

# ¿Qué se entiende por Regulación? Enfoques y equivocidad\*

Carlos Alza Barco\*\*

## SUMILLA

En el presente artículo el autor define la Regulación entendiéndola como un concepto complejo que requiere un análisis económico, social, jurídico y político que posibilite la intervención estatal en la actividad económica y social con la finalidad de remediar fallas de distinta naturaleza tales como las fallas de mercado, la necesidad de resolver los problemas públicos mediante políticas públicas, la satisfacción del interés general mediante las reglas y la exigibilidad de las mismas, las fallas de mercado y la vigencia de los derechos y protección de la salud, ambiente y seguridad. El autor también hace referencia a las potestades del regulador, con un especial énfasis al *enforcement* para la orientación de la conducta mediante distintas técnicas de calidad reactivas o proactivas para el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

## Introducción

En el año 2003, la PUCP implementó la Maestría en Regulación de Servicios Públicos. Desde ese entonces, soy profesor de la misma y he tenido la oportunidad de dictar dos cursos "Instituciones Jurídicas de la Regulación" y "Estado y Regulación", a interesados y dedicados estudiantes, muchos de ellos funcionarios públicos de Ministerios y Organismos Reguladores.

Ante la pregunta "¿Qué es Regulación?", durante las primeras clases, se abren con frecuencia una serie de respuestas que no hacen sino evidenciar la equivocidad de esta categoría que hoy por hoy viene cobrando cada vez más importancia. Esto me motiva a escribir el presente artículo atendiendo la gentil invitación del Círculo de Derecho Administrativo. La oportunidad no podía ser mejor para iniciar la presentación de algunas ideas sobre la regulación y sus enfoques.

En efecto, se puede hablar de regulación desde diversas disciplinas, como la Economía, el

Derecho Administrativo, la Sociología, la Ciencia Política, entre otras. Inclusive su traducción y uso en diversos idiomas le otorga connotaciones diferenciadas que aumentan la equivocidad. Así, en inglés, *regulation* hace referencia tanto a reglamentar (formular reglas jurídicas) como regular económicamente (en términos de intervenir en la vida económica de los sujetos); en francés, tenemos dos vocablos distintos: *réglementation* (se refiere al establecimiento de normas) y *régulation* (se refiere a la intervención del Estado en la economía); mientras que en el español se usan igualmente dos palabras distintas para cada concepto: regulación y reglamentación, aunque en la práctica a veces ambos conceptos se confunden al ser utilizados indistintamente. No cabe duda, sin embargo, de que la idea de regulación más afincada está en el control focalizado y sostenido ejercido por una agencia pública sobre actividades que son valoradas por una comunidad<sup>1</sup>.

Las políticas de privatización y liberalización económica iniciadas en la década de 1990 pusieron en conflicto conceptos como regulación

\* El presente artículo contó con el apoyo de Rocío Pereyra y Mario Flores, alumnos de Ciencia Política de la PUCP y colaboradores de PAR - Instituto de Políticas Públicas, Regulación y Desarrollo.

\*\* Coordinador de Políticas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno PUCP. Magíster en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Estudió Derecho en la PUCP y realizó estudios en Políticas Públicas en Salud y Derechos Humanos en la Universidad de Harvard. Ha sido Defensor Adjunto para Servicios Públicos y Medio Ambiente. Investigador nacional e internacional, docente universitario y autor de diversas publicaciones. Fue Presidente de la Asociación Derecho y Sociedad.

<sup>1</sup> Selznick, P. "Focusing organisational research on regulation". En: Noll, R. (ed.) *Regulatory policy and the social sciences*. California: Berkeley, 1985, 363.

y competencia. Bajo el impulso de la globalización y en torno al debate sobre el papel del Estado en la economía, la regulación tomó importancia, adquiriendo, por un lado, una connotación negativa, al ser definida como la “interferencia” del Estado en el funcionamiento del mercado, o una positiva, al ser considerada como una actividad constitutiva del Estado Moderno<sup>2</sup>. Las definiciones sobre regulación no solo varían según las preferencias en cuanto al modelo económico, sino además según el enfoque que privilegemos.

Este artículo no tiene la pretensión de llegar a una definición final. Busca, más bien, aproximarnos a los diversos enfoques y hacer notar que hay que distinguir entre concepciones amplias y restrictivas. Más que un documento con pretensión de conceptualización definitiva o cerrada, el artículo pretende mostrar las diversas formas de entender la regulación que conviven en nuestro espacio académico y profesional.

### El comando y el control: un enfoque más jurídico

Pensemos en el Reglamento de Tránsito, los Reglamentos de Calidad del Servicio de Saneamiento, los Reglamentos Técnicos para la instalación de cables de electricidad, las normas sobre Tutoría y Orientación al estudiante del Ministerio de Educación, las normas sobre Atención al Ciudadano en Centros Hospitalarios, entre muchos otros casos. En estos casos, se trata de cuerpos normativos a ser aplicados por un cuerpo creado expresamente para estos fines<sup>3</sup>.

El énfasis en este enfoque está en la infraestructura institucional, en el conjunto de reglas jurídicas y los mecanismos para lograr su exigibilidad. Mientras que, usualmente, la regulación entendida desde la economía, se justifica en la corrección de las carencias y limitaciones del mercado (incluyendo los monopolios); el enfoque jurídico intenta ir más allá y pretende basar su justificación en la preocupación por la satisfacción del interés

general<sup>4</sup>, si bien este concepto jurídico resulta ser indeterminado.

En Estados Unidos, en un principio -como demuestra una sentencia del Tribunal Supremo (Munn v. Illinois de 1876)- la regulación estuvo dirigida a aquellas actividades económicas que eran afectadas por el interés público. Los criterios para reconocer el interés público, según la sentencia, eran dos: 1) la repercusión pública de la actividad y 2) su utilidad para el conjunto de la comunidad (no solo a ciudadanos en específico)<sup>5</sup>.

Otra sentencia posterior (Brass v. Dakota de 1894) dictaminó la fijación de tarifas máximas a los elevadores del grano<sup>6</sup>. En este caso no existía una situación de monopolio, pero aun así se optó por la regulación del Estado, lo cual refuerza la justificación de la regulación por el mero hecho de desarrollar una actividad “invertida con un interés público”<sup>7</sup>.

Dentro de este enfoque, se identifican como tareas principales del agente regulador la formulación de la norma, el cumplimiento de la misma y la aplicación de sanciones<sup>8</sup>.

En cuanto a la formulación de la norma, hay que tener en cuenta que estas pueden tener cuatro dimensiones: sustancia (lo que dice la Ley), carácter (si la norma es permisiva o mandataria), estatus (la fuerza legal de la norma y la sanción conexas) y su estructura. Los analistas se preocupan por encontrar el grado ideal de precisión en la formulación de una norma en particular. Es necesario señalar que, cuanto menos precisa sea una norma, da mayor discrecionalidad al regulador y, con frecuencia, hace que el cumplimiento de la misma sea más difícil, afectando en cualquier caso la legitimidad de la norma. Asimismo, una norma de calidad se distingue por tres cualidades: transparencia, accesibilidad y congruencia<sup>9</sup>.

En cuanto al cumplimiento de la norma (*enforcement*) hay que tener en cuenta que el concepto apela a un término con muchas variedades semánticas.

<sup>2</sup> Pérez-Reyes E., Raúl y José I. Távora M. Balance de la investigación académica en regulación de los servicios públicos. En: Economía / Pontificia Universidad Católica del Perú -- Vol. 32, no. 63 (Ene.-jun. 2009), p. 10

<sup>3</sup> Cfr. Baldwin, Robert and Martin Cave. Understanding regulation. Theory, strategy and practice. Oxford University Press. 1999. p. 2

<sup>4</sup> Zegarra, Diego. La regulación como técnica de intervención administrativa, <<http://blog.pucp.edu.pe/item/30045/la-regulacion-como-tecnica-de-intervencion-administrativa>>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Baldwin, Robert, Scott, Colin, Hood Christopher. A Reader on Regulation. Oxford University Press, 1998, p. 14.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

Por *enforcement* nos podemos referir sencillamente a la persecución de aquellos que incumplen la norma en respuesta a las quejas recibidas; una perspectiva familiar al modelo de Estado Policía. Pero por *enforcement* también nos podemos referir a un rango de técnicas más sutiles de monitoreo, inspección, recomendación, advertencia y, finalmente, la persecución o enjuiciamiento de los infractores de la norma, entendida únicamente como una parte parcial de las actividades de los agentes reguladores. Asimismo, por *enforcement* nos podemos referir también a la utilización de poderes que van más allá del enjuiciamiento y contempla medidas como destrucción de bienes y cierre de actividades peligrosas o contrarias al bienestar público. Como vemos, las técnicas del *enforcement* son amplias y pueden ser de estilo más reactivo o proactivo, es decir, pueden utilizar más la negociación o la amenaza<sup>10</sup>.

En síntesis, este enfoque más jurídico, pone énfasis en las reglas y sus mecanismos de exigibilidad. Quizá por eso se le ha vinculado tanto con la función de policía o gendarme estudiada ampliamente por el Derecho Administrativo y Constitucional.

### Un enfoque más económico: tarifas, incentivos y regulación para la competencia

Pensemos en la regulación de las tarifas de telefonía fija a través del factor de productividad, en las cláusulas de Contrato-Ley para fijar reglas tributarias a determinados sectores, en reglas de subsidios cruzados para los servicios de agua y saneamiento, o en las reglas de incentivo tributario reduciendo porcentajes del total por el pronto pago.

La regulación económica busca, principalmente, alinear los objetivos de productores y consumidores, maximizando el bienestar social, es decir, logrando la mejor combinación de excedentes de productor y consumidor. Ciertamente el precio o tarifa es el instrumento de regulación más efectivo, toda vez que tiene incidencia en la cantidad que el productor decidirá sacar al mercado y, por ende,

en la calidad del proceso productivo asociado. Además, también tiene incidencia en la cantidad que los consumidores demandarán del mismo. La eficiencia de mercado se produce naturalmente en el escenario de competencia perfecta. Las distintas estrategias de regulación económica buscan recrear (artificialmente) este escenario sobre la idea que genera el máximo bienestar social<sup>11</sup>.

Es por ello, que este enfoque más económico ha ido adoptando al menos dos concepciones: una más amplia, que implica la intervención del Estado en la economía en diversos aspectos, y una concepción más específica, restringida al proceso de fijación tarifaria. Se trata de influencias deliberadas del Estado, que ciertamente incluye formas jurídicas del tipo comando y control, pero con otros instrumentos como incentivos económicos, poderes contractuales, uso de recursos, concesiones, reglas de información, entre otros<sup>12</sup>. A pesar de tener una fuerte carga económica, sin embargo, como veremos luego, también este sistema se aplica en la denominada regulación social.

Según Stephen G. Breyer “la regulación económica [es] concebida ampliamente como los esfuerzos gubernamentales para controlar o afectar las decisiones de las empresas respecto del precio, cantidad ofertada, calidad del producto, o los procesos de producción”<sup>13</sup>.

En principio, de acuerdo con este enfoque, la regulación se justifica principalmente ante situaciones de monopolio, es decir, en situaciones en la que “el suministrador se encuentra en una situación predominante respecto del consumidor de manera que éste requiere ser protegido vía la regulación”<sup>14</sup> de precios abusivos y servicios de calidad subóptima<sup>15</sup>. En un segundo momento, la regulación económica toma como objetivo genérico la **Competencia** y el mercado se coloca como el núcleo central<sup>16</sup>. Se extienden los objetivos de las *public utilities*, es decir no sólo se regularán situaciones monopólicas, sino que se tratarán de corregir las fallas de mercado en general<sup>17</sup>. El verdadero objetivo es la eficiencia del mercado; es decir, corregir los problemas

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>11</sup> Como referencia ver Viscusi, Vernon y Harrington. “Economics of Regulation and Antitrust”. The MIT Press. Cambridge: Massachusetts, 2000. Capítulos 11-14. (Agradezco el aporte de Jean Pierre Flores).

<sup>12</sup> BALDWIN & CAVE. *Op.cit.* p. 2

<sup>13</sup> BREYER, Stephen G. Analizando el fracaso en la regulación: sobre malas combinaciones, alternativas menos restrictivas y reforma. En: *Thémis - Época 2*, N° 52 (2006), p. 10.

<sup>14</sup> ZEGARRA, Diego. *Op.cit.*

<sup>15</sup> RAÚL PÉREZ-REYES E., José I. TÁVARA M. Balance de la investigación académica en regulación de los servicios públicos, p. 11.

<sup>16</sup> ZEGARRA, Diego. *Op.cit.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

que las fallas de mercado producen de tal forma que los resultados de la actividad regulada sean iguales a los que se obtendrían en una situación de mercado con competencia. Entre las fallas de mercado que justifican la regulación económica tenemos la existencia de externalidades, elevados costos de transacción, la información asimétrica y la existencia de monopolios naturales<sup>18</sup>.

Algunos asumen que la regulación económica es una dosis moderada de intervencionismo estatal. Así, la autoridad interviene en la fijación de precios de determinados servicios calificados como servicios públicos a través de la Ley (*publicatio*), estableciendo reglas sobre acceso, calidad y continuidad.

Hay otras opciones de intervención no tan directas que responden a preferencias por un alcance aún menor en la economía. En el Perú, por ejemplo, hay una pléyade de autores que han preferido las agencias de competencia antes que la regulación, según el argumento de la ineficiencia estatal, el peligro del oportunismo político y la captura del Estado. Con las agencias de competencia, el Estado se convierte en árbitro que opera de forma reactiva y posterior, dejando de controlar directamente la actividad económica.

En el Perú tenemos agencias sectoriales de carácter especializado tales como OSIPTEL, OSINERGMIN, SUNASS y OSITRAN. De modo general, el enfoque económico les otorga a estos organismos esa función de regular los servicios públicos, en un mecanismo de intervención mayor que en otros sectores productivos.

Sin embargo, la misma Ley N° 27332, Ley de Organismos Reguladores, establece una función más específica para dichos organismos, llamada la "función reguladora". Por ella, los organismos reguladores pueden fijar tarifas en los servicios bajo su ámbito, constituyéndose así en una concepción restrictiva o específica.

## Regulación Social

En la década de 1960 y principios de 1970 se establecieron una serie de agencias en Estados

Unidos con el objetivo de enfrentar los problemas sociales. Al descubrir que estas agencias no correspondían a la clásica regulación económica, autores como William Lilley y James C. Miller, en su clásico artículo "The new social regulation", se vieron en la necesidad de definir un nuevo tipo de regulación: la regulación social. Este nuevo tipo de regulación afecta las condiciones bajo las cuales son producidos los bienes y servicios<sup>19</sup>. Un ejemplo de lo anterior es el establecimiento de restricciones sobre las cantidades de contaminación producidas en la fabricación de determinado bien. La diferencia principal con la regulación económica es que mientras esta centra su atención en fallas de mercado, eficiencia económica y la fijación de tarifas, la regulación social se ocupa de problemas sociales, como la contaminación, la seguridad del producto, la seguridad de los trabajadores y la discriminación.

Otra diferencia importante entre la regulación social y la económica gira alrededor del alcance del Estado. Como sostienen Lilley y Miller: "el nuevo-estilo de regulación también se extiende más allá de las industrias y afecta mucho más a los consumidores que el viejo-estilo de regulación, que tiende a ser confinado a sectores específicos"<sup>20</sup>. La regulación social implica un mayor control ya que se involucra en facetas muy detalladas de los procesos de producción. Lilley y Miller sostienen que en casos de regulación social el agente regulado tiene menor "grado de libertad"<sup>21</sup>.

La diferenciación en cuanto a los objetivos entre la regulación económica (eficiencia de mercado) y la regulación social (la protección de la salud, el ambiente y seguridad social) es clara; sin embargo, no sucede así cuando se habla de los efectos. Como sostiene Agustín Gordillo: "Toda regulación social tiene efectos económicos [y] toda regulación económica tiene efectos sociales"<sup>22</sup>. El tomador de decisión tiene que estar pendiente de ello y debe considerar tanto los costos que implica la regulación como el impacto social. Agustín Gordillo ilustra lo anterior con un ejemplo:

"[...] si se afecta el medio ambiente para producir energía barata, esto es hoy económicamente conveniente, pero no socialmente; mañana

<sup>18</sup> Vid. Baldwin, Robert & Martin Cave. Op.cit. En el Perú, sistematizando doctrina argentina y española, Guzmán Napurí, Christian. "La realidad de la regulación económica como mecanismo de intervención administrativa en la economía". En: Revista de derecho administrativo - Año 1, N° 2 (Dic. 2006).p. 251.

<sup>19</sup> Lilley, Walter y James C. Miller, "The New 'Social Regulation'". The Public Interest, N° 47 (Spring 1977).p. 53.

<sup>20</sup> *Ibíd.* (Traducción propia)

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Gordillo, Agustín A. Tratado de derecho administrativo. VOL. 3. Capítulo VII: La regulación económica y social. En: Buenos Aires: Fundación de derecho administrativo, 1998-2000 <<http://www.gordillo.com/Pdf/2-8/Capitulos/VII.pdf>>.

será social y económicamente inconveniente. Si la regulación de tutela del medio ambiente es excesiva y prohíbe la actividad económica, ello tendrá ventajas para el medio ambiente y desventajas en lo inmediato para la economía; y mañana la ecuación será diferente<sup>23</sup>.

La regulación social, sin embargo, usa tanto estrategias de comando y control, como aquellas de incentivos, contratación y concesión. Hoy en día, muchos de los servicios sociales son prestados no solamente por el Estado sino principalmente por privados, con lo cual los enfoques más jurídicos como los económicos se aplican en ambos casos, si bien, en muchos casos esto da lugar a enfoques más politológicos como el que veremos a continuación.

### El enfoque politológico: regulación como políticas regulatorias

Si bien la categoría “políticas públicas” presenta tanta equívocidad como la categoría “regulación”; suelo referirme a ellas en mis clases de pre y posgrado -siguiendo a Subirats, Lindblom y otros autores- como procesos de decisión pública, tomadas por diferentes actores, públicos y privados -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- en un marco de enorme complejidad, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como público, vale decir, que requiere intervención del poder estatal. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)<sup>24</sup>.

Las políticas públicas responden a la necesidad de resolver una situación problemática que es valorada como socialmente relevante y que amerite ser modificada mediante la acción gubernamental, no produciendo por ello mayores

perjuicios que hubiera significado dejar la situación tal como está. La identificación de situaciones problemáticas pasa también por identificar tanto “fallas de mercado” como “fallas de gobierno”<sup>25</sup>.

En ese sentido, así como existen políticas distributivas, redistributivas y constituyentes, también existen -siguiendo a Lowi- las políticas regulatorias:

“Las decisiones regulatorias claramente impactan elevando los costos y/o reduciendo o expandiendo las alternativas de los individuos. Las políticas regulatorias son distinguibles de las políticas distributivas en que en el corto plazo las decisiones regulatorias involucran confrontaciones directas y una elección directa de quién será consentido y quién será privado”<sup>26</sup>.

Esto es, son procesos de decisión pública destinados a limitar, promover o prohibir conductas de los individuos, las empresas o el gobierno, con el fin de promover el bienestar social y económico de la población de un Estado y limitar las acciones contrarias a éste. Las políticas regulatorias o regulación en este caso se concretan a través de actos legislativos o administrativos de carácter general (leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, etc.), así como a través de diversos dispositivos aspiracionales, operacionales u organizativos. Mediante la política pública regulatoria se busca proteger intereses sociales legítimos y de diversa índole, tales como la protección a la salud, la sostenibilidad del medio ambiente, la libre competencia, la libre información para los consumidores, la atención a personas con discapacidad, el resguardo de las zonas históricas o naturales protegidas, la protección de niños y ancianos, entre muchos otros temas<sup>27</sup>.

Si bien las políticas regulatorias implican grandes beneficios sociales en aras del bienestar público y el interés general (fin de toda política pública), es cierto también que imponen costos a la sociedad. Estos pueden ser de tres tipos: los costos de los particulares por el incumplimiento de las obligaciones (por

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> Subirats, Joan y otros. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., p. 36.

<sup>25</sup> Una *falla de mercado* es el daño o beneficio externo provocado por algún actor económico en perjuicio (o beneficio) de otro sector de la sociedad, sin que medien mecanismos de compensación. Una *falla de gobierno*, por su parte, implica la intervención excesiva de la autoridad, mediante una actividad normativa innecesaria que limite o anule los intereses de la sociedad en su conjunto.

<sup>26</sup> Lowi, Theodore J. (1964), “American Business, Public Policy, Case- Studies, and Political Theory”, en *World Politics*, #XVI, pp. 677-715; versión traducida y reducida: “Políticas Públicas, estudios de caso y Teoría Política”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1992), *Antologías de Política Pública: La Hechura de las Políticas*. Tomo 2. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.

<sup>27</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., *Análisis de Políticas Regulatorias*, p. 34 Comisión Federal de Mejora Regulatoria, <<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/estados/guias/guia-apr.pdf>>. p. 5.

ejemplo, costos en que incurren las empresas para satisfacer estándares medioambientales), los costos de los particulares y de la sociedad generados por las limitaciones o restricciones impuestas (causados por las ganancias no recibidas, como los costos que recaen sobre bares o restaurantes al imponérseles limitaciones de horario) y los costos administrativos del gobierno por el concepto de verificación del cumplimiento de la norma (por ejemplo, costos para solventar al personal necesario para realizar funciones de vigilancia, revisión de permisos y licencias)<sup>28</sup>.

Las alternativas de política regulatoria deben ser valoradas evaluando los beneficios y costos potenciales que acarrearán para los distintos actores afectados. En este sentido, debe considerarse que los beneficios o costos de las políticas regulatorias no serán los mismos para los distintos grupos de la sociedad. Por el contrario, fruto de la confrontación directa entre los distintos grupos involucrados, las políticas regulatorias generarán distintos ganadores (beneficiarios de la política) como perdedores (quienes asumen los costos). De esta manera, la arena regulatoria es un espacio donde se deciden las políticas regulatorias y se caracteriza por ser una arena de conflicto y negociación entre los distintos grupos afectados. Así, la arena regulatoria corresponde con la visión pluralista del proceso político<sup>29</sup>.

## Recapitulando

Podemos señalar que la regulación es un concepto complejo y que lleva consigo equívocidad. En síntesis, podríamos afirmar que implica determinado grado de intervención estatal en la vida económica y social de los sujetos. Podemos decir también que la regulación implica un set específico de normas, la exigibilidad del cumplimiento (*enforcement*) de las mismas, determinado grado de intervención del Estado en la economía, determinados mecanismos o incentivos que afectan el comportamiento social, así como formas de intervención decisional del Estado destinadas a resolver problemas públicos a través de la orientación de la conducta de diversos actores. No se puede, por tanto, hablar de regulación atendiendo solo a reglamentaciones, o a intervenciones económicas, o a fijaciones tarifarias. Más bien se trata de una categoría que tiene diversas implicancias que en nuestros días requiere inclusive estudios sociales, culturales y, ciertamente, institucionales.

El cuadro siguiente intenta resumir lo presentado hasta aquí. Los enfoques sobre la regulación varían, por tanto, de acuerdo a sus objetivos. Si bien el enfoque politológico pone mayor énfasis en las estrategias para resolver problemas públicos, el enfoque jurídico enfatiza el uso de reglas y control para el logro de situaciones deseadas. Mientras el enfoque económico enfatiza mecanismos de incentivo, contratación, concesión, entre otros, para lograr eficiencia y superar fallas del mercado, interviniendo en la vida económica de los sujetos, el enfoque social enfatiza el impacto del comando y control y de los incentivos, o de las estrategias de política pública para la vigencia de los derechos. Los dos primeros ponen de relieve la presencia estatal, mientras que los dos últimos relieván los alcances de la acción estatal. No cabe duda, de que en ambos casos, la presencia estatal aparece como imprescindible en mayor o menor medida.

Enfoque	Objetivo	Elemento enfatizado	Discusión central
Politológico	Resolución de problemas públicos a través de políticas públicas	Especificación de alternativas, conflicto y negociación entre actores, arena competitiva	Énfasis en la presencia del Estado
Jurídico	Satisfacción del interés general a través de reglas y su exigibilidad	Reglas y control de su exigibilidad	
Económico	Eficiencia del mercado corrigiendo las "fallas de mercado"	Coerción del estado e incentivos (zahoria y el garrote)	Énfasis en el alcance del Estado
Social	La vigencia de derechos, protección de la salud, del ambiente y la seguridad	Impacto de la regulación	

Según este esquema, algunos argumentan que resulta equivocada la contraposición entre regulación y competencia, toda vez que la segunda no impide ni excluye a la primera. Por el contrario, conforme a algunos autores hoy hablamos de una "regulación para la competencia", como política regulatoria clave para el desarrollo de los mercados libres. No obstante, la regulación no podría dejar de existir en espacios sociales, o para la exigibilidad de reglas que no pueden dejarse al libre albedrío o en los que los incentivos no resultan efectivos para lograr situaciones deseadas. Cabe precisar que no hemos hablado aquí de otros debates sobre la regulación y la desregulación de diversos sectores, de los que se ocupan ampliamente autores como Giandomenico Majone, Julia Black y varios otros. En cualquier caso, es un tema sobre el cual seguiremos y debemos seguir hablando, debatiendo y construyendo. Allá vamos.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 7.

# Distribución Eléctrica: Necesidad de Mejoras en Calidad y de Expansión de Capacidad

Alfredo Dammert Lira\*

## SUMILLA

El presente artículo explica la manera mediante la cual la distribución eléctrica ha mejorado en el Perú durante los últimos años, distinguiendo las limitaciones de las empresas públicas frente a las privadas. Es en este marco, se analiza las dificultades que han tenido las empresas distribuidoras para mejorar la calidad del servicio, realizar inversiones y prestar el servicio de distribución eléctrica en zonas rurales.

## 1. Antecedentes

El Perú ha venido experimentando un crecimiento económico sostenido en los 12 últimos años, acumulando un crecimiento promedio de alrededor de 5%, con una tendencia creciente que se espera continúe los próximos años. Dicho crecimiento económico ha dinamizado la demanda de energía en forma más que proporcional, lo que ha permitido mejorar indicadores de consumo per cápita.

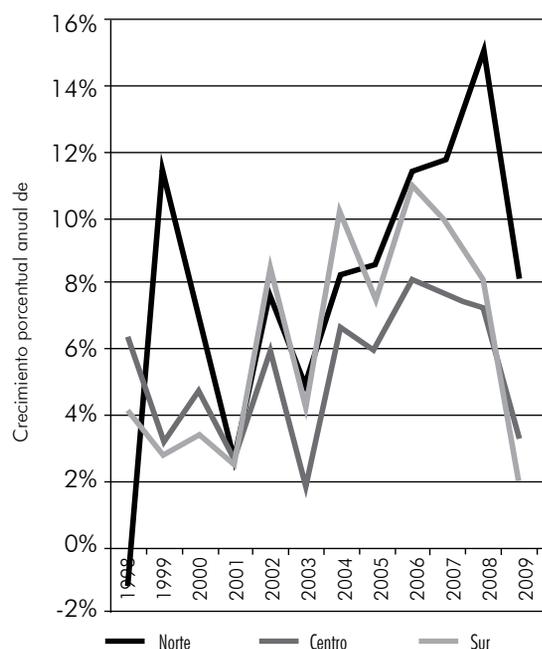
### Crecimiento de la Demanda de Electricidad de las Empresas Distribuidoras

Período	Lima			Provincias		
	MT	BT	MT+BT	MT	BT	MT+BT
1997 - 2004	5,8%	3,5%	4,4%	6,9%	4,6%	5,4%
2004 - 2009	7,2%	5,7%	6,3%	11,4%	8,2%	9,5%

Fuente: OSINERGMIN

Este crecimiento en la demanda eléctrica ha sido más dinámico en provincias, principalmente en la última década, tanto en el nivel de media tensión (industrial y comercial) como en el nivel de baja tensión (residencial), alcanzando cerca de un 10% en entre el año 2004 y 2009. Como se recordará, en provincias prácticamente todas las empresas de distribución eléctrica son estatales (las empresas del grupo Distriluz estuvieron en manos privadas algunos años pero luego retornaron al Estado), mientras que las distribuidoras de Lima (Edelnor y Luz del Sur) fueron privatizadas en el año 1995.

### Evolución de las Ventas por Región



Empresas por Regiones		
Norte	Centro	Sur
Electro Noroeste	Electro Sur Medio	Electro Puno
Electro Norte	Electro Centro	Electro Sur Este
Hidrandina	Edecañete	Seal
Coelvisac	Electro Ucayali	Electro Sur
Sersa	Edelnor	
Electro Oriente	Luz del Sur	

Fuente: GART-Osinergmin  
Elaboración: OEE-Osinergmin

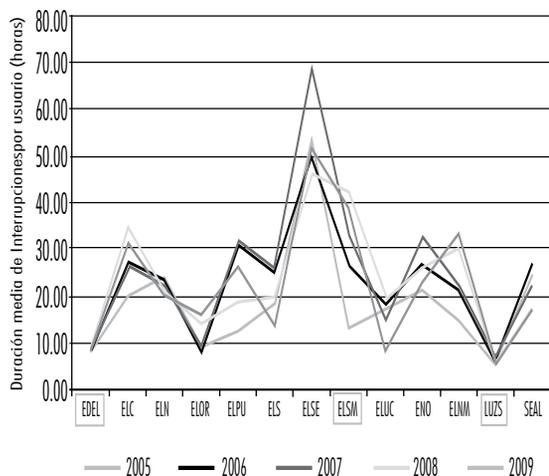
\* Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de Energía y Minería- OSINERGMIN, así como Coordinador del Programa de Maestría en Regulación de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## 2. Problemas para mantener la calidad en la distribución

El importante crecimiento en la demanda eléctrica de los últimos años ha generado una presión sobre las instalaciones de distribución de media y baja tensión. Los indicadores de duración promedio de interrupciones del sistema (SAIDI) y número promedio de interrupciones del sistema (SAIFI) revelan problemas para mantener el ritmo de mejora mostrado luego de las reformas al sistema de supervisión realizadas por OSINERGMIN a partir del año 2003, que como se recordará llevó a importantes mejoras gracias al establecimiento de un sistema de supervisión basado en la supervisión de indicadores específicos y el establecimiento de multas disuasivas.

En general se aprecia que las empresas estatales, a diferencia de las privadas (Edelnor y Luz del Sur) han tenido problemas para mantener la mejora de sus indicadores de calidad del suministro. En algunas zonas, como el centro y el norte del país se aprecian los mayores problemas (aunque el desempeño año a año es muy variable) lo que indica dificultades para mantener un ritmo de inversiones que mantengan la calidad en los sistemas eléctricos.

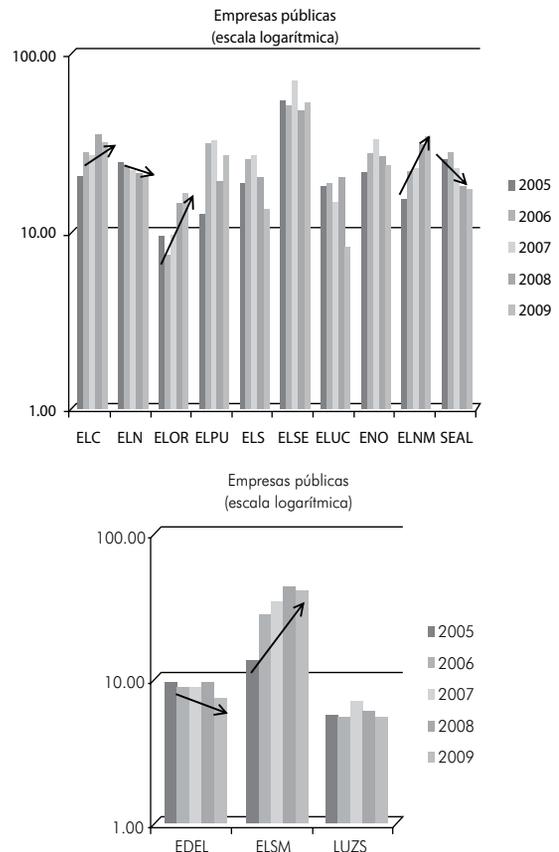
### Evolución del SAIDI (2005 - 2009)



Observación: Indicadores asociados a la distribución (Media Tensión), se excluye las interrupciones Gen, Trans. Rechazo de carga y las calificadas como de fuerza mayor.  
Fuente: GPE-Osinergmin  
Elaboración: OEE-Osinergmin.

En el siguiente gráfico se puede observar que dos de las empresas privadas (Edelnor y Luz del Sur) tienen menos interrupciones y menos dispersión en sus indicadores.

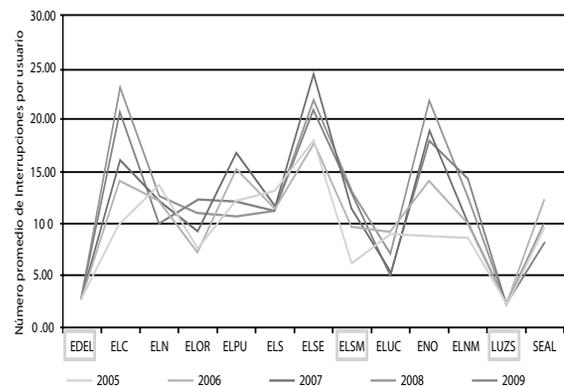
### Evolución del SAIDI por Tipo de Empresa (2005 - 2009)



Fuente: GPE-Osinergmin  
Elaboración: OEE-Osinergmin

El desempeño del SAIDI por tipo de empresa es variado, apreciándose algunas empresas públicas que han sufrido un deterioro como Electrocentro, Electroriente e Hidrandina. Entre las privadas destaca la mejora de Edelnor.

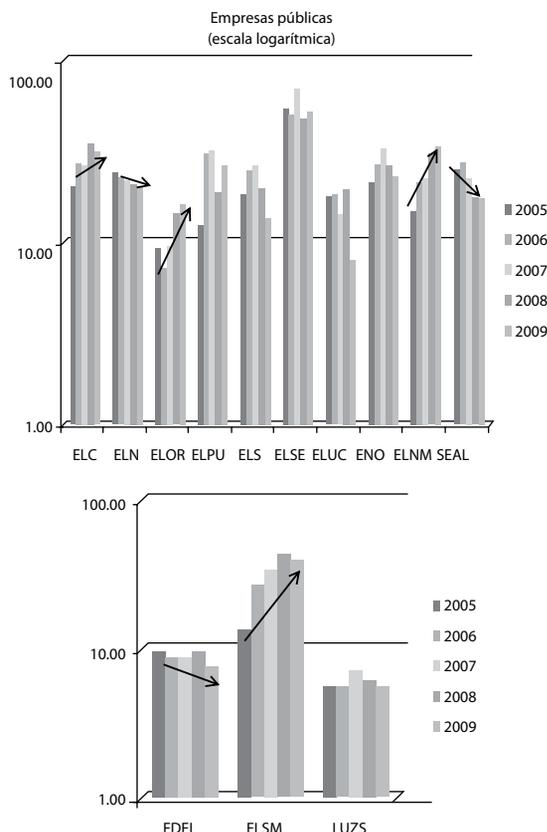
### Evolución del SAIFI (2005 - 2009)



Observación: Indicadores asociados a la distribución (Media Tensión), se excluye las interrupciones Gen, Trans. Rechazo de carga y las calificadas como de fuerza mayor.  
Fuente: GPE-Osinergmin / Elaboración: OEE-Osinergmin.

Igualmente, según el SAIFI en media tensión observamos que dos de las empresas privadas (Edelnor y Luz del Sur) tienen una menor frecuencia de interrupciones y una menor dispersión, respecto de las otras empresas.

### Evolución del SAIFI por Tipo de Empresa (2005 - 2009)



Fuente: GPE-Osinergmin / Elaboración: OEE-Osinergmin

### 3. Problemática de las Empresas Estatales

Existen altos requerimientos de inversión anual para nueva infraestructura. Las inversiones anuales de Hidrandina, Electronoroeste y Electronorte superan lo recaudado a nivel tarifario, que supone que las inversiones eficientes son amortizadas a partir de pagos anuales en 30 años tal como se aprecia en el gráfico siguiente donde las celdas marcadas indican los casos donde se exceden los montos que permitirían recuperar las tarifas calculadas con anualidades a 30 años (factor de anualización de 12.41%). Asimismo, el mantenimiento de las redes (incluyendo las recibidas de Adinlesa) suponen importantes gastos que superan las reconocidas en la fijación del VAD, habiéndose detectado casos de solicitudes de suministro o ampliaciones de capacidad de consumo que no han podido ser atendidas por las empresas (principalmente en el norte del país).

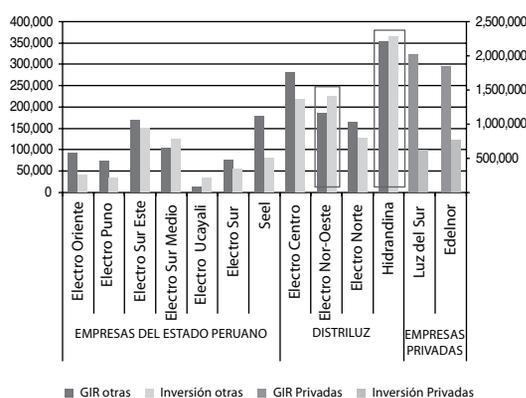
### Relación entre Inversiones e Ingresos Tarifarios

Distribuidora	Inversión (Miles de Nuevos Soles)		Ratio (I/VNR)	
	2009	2008	2009	2008
Edelnor	189,257	201,328	5.92%	7.68%
Luz del Sur	137,440	144,153	4.08%	5.00%
Electro Oriente	24,939	2,282	<b>14.58%</b>	1.73%
Electro Puno	9,578	7,152	3.46%	3.09%
Electro Sur Este	25,178	45,026	5.46%	<b>13.17%</b>
Electro Sur Medio	43,818	44,029	<b>16.83%</b>	<b>27.79%</b>
Electro Ucayali	9,723	5,778	<b>14.08%</b>	12.20%
Electro Sur	11,700	13,156	2.79%	9.95%
SEAL	22,040	11,847	6.12%	3.57%
Electro Centro	1,801	57,891	0.24%	10.92%
Electro Nor-oeste	128,973	29,479	<b>32.21%</b>	<b>13.17%</b>
Electro Norte	63,303	21,698	<b>20.31%</b>	10.84%
Hidrandina	131,005	84,363	<b>18.13%</b>	<b>18.27%</b>
TOTAL DISTRILUZ	325,082	193,431	<b>14.98%</b>	10.50%

Fuente: GART - Información Económica y Financiera

Estas inversiones en los últimos años han superado la generación interna de recursos en algunas empresas tal como puede apreciar en el gráfico siguiente, lo que ha llevado a la necesidad que FONAFE las financie con los recursos que posee como administrador de las empresas propiedad del Estado.

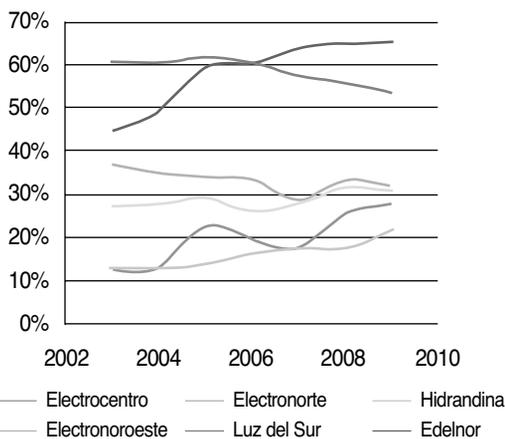
### Generación Interna de Recursos e Inversiones Anuales de las Empresas Distribuidoras (2005-2009)



Otro problema de las empresas estatales es su limitada capacidad de endeudamiento con respecto a lo que demanda el giro de negocio (infraestructura) debido a algunas restricciones institucionales. En las actividades de distribución se suele requerir apalancar los activos en un ratio de 50% a 60%. Las empresas regionales se encuentran en el orden de 20% a 30%.

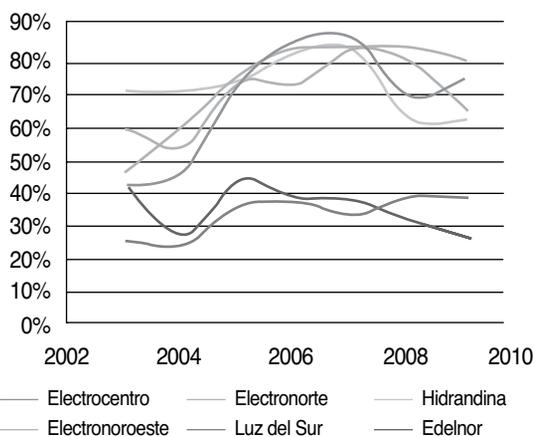
Las limitaciones de endeudamiento a largo plazo han llevado a que las empresas regionales vengán financiando activos de largo plazo (inversión en redes) con deudas de corto plazo (pasivo corriente). Las empresas privadas mantienen una deuda de corto plazo en un ratio de 20% al 30% del total de su deuda. Mientras que en las empresas regionales la deuda de corto plazo está entre 60% a 80% del total de su deuda.

**Nivel de Endeudamiento (Deuda / Activos)**



Fuente: OSINERGMIN

**Deuda Corriente / Deuda Total**

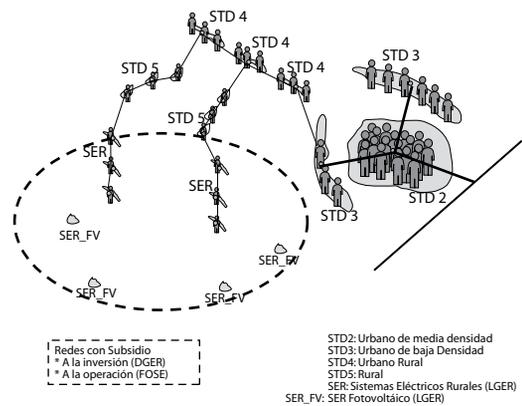


Fuente: OSINERGMIN

#### 4. Problemática de la Sostenibilidad y Expansión del Servicio en Zonas Rurales

La electrificación de zonas rurales es complicada debido a los bajos consumos, reducida densidad y lejanía, lo que lleva a costos incrementales crecientes tal como se aprecia en el gráfico adjunto. Ante ello, la Ley General de Electrificación Rural (LGER) definió el mecanismo para incorporar redes subsidiadas como parte de la responsabilidad de operación (técnica y comercial) de las empresas concesionarias. No obstante, las empresas distribuidoras no tienen los incentivos para atenderlos de forma debida identificándose problemas de suministros colectivos, demora en el recibimiento de obras, entre otros.

**Sistemas Rurales y Densidad**



Fuente: OSINERGMIN - GFE

La LGER también introdujo el concepto de fondo de fomento para usos productivos de la energía eléctrica, con el cual se espera incrementar el consumo en estas zonas y hacer más sostenible y económico el suministro. Ello debido a que aproximadamente el 50% de los usuarios tiene un consumo promedio mensual por debajo de 15 kWh. Existen zonas rurales electrificadas en las que el consumo decrece con el tiempo en lugar de crecer. Sin embargo, las empresas distribuidoras aún están en la fase de estudios piloto del uso de este fondo.

	Porcentaje de Clientes (Consumo Residencial)				Consumo Residencial Promedio Mensual (kWh)			
	ELNO	ELN	HID	ELC	ELNO	ELN	HID	ELC
De 1 a 30 kW.h	37,2%	55,1%	37,3%	55,4%	15	14	12	11
De 31 a 100 kW.h	40,7%	29,6%	37,4%	32,0%	60	60	60	57
De 101 a 150 kW.h	10,5%	7,4%	11,7%	6,6%	122	123	122	122
De 151 a 300 kW.h	8,6%	6,0%	10,3%	4,5%	201	204	204	201
De 301 a 500 kW.h	2,0%	1,3%	2,5%	0,9%	371	375	373	375
De 501 a 750 kW.h	0,5%	0,4%	0,6%	0,3%	596	607	595	596
De 751 a 1000 kW.h	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	842	864	853	863
Exceso de 1000 kW.h	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	1 528	2 227	1 743	1 893

## 5. Tratamiento Regulatorio de la Inversión en Distribución

En la actualidad la fijación de tarifas se realiza mediante la construcción de empresas modelos eficientes por sistemas eléctricos típicos (7) distinguidos por indicadores de densidad. El VAD unitario reconoce el costo medio de largo plazo de un sistema adaptado a la demanda por cada sector típico, separando media y baja tensión.

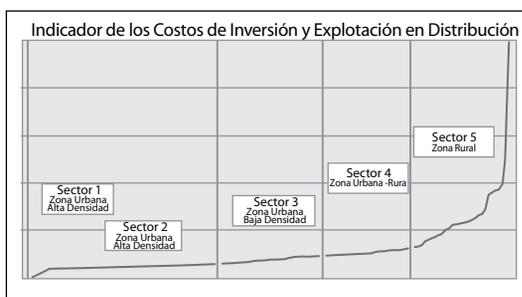
Las empresas cobran este precio por los nuevos suministros. Ello puede generar algunos inconvenientes dada la variabilidad de los costos de interconectar a los nuevos suministros en las zonas rurales, lo cual se ha tratado de solucionar creando los sistemas eléctricos rurales calificados por el MINEM como un sector típico adicional y con un tratamiento especial.

Las tarifas consideran un costo de inversión eficiente (valor nuevo de reemplazo) el cual se anualiza a 30 años (recuperación a largo plazo) lo que no necesariamente está alineado con el plazo de financiamiento de las inversiones (endeudamiento).

### Sectores Típicos y Sistemas Modelo (fijación noviembre 2009)

Sector	Descripción	Empresa Responsable	Sistema Eléctrico Modelo
Sector Típico 1	Urbano de Alta Densidad	Edelnor	Lima Norte
Sector Típico 2	Urbano de Media Densidad	Electronoroeste	Piura
Sector Típico 3	Urbano de Baja Densidad	Seal	Camaná
Sector Típico 4	Urbano - Rural	Electrocentro	Junin - Shelby Vicco - Smelter
Sector Típico 5	Rural	Electro sur Este	Combapata
Sector Especial	Villacuri	Coelvisac	Villacuri
Sistemas Eléctricos Rurales (SER)	Calificado por el MINEM	Electro Puno	PSE Sandia II Etapa

Sin embargo, los problemas de representación del marco regulatorio actual pueden aún persistir tal como se muestra en el siguiente gráfico.



Fuente: OSINERGMIN - GART

## 6. Diagnóstico y Propuestas

Las restricciones financieras e institucionales de las empresas distribuidoras públicas impiden que estas puedan responder adecuadamente a la demanda creciente de energía en algunas zonas del país. En particular, la generación de recursos no permite financiar la necesidad de nuevas inversiones debido a problemas para lograr endeudamiento a largo plazo (SNIP), necesario para afrontar las inversiones en un negocio de largo plazo. Asimismo, se aprecian algunas dificultades para realizar las compras de suministros y otras inversiones asociadas a los requisitos administrativos que se deben cumplir tanto por el lado de las contrataciones como para la aprobación y sustento de los gastos.

Ante esta situación deben considerarse una serie de potenciales medidas que permitan un mejor desempeño. En primer lugar, posibilitar el financiamiento de largo plazo en estas empresas, lo cual, dada la naturaleza del negocio, les permitiría un importante avance. Es necesario identificar a partir de qué circunstancias este financiamiento no compromete los límites de deuda del gobierno central y la genera riesgos.

Asimismo, es necesario fortalecer las prácticas de gobierno corporativo y gestión por resultados en estas empresas, dado que por su carácter público los incentivos a la eficiencia son más difíciles de lograr. Asimismo, se debe la creación de holdings (en principio podrían ser tres) que agrupen a empresas públicas mejorando las políticas de gobierno corporativo e incentivos y la posibilidad de empresas de distribución públicas a participar en el financiamiento de proyectos que promuevan el uso productivo de la electricidad en las zonas rurales dentro de su área de concesión.

Una alternativa de mediano plazo es la introducción de capital privado en la empresa, habiéndose realizado un avance recientemente al posibilitarse una participación de 20% en el accionariado de las mismas. Esta participación podía ir incrementándose y dándosele alguna posibilidad a los nuevos capitales dentro de los directorios para evaluar de forma más adecuada el desempeño de las empresas.

Por último, en el plano regulatorio en el "Libro Blanco de la Distribución" se plantea regular por empresa eléctrica como un todo y no por sistema eléctrico, lo que permitirá representar mejor las características y dinámica de crecimiento de las diferentes zonas del país. Se continuará

utilizando sectores típicos, pero dentro de cada empresa. También se plantea un estudio conjunto para empresas pequeñas. Otra alternativa sería separar los sistemas de transmisión secundaria en

entidades diferentes para liberar recursos en las empresas y que estos sean remunerados de forma independiente dadas las necesidades de mayores inversiones en este tipo de redes.