul Bedon y Gabriel Rodríguez. Marzo, 2015.
- No. 399 “Consensus Building and its Incidence on Policy: The “National Agreement” in Peru”. Javier Iguñiz. Marzo, 2015.
- No. 398 “Contratos, Curva de Phillips y Política Monetaria”. Felix Jiménez. Febrero, 2015.
- No. 397 “The consumption of household goods, bargaining power, and their relationship with a conditional cash transfer program in Peru”. Luis García. Enero, 2015.
- No. 396 “Demanda y oferta agregada en presencia de políticas monetarias no convencionales”. Waldo Mendoza. Enero, 2015.
- No. 395 “Distinguishing between True and Spurious Long Memory in the Volatility of Stock Market Returns in Latin America”. Renzo Pardo Figueroa y Gabriel Rodríguez. Diciembre, 2014.
- No. 394 “Extreme Value Theory: An Application to the Peruvian Stock Market Returns”. Alfredo Calderon Vela y Gabriel Rodríguez. Diciembre, 2014.
- No. 393 “Volatility of Stock Market and Exchange Rate Returns in Peru: Long Memory or Short Memory with Level Shifts?” Andrés Herrera y Gabriel Rodríguez. Diciembre, 2014.
- No. 392 “Stochastic Volatility in Peruvian Stock Market and Exchange Rate Returns: a Bayesian Approximation”. Willy Alanya y Gabriel Rodríguez. Diciembre, 2014.
- No. 391 “Territorios y gestión por resultados en la Política Social. El caso del P20 MIDIS”. Edgardo Cruzado Silverii. Diciembre, 2014.
- No. 390 “Convergencia en las Regiones del Perú: ¿Inclusión o exclusión en el crecimiento de la economía peruana?” Augusto Delgado y Gabriel Rodríguez. Diciembre, 2014.