

La autonomía de los Organismos Reguladores: alcances y límites*

Raúl Pérez-Reyes Espejo**

SUMILLA

El artículo revisa las principales características institucionales de la regulación de los servicios públicos. Se indica que las dos principales instituciones regulatorias son el compromiso no expropiatorio y la credibilidad del organismo regulador, y que el diseño del marco regulatorio debe responder a fortalecer ambas instituciones. Además, se menciona que el reto pendiente de los organismos reguladores en el Perú es el relacionado con la inestabilidad de su dependencia funcional y presupuestal, la autonomía del Directorio y su relación con otras instancias del Estado.

Introducción

Hace casi 30 años se desarrolló un importante debate en el mundo de la política económica, en los países desarrollados, en relación a la autonomía de las autoridades monetarias, en especial de los bancos centrales. El consenso que se logró entre los académicos y las autoridades monetarias y fiscales de dichos países fue que era necesario contar con autoridades monetarias independientes del poder político que puedan poner a buen recaudo la estabilidad de la moneda y del tipo de cambio.

Pero este debate sobre la autonomía de las autoridades monetarias estuvo precedido de un intenso debate sobre la necesidad de establecer reglas de política económica en contraposición a la discreción de las autoridades monetarias, del cual surgió el consenso sobre la necesidad de establecer reglas de política económica que permitan reducir la volatilidad de los precios, el tipo de cambio, la producción y el empleo.

Uno de los temas que promovieron estos debates y consensos posteriores fue la complejidad de las transacciones financieras y la necesidad de reducir los riesgos asociados a un comportamiento discrecional, poco predecible, por parte de las autoridades monetarias, que pudiese reflejarse en elevadas tasas de descuento (costo de capital) de los flujos de dinero futuros o incluso en la imposibilidad de ofertar títulos de deuda cuando la magnitud del riesgo era muy alta.

Cuando se implementaron las reformas regulatorias a inicios de los años ochenta, orientadas a la desregulación y privatización de una parte importante de los servicios públicos, los países industrializados tenían claro que un elemento primordial para reducir los riesgos asociados al desarrollo de la redes de infraestructura era el contar con una autoridad regulatoria que fuese autónoma del poder político y por lo tanto alejada de la coyuntura política. Esto fue un símil de lo ocurrido en el debate sobre la autonomía de las autoridades monetarias.

* Una parte de este artículo ha sido tomado del Documento de Trabajo N° 9 de la Oficina de Estudios Económicos de OSINERGMIN, elaborado por el autor y José Gallardo Ku.

** Licenciado en Economía por la Universidad de Lima con Maestría en Economía del CIDE (México) y Candidato a Doctor (PhD) en Economía por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España).

Es actualmente Viceministro de Comunicaciones y Comisionado de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia del Perú (INDECOPI). Fue Gerente de Estudios Económicos de OSINERGMIN entre 2005-2011 y Director de OSIPTEL entre 2004-2007.

Es profesor a tiempo parcial del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico y de la Escuela de Posgrado de ESAN, en cursos relacionados con organización industrial y regulación de servicios públicos.

En América Latina, las reformas regulatorias llegaron casi 10 años después, de la mano del Consenso de Washington. De esta forma, un lugar común era el reconocer la necesidad de contar con agencias regulatorias técnicas y autónomas, orientadas a reducir los riesgos para los inversionistas. Pero en nuestra región el historial expropiatorio no era despreciable, por tanto, se requería contar con candados institucionales que redujesen de forma importante los riesgos. En ese sentido es que algunos de los contratos de concesión relacionados con la privatización se convirtieron en Contratos-Ley, sometidos a arbitraje regulatorio internacional y con cláusulas tarifarias, vigentes para los siguientes 20 ó 30 años, grabadas en piedra al incorporárselas en los contratos de concesión.

Esta etapa inicial de las reformas en la región fue la de un Estado promotor de infraestructura con un gran sesgo hacia el control de los riesgos del inversionista. Sin embargo, la ejecución de las reformas y el importante desarrollo de las redes de los principales servicios públicos trajeron conjuntamente un creciente descontento de los ciudadanos por el desempeño de estas empresas y por el conjunto de reglas que permitieron su desarrollo. Así es como, a fines de los años 90 comienza un proceso de re-regulación en algunos países de la región y en otros comienza un cuestionamiento a la ausencia de los consumidores en los procesos decisores de la política regulatoria. Esto último en el entendido que el organismo regulador, finalmente actúa en defensa del interés de los ciudadanos.

El Perú no fue ajeno a este proceso de desarrollo y posterior cuestionamiento de las reformas regulatorias, especialmente centradas en el funcionamiento de los organismos reguladores y su relación con la defensa de los intereses de los consumidores y la existencia de procesos regulatorios transparentes y abiertos a la opinión ciudadana. Prueba de ello son los diseños iniciales de las leyes de creación de OSIPTEL, SUNASS, OSINERG y OSITRAN en la última mitad de los años 90 y los cambios que se introdujeron en

dichas leyes cuando se promulgó la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332, en agosto de 2000 y las distintas modificaciones de dicha Ley que hizo el Congreso de la República hasta mediados de 2006, en buena parte debido a iniciativas del congresista Lescano.

Un hecho importante, que es necesario resaltar, es la vigencia actual de los organismos reguladores y el pleno consenso que existe hoy sobre la necesidad de contar con agencias técnicas, autónomas del poder político, que rindan cuenta a la ciudadanía de sus decisiones y que se orienten a mejorar el bienestar de los ciudadanos. Es claro que aún estamos distantes del paradigma regulatorio que representan las agencias reguladoras inglesas, pero también lo es que hoy tenemos agencias regulatorias preocupadas por el interés ciudadano, que caminan hacia una mayor autonomía y rendición de cuentas. Esto último ha tenido algunos traspies, pero es necesario mirar la tendencia para no perderse en hechos particulares.

Industrias de Servicios Públicos y Contrato Regulatorio

Las industrias de los servicios públicos se caracterizan por la existencia de importantes costos hundidos¹, economías de escala² y de ámbito³, y el consumo masivo de los servicios⁴ (Levy y Spiller; 1994). A esto hay que adicionar el que los períodos de recuperación de las inversiones y de depreciación de los activos en estas industrias son largos. De esta forma, las inversiones en estas industrias no solo son elevadas y hundidas en parte importante sino que requieren de largos períodos de recuperación de la inversión, lo que implica horizontes de largo plazo, al momento de tomar decisiones tarifarias y de crecimiento de la demanda.

Las características tecnológicas de estas industrias determinan que se constituyan en monopolios naturales, pues la competencia en el mercado impediría una operación eficiente de las empresas

¹ La elaboración de infraestructura para la provisión de agua potable, electricidad y telefonía requiere del hundimiento de costos en la construcción de redes.
² Normalmente una red que provee de uno de los servicios mencionados a un grupo dado de usuarios es menos costosa que dos o más redes para el mismo grupo de usuarios. Por lo tanto, en dichas industrias el número de empresas es muy reducido.
³ Proveer dos servicios relacionados como el agua potable y el alcantarillado es menos costoso en una empresa que produzca ambos servicios que en dos empresas especializadas en cada uno de dichos servicios.
⁴ A diferencia de otros bienes y servicios provistos en una economía, el consumo de los servicios de agua potable, electricidad o telefonía es masivo. Es decir, un número muy grande de personas es abastecido por las empresas (aún en el caso de los servicios de telecomunicaciones que presenta el menor ratio de penetración entre los servicios mencionados el número de usuarios está en el orden de los dos millones).

debido a que se perderían las economías escala y se duplicaría ineficientemente los costos fijos.

Como resultado de esta falla de mercado y las limitaciones de las alternativas competitivas a la regulación como son las subastas a la Demsetz (competencia por el mercado) o la desafiabilidad de los mercados (rivalidad potencial), los gobiernos intervienen usualmente con una combinación de regulación a la entrada, regulación de precios y, más recientemente, con la implementación de mecanismos de competencia en distintos segmentos de estas industrias reguladas. Esta intervención configura un contrato regulatorio, que por lo antes mencionado, debería ser un contrato de largo plazo, en la medida que se busque atraer a un concesionario interesado en desarrollar infraestructura que soporte la prestación de servicios públicos.

El contrato regulatorio estará sujeto al problema de incompletitud contractual, en tanto no será posible incorporar en el mismo todos los shock de costos y de demanda que a lo largo de la ejecución del contrato se presenten (Williamson; 1976). Esto hace que sea esperable que la ejecución de un contrato regulatorio esté sujeto a discrepancias y procesos de renegociación unilateral o bilateral.

Los procesos de renegociación contractual, materializados en adendas a los contratos de concesión, representan en algunos casos, la natural adaptación del contrato de concesión en su ejecución, por lo que no es posible afirmar que toda adenda contractual es indeseable o inapropiada desde el punto de vista del interés de la sociedad.

La validación de la bondad de un proceso de renegociación contractual, y las adendas, debe asociarse al balance efectivo que resulta del mismo, luego de un análisis de costo-beneficio para la sociedad y no solamente de la empresa concesionaria. Si solo se hiciera esto último surgirán razonables cuestionamientos a la renegociación, la cual puede reducir la legitimidad de la acción regulatoria del Estado y de la empresa concesionaria, con potenciales efectos adversos para el contrato regulatorio.

Este contrato regulatorio entre la sociedad, representada por el Estado, y la empresa regulada, dado su carácter de incompleto, se enfrenta a dos problemas. El primero de ellos es que la naturaleza hundida e irreversible de sus activos pone a la empresa en una situación de desventaja en el proceso de renegociación del contrato

regulatorio, de forma que existe la posibilidad de un comportamiento oportunista de la sociedad civil, que podría manifestarse en oportunismo gubernamental u oportunismo de terceros (Spiller y Tommasi; 2002).

El oportunismo gubernamental consiste en la conducta que pueden tener los gobiernos una vez realizadas las inversiones de la empresa regulada para “expropiarla” indirectamente al cambiar las reglas de juego ofrecidas a la firma del contrato (por ejemplo fijando tarifas más bajas de lo especificado o interpretando cláusulas contractuales que reduzcan los ingresos), lo cual no puede evitarlo debido a que las inversiones realizadas son no recuperables (i.e. los costos han sido hundidos). Este problema de inconsistencia dinámica en las políticas públicas relacionadas con los servicios públicos obedece básicamente a que *ex-post* los compromisos asumidos *ex-ante* no resultan óptimos.

Los gobiernos pueden obtener de estas medidas “expropiatorias” indirectas el apoyo o aprobación de grupos de consumidores de los servicios públicos, perjudicando sin embargo, a las empresas y la credibilidad del país. Esto a su vez afectaría negativamente a las decisiones de inversión de la empresa regulada y por tanto el bienestar de los consumidores en el largo plazo.

De otro lado, es posible la existencia de oportunismos de terceros, entendidos estos como aquellos que no participan de la relación contractual directa, -el Estado-, pero que son afectados por la decisión que este último tome respecto de la ejecución del contrato regulatorio: partidos políticos, movimientos de defensa de los intereses de los consumidores, representantes del Congreso, líderes de opinión, etc. Este comportamiento oportunista de terceros consiste en el cuestionamiento que estos pueden hacer de la acción del Estado (ejecutada por el gobierno de turno) en la defensa de los intereses de la sociedad, mediante el cuestionamiento o enjuiciamiento político o legal de la labor de los funcionarios públicos, lo cual puede inducir al funcionario público a comportarse de forma expropiatoria.

La relevancia del problema de credibilidad entre el gobierno y la empresa regulada generando por la posibilidad de oportunismo explica la necesidad de ofrecer salvaguardas -candados- a la inversión a partir de la elección de un instrumento regulatorio óptimo. Las salvaguardas *ex-ante* están usualmente relacionadas con la rigidez regulatoria *ex-post* contenida en los contratos de concesión,

instrumento regulatorio óptimo para países con fragilidades institucionales (Levy y Spiller; 1994).

El segundo problema relacionado con el contrato regulatorio entre la sociedad civil y la empresa regulada, es el relacionado con la asimetría informativa existente entre la empresa regulada y la sociedad civil, lo que resulta en un problema de agencia que genera una renta informacional a favor de la empresa regulada. Es por ello que surge la necesidad, por parte de la sociedad civil, de tener un organismo especializado que le permita conocer, de forma indirecta, los principales detalles de la empresa regulada: función de costos, función de demanda e incorporación del cambio tecnológico, de manera tal que se reduzca la renta informacional de la empresa regulada asociada a la asimetría regulatoria (Martimort; 1999)⁵.

Sin embargo, surge un problema de agencia intermedia aún más complejo, pues la sociedad civil (los principales) no tiene el mismo conjunto informativo que el organismo regulador; en particular en lo relacionado con el esfuerzo que este último hace para realizar de forma apropiada su trabajo, y en cumplimiento de los intereses de los principales, y hay una tendencia a brindar poca o nula difusión pública de la información útil (estadísticas) que el regulador obtiene sobre la empresa regulada, en tanto no sea información confidencial. Ambos problemas pueden generar renta informacional para el organismo regulador.

Adicionalmente, existe un problema de asimetría informativa entre el organismo regulador y la empresa regulada. Este problema consiste en que la empresa regulada posee información sobre sus costos que no la revela al organismo regulador, lo que, como ya se mencionó, le genera una renta informacional a la empresa regulada⁶.

Los problemas de agencia al interior del diseño regulatorio plantean la posibilidad de "captura regulatoria", entendiendo ésta como el comportamiento colusivo, explícito o implícito, entre el organismo regulador y la empresa

regulada, destinado a compartir información entre ellos, sin que los principales tengan acceso a dicha información, básicamente a través del ocultamiento de la misma. Dada su naturaleza de no deseable socialmente, la captura tiende a ser autoejecutable y no ejecutada mediante contratos explícitos, de lo contrario los funcionarios del organismo regulador serían destituidos y sometidos a procesos de sanción administrativa, penal y/o civil⁷.

El proceso de captura regulatoria ocurre cuando la empresa regulada toma el control del proceso de regulación y dirige la agenda de trabajo del organismo regulador de forma que se evitan "sorpresas" regulatorias. Para ello, la empresa regulada utilizará a grupos de interés, expertos consultores, líderes de opinión, buscando influenciar al gobierno o al regulador, con la finalidad de favorecerse del proceso regulatorio y lograr mayor rentabilidad para sus inversiones.

El problema de la captura de los reguladores ha sido señalado por una extensa literatura desde el trabajo inicial de Stigler (1971) hasta una literatura más reciente como el enfoque de agencia de la economía política de la regulación (Laffont y Tirole; 1993, Martimort; 1999). Las acciones por parte de los grupos de interés que se encuadran dentro de este esquema naturalmente perjudican a los consumidores, la credibilidad en la política regulatoria y la legitimidad de las reformas.

Si entendemos a las instituciones regulatorias como el conjunto de reglas formales e informales que delimitan (restringen) el accionar del Estado y la empresa regulada en su contrato regulatorio, un adecuado funcionamiento de la industria de los servicios públicos, en términos de bienestar social, requiere que funcionen adecuadamente las dos principales instituciones regulatorias: el compromiso no expropiatorio y la credibilidad del organismo regulador. El diseño institucional y organizacional asociado a la regulación de los servicios públicos debe de resolver de la mejor forma los intereses en conflicto de los tres actores de la actividad regulatoria: consumidores, empresa regulada y Estado, buscando un mayor bienestar social.

⁵ Esto se representa mediante la decisión del Congreso y/o del Poder Ejecutivo de delegar el cumplimiento de la política regulatoria, que ellos establecen, a una burocracia informada en el comportamiento de la empresa regulada y sus principales parámetros.

⁶ La asimetría en costos se puede representar de tres formas: (i) el reconocimiento de activos de capital o de actividades operacionales que no necesariamente forman parte plena del proceso productivo del servicio público, especialmente en procesos multiproductivos; (ii) la sobre estimación de los costos de inversión u operacionales, mediante argucias contables; y, (iii) el ocultamiento del esfuerzo productivo, representado mediante una menor productividad factorial de la que podría tener la empresa, asociado a la denominada ineficiencia X.

⁷ Como ocurrió con un miembro del Consejo Directivo de OSIPTEL en el período 2006-2011, quien a la fecha enfrenta un proceso penal.

La relación entre el organismo regulador y la empresa regulada es dinámica, en tanto representa un juego repetido, en principio de forma infinita⁸. Ello induce a reducir los incentivos a un comportamiento benévolo de parte del organismo regulador y mejora la eficiencia en el largo plazo del marco regulatorio; sin embargo, este horizonte temporal también hace rentable la captura regulatoria para la empresa regulada, en tanto que los prospectos de rentas futuras, en valor presente, superen los costos de la captura regulatoria (Becker; 1983). En ese marco, la labor de la ciudadanía (los principales) es generar costos de transacción que disuadan la captura regulatoria.

La autonomía de los Organismos Reguladores

Ambos problemas, el oportunismo político y la captura regulatoria, reflejados en la politización de la industria con acciones oportunistas por parte de los gobiernos Poder Ejecutivo y/o Legislativo) y la disipación de rentas generadas por la captura (favoritismo), son particularmente importantes en economías institucionalmente frágiles, como es el caso de nuestro país. Por ende, en el caso de la regulación de servicios públicos es necesario elaborar un diseño institucional óptimo que minimice los efectos del oportunismo y del favoritismo, y que al igual que en los casos de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), promueva la autonomía, independencia presupuestal, la continua profesionalización de los cuadros, la difusión de sus actividades, entre otros.

En ese sentido, la existencia de un organismo regulador autónomo, independiente en su presupuesto y transparente en sus acciones e información es parte del diseño institucional que permite un apropiado desenvolvimiento de la regulación de los servicios públicos. Además, se requiere que el diseño institucional establezca costos de transacción elevados en las relaciones contractuales que puedan surgir entre el organismo regulador y la empresa regulada, de forma que se desincentive la colusión entre ambos.

Las instituciones regulatorias pueden generar costos de transacción endógenamente, de forma

que disuadan el comportamiento colusorio, contractualmente autoejecutado, entre la empresa regulada y el organismo regulador. En razón a ello, la eficacia de las instituciones regulatorias consiste en elevar los costos de transacción en dicha relación contractual (Martimort; 1999).

La autonomía del regulador permite minimizar el impacto de un problema de agencia común inherente a instituciones reguladoras que pasan a depender o son influenciadas por diversas instituciones o "principales" sean estas distintas instancias del Poder Ejecutivo (autoridades ambientales, diversos ministerios, etc.), Poder Legislativo o inclusive de grupos de interés. Como ha sido sugerido por una literatura reciente, los esquemas de agencia común pueden generar una estructura de incentivos débiles o heterogéneos, lo cual naturalmente afecta negativamente el desempeño de las agencias y por ende de las industrias supervisadas (Dixit; 1996), debilitando la credibilidad del organismo regulador ante los diversos agentes del mercado: empresa regulada, consumidores y organizaciones estatales.

También debe señalarse que la neutralidad de los organismos reguladores es, además, una condición crucial para la mejora continua de los procesos de regulación y supervisión, sea a través de modificaciones menores en los reglamentos o de modificaciones mayores que permitan una mejor "adaptación" de la regulación a una realidad cambiante o a la ocurrencia de eventos no anticipados. Dada la rigidez de los esquemas de regulación implícita en los mecanismos de salvaguarda a la inversión, es necesario que el organismo regulador disponga de autonomía para proponer las modificaciones necesarias en los esquemas de regulación. Estas deben estar en armonía con los intereses de los usuarios (mayor eficiencia en el sistema) pero no deben ser oportunistas (expropiadoras).

La relevancia de los aspectos señalados es sugerida por una creciente evidencia empírica. Guasch, Laffont y Straub (2002) encuentran para una muestra de contratos en Latinoamérica que la probabilidad de renegociación es menor cuando existe un regulador en el momento del contrato, donde la calidad de la burocracia es mayor, cuando la corrupción es menor, entre otros factores.

⁸ En el caso de juegos finitos, la captura no será auto ejecutable y por lo tanto no será esperable encontrar captura regulatoria relevante en esta situación. Ello explica porque se hace tanto énfasis en el vencimiento del mandato de los organismos reguladores en la mayoría de los diseños institucionales de los países con historial regulatorio.

Guasch (2004) señala que de los 942 contratos de concesión de servicios públicos otorgado en América Latina entre mediados de los años 80 y el 2000, el 30% de ellos ha sido renegociado, en promedio luego de 2.2 años de otorgada la concesión, además el 85% de los contratos fueron renegociados durante los primeros cuatro años de concesión, donde el 61% de los casos de renegociación han sido a solicitud de la empresa concesionaria.

Este mismo documento plantea que la existencia de regulación, entendida como la calidad de ejecución de los contratos de concesión, reduce la probabilidad de renegociación de los mismos, de igual modo ocurre con el tipo de regulación: cuando se regula basado en costos hay menos probabilidad de renegociación que cuando se regula mediante precios tope (*pricicap*).

Sin embargo, cuando se analiza el rol de la autonomía del regulador en la probabilidad de renegociar se encuentra poco soporte estadístico que muestre que un regulador autónomo reduce la probabilidad de renegociación, como sugiere el autor, ello podría deberse a que menos del 20% de los sectores concesionados tiene un regulador independiente. En lo que se refiere al criterio de selección del concesionario, cuando se basa en una subasta a precio mínimo, se eleva la probabilidad de renegociación del contrato, lo mismo ocurre con el nivel de corrupción y con la coincidencia con períodos post-electorales.

Estos hallazgos empíricos, parecen mostrar la relevancia del marco regulatorio en el éxito de los procesos de reformas. Como ya se mencionó, ello implica que la institucionalidad regulatoria esté alineada entorno a sostener el compromiso no expropiatorio por parte del Estado y la credibilidad del organismo regulador frente a todos los agentes del mercado, al margen de los ganadores y perdedores de determinados procesos regulatorios.

En el Perú, luego de la creación individual de cada uno de los organismos reguladores, con reglas particulares para cada uno de ellos, se promulgó en julio de 2000 la Ley Marco de los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, donde se estableció de manera conjunta sus funciones y el proceso legal de elección y remoción de los miembros de sus Consejos Directivos. La Ley estableció que un director sería nombrado a propuesta de INDECOPI, dos directores a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante PCM) (incluyendo al Presidente), un director a propuesta del Ministerio de Economía

y Finanzas (en adelante MEF) y un director a propuesta del Ministerio del sector. Además se adscribió a los Organismos Reguladores a la PCM.

Luego de la crisis política de fines del 2000, en enero del año 2001 se produjeron modificaciones en los Consejos Directivos de todos los organismos reguladores. Tres meses después, el 29 de marzo del año 2001, mediante Decreto Supremo N° 032-2001-PCM publicado en el Diario Oficial "El Peruano" se hicieron precisiones a la Ley Marco de Organismos Reguladores. Dichas precisiones consistieron fundamentalmente en definir los criterios de transparencia en la gestión de los mismos y establecer los requisitos para el nombramiento, remoción e incompatibilidades de los miembros del Consejo Directivo de los Organismos Reguladores. En este Decreto Supremo se estableció también la sustitución escalonada anual de los Directores al señalarse el período de duración de cada uno de las instituciones representadas en los Consejos Directivos.

A inicios de 2002, a iniciativa de algunos congresistas de la República, se presentaron proyectos de Ley que proponían la creación de una Superintendencia de Servicios Públicos que uniese a todos los organismos reguladores, una propuesta similar a la que el MEF propuso en 1998. Nuevamente, el argumento de la especialización de las actividades de los organismos reguladores hizo que se desestimara esta propuesta de unificación.

Entre el año 2003 y julio de 2006 se aprobaron en el Congreso de la República modificaciones a la Ley Marco de los Organismos Reguladores, destinadas a fortalecer la autonomía de los organismos reguladores, mediante la elevación del rango legal de los requisitos, causales de remoción y proceso de selección de los miembros de los Consejos Directivos de los organismos reguladores, previamente establecidos mediante Decreto Supremo. Se aprobó también la creación de Consejos de Usuarios al interior de cada organismo regulador, como consejos consultivos.

Dada la naturaleza de las actividades de regulación en la que existe tanto asimetría de información entre los organismos reguladores y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como múltiples intereses usualmente contrapuestos, es indispensable la mayor transparencia en el proceso regulatorio. Esta transparencia no solo debe consistir en un proceso adecuado de rendición de cuentas por parte del organismo regulador sino también en hacer explícitos los objetivos o agendas de los participantes en dicho proceso (Bergara; 2003).

El proceso de rendición de cuentas recibió inicialmente poca atención en los años noventa. Sin embargo, gradualmente se fueron incorporando en el marco normativo aspectos referidos a las obligaciones de transparencia institucional de los organismos reguladores. Hasta marzo de 2001, la normativa vigente no establecía como una obligación de transparencia en materia de regulación tarifaria, lo cual determinó que la misma fuera una decisión de dichos organismos y se ejerciera cuando no era políticamente inconveniente. Es mediante el Decreto Supremo N° 032-2001-PCM que se establece como obligación de los organismos reguladores la transparencia en el ejercicio de sus funciones.

Este enfoque orientado hacia una mayor transparencia, basado en el concepto de rendición de cuentas, fue luego perfeccionado mediante el Decreto Supremo N° 124-2001-PCM de diciembre de 2001 y la Ley N° 27838 de octubre de 2002, en materia de fijación de tarifas reguladas. Estableciéndose los plazos, la puesta a disposición del público de la información sobre los modelos económicos y financieros que sustentan las propuestas de los organismos reguladores y la obligación de realizar audiencias públicas a lo largo del proceso de fijación tarifaria.

Si bien las mejoras al marco normativo son parte de un proceso evolutivo y de aprendizaje, en materia de transparencia, los cambios se concentran solo en lo relacionado con disponibilidad de la información y poco en desarrollar la capacidad que debe tener la sociedad civil para procesar dicha información, de forma que esta pueda, en caso corresponda o lo considere, cuestionar o mejorar el proceso de fijación tarifaria. Este es un proceso que se requiere iniciar, con la finalidad de tener un entorno regulatorio efectivamente transparente, que incremente la credibilidad del organismo regulador.

Conclusiones

Como lo evidencia la tecnología y la historia de los países desarrollados que han desarrollado institucionalidad orientada hacia el mercado, en el caso de las industrias de servicios públicos se requiere de organismos reguladores especializados. Estos organismos estatales deben contar con independencia de actuación respecto de las decisiones que se toman en los Gobiernos Nacionales, de forma que se reduzca la posibilidad de un comportamiento oportunista del Estado, materializado en expropiaciones indirectas.

De otro lado, existe suficiente evidencia para afirmar que la proximidad entre el regulador y las empresas reguladas puede dar lugar a agendas compartidas o la captura del organismo regulador por la empresa regulada. Para ello se requiere que el proceso de designación de las autoridades de los organismos reguladores sea transparente y mediante concursos meritocráticos. Esto último asociado a su experiencia profesional y académica en la industria regulada.

La experiencia peruana en materia de designación de autoridades regulatorias ha sido variada desde mediados de los noventa, pero luego de las reformas de 2001 se han instaurado procesos de designación que a pesar de haber generado algunos nombramientos cuestionables, en relación con la experiencia profesional en la materia regulada, han constituido organismos reguladores con una relativa autonomía de conducta.

De otro lado, es necesario comprender que la autonomía de los organismos reguladores no representa un espacio de ejercicio de políticas públicas independiente de las políticas que implementen las autoridades elegidas. La idea es separar los aspectos relacionados con la fijación de tarifas y la supervisión de la calidad de los servicios públicos de la agenda de política pública del Gobierno Central y los Gobiernos Regionales.

Bibliografía

- ALEXANDER, I. y A. ESTACHE (1999) "Infrastructure Restructuring and Regulation-Building: A Base for Sustainable Growth". The World Bank, Mimeo.
- BERGARA, M. (2003) "Las Reglas de Juego en Uruguay: El Entorno Institucional y los Problemas Económicos". Mimeo.
- ESTACHE, A. y D. MARTIMORT (1999) "Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions". Mimeo.
- GALLARDO, J. y R. PÉREZ-REYES (2004). "Diseño Institucional y Desconcentración de Funciones de OSINERG". Documento de Trabajo N° 9, Oficina de Estudios Económicos, p. 53.
- GUASCH, J.L. (2004). "Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it Right". World Bank Institute Development Studies, p. 194.

GUASCH, J.L., J.J. LAFFONT y S. STRAUB (2002) "Renegotiation of Concession Contracts in Latin America". Mimeo.

GUASCH, J.L. y P. SPILLER (1994) "Regulation and Private Sector Development in Latin America". The World Bank, mimeo.

LAFFONT, J.J. y TIROLE, J. (1993) A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press.

NEWBERY, D. (1999) "The UK Experience: Privatization with Market Power", Department of Applied Economics, Cambridge University.

SANGUINETTI, P. y M. TOMMASI (1997) "Los Determinantes Económicos e Institucionales de los Déficits en los Presupuestos Provinciales: Argentina 1983 - 1996". *Manuscrito*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

SPILLER, P. y M. TOMMASI (2000a) "Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional". Buenos Aires, Programa de Desarrollo de la ONU y Fundación Gobierno y Sociedad. Editorial Universidad de Buenos Aires.

SPILLER, P. y M. TOMMASI (2000b) "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Applications to Argentina". *Manuscrito*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.

STIGLER, G. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, pp. 3-21.

VISCUSI, W.K., J. VERNON y J. HARRINGTON Jr. (2000). *Economics of Regulation and Antitrust*, Tercera edición, MIT Press.