

Debilitando el Estado: Debates sobre la autonomía de los reguladores

José I. Távara*

SUMARIO

1.- INTRODUCCIÓN 2.- TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y REFORMAS EN LA REGULACIÓN 3.- LA REGULACIÓN BAJO EL NUEVO RÉGIMEN 3.1 POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD 3.2 LA SELECCIÓN DE LOS NUEVOS PRESIDENTES 3.3 LA CONCENTRACIÓN DEL PODER DE DECISIÓN 4.- REFLEXIONES FINALES

1.- INTRODUCCIÓN

Algunos líderes políticos consideran a la democracia como un régimen *por defecto*, una opción *default* a la cual reversion las sociedades luego del fracaso de proyectos autoritarios, y no como el resultado de un proceso sostenido de desarrollo político, cultural e institucional, que vence resistencias y se consolida en el largo plazo. El desarrollo económico también es entendido como el fruto espontáneo de las fuerzas naturales que se obtiene con piloto automático simplemente dejando que todo siga su curso, y no como una consecuencia de la aplicación consciente y deliberada de buenas políticas públicas.¹

Esta visión parece recobrar fuerza en nuestro país, al ponerse en marcha políticas que debilitan a los organismos

reguladores de los servicios públicos. Como sabemos, nuestro país vive una experiencia inédita de crecimiento ininterrumpido, que lleva más de 5 años. Sabemos que no es suficiente para reducir la pobreza, pues los beneficios aún se concentran en grupos relativamente reducidos. Sin embargo, también contamos, potencialmente, con mayores recursos y posibilidades de avanzar en la dirección de un desarrollo más humano e inclusivo. Uno de los factores críticos al respecto es la inversión en infraestructura de saneamiento, transporte, energía y telecomunicaciones, gran parte de la cual proviene de empresas privadas. Para que esta inversión se desarrolle y beneficie a toda la sociedad, es fundamental contar con un Estado regulador moderno y eficaz, que afirme su legitimidad en el servicio a los ciudadanos.

* Profesor Principal y Director Académico de Economía. Pontificia Universidad Católica del Perú

¹ Ver al respecto Eric Reinert. *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable and Robinson, 2007.

Los pilares del Estado en este campo son precisamente los organismos reguladores como el OSIPTEL en telecomunicaciones, OSINERG en energía, OSITRAN en infraestructura de transporte, y SUNASS en agua y saneamiento. Su función esencial es proteger los intereses de los consumidores, presentes y futuros, evitando que las empresas abusen de su poder monopólico, fijando tarifas exorbitantes y ofreciendo servicios de baja calidad. La provisión de estos servicios requiere de inversiones frecuentemente “hundidas” (postes, ductos, obras de infraestructura), de manera que las empresas no pueden salir del mercado llevándose sus activos. Además, las decisiones sobre tarifas afectan a millones de personas y tienen repercusiones políticas. En este contexto las empresas son muy sensibles a los riesgos de expropiación, asociados al control político de los organismos reguladores (por ejemplo para manipular las tarifas según el cronograma electoral, o simplemente para negociar las decisiones “debajo de la mesa”, beneficiando, “al mejor postor”).

Por estas razones es fundamental contar con organismos reguladores autónomos, que operen sujetos a estándares exigentes de transparencia y rindan cuentas de sus acciones. La difusión del “capitalismo regulador” a escala global, ha traído consigo una nueva división del trabajo entre el Estado y la sociedad, y ha redefinido las fronteras entre los representantes políticos y los funcionarios públicos a cargo de la conducción de estos organismos.² Los reguladores llevan a cabo — por delegación — funciones complejas y especializadas, utilizando nuevos instrumentos,

tecnologías y lenguajes, algunos de difícil comprensión. Las tensiones que se observan en este campo, particularmente en sus relaciones con los poderes Ejecutivo y Legislativo, sugieren que estos organismos no han terminado de encajar en la estructura institucional de nuestros países, especialmente en aquellos que aún no han logrado constituirse como Estados modernos y democráticos.

El propósito de este artículo es abordar algunos aspectos de estas tensiones para el caso específico del Perú. Para ello examinamos las decisiones políticas adoptadas por el nuevo gobierno, poniendo en evidencia su impacto en el funcionamiento de los organismos reguladores de los servicios públicos. Primero empezaremos exponiendo, en la sección siguiente, las características y atributos más destacados de los sistemas de regulación que se adoptaron durante los dos gobiernos anteriores, presididos por Valentín Paniagua y Alejandro Toledo. Luego, en la tercera sección, presentamos una evaluación crítica de las principales medidas de política adoptadas durante el primer año del gobierno actual, el segundo gobierno de Alan García. En la cuarta y última sección formulamos algunas reflexiones finales.

2.- TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y REFORMAS EN LA REGULACIÓN

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, se produjo un cambio gradual pero sustantivo en las políticas de privatización y regulación de los servicios públicos. La crisis provocada por el frustrado intento de privatización de las empresas eléctricas en Arequipa, dio lugar a un proceso de

² Ver por ejemplo el artículo de David Levi-Faur, “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 58 (March 2005: 12-32)

evaluación y reorientación de las políticas públicas vigentes desde la década del 1990. La privatización empezó a ser considerada como un medio y no como un fin en sí misma. El propio término privatización, que provocaba reacciones adversas, fue paulatinamente reemplazado en el discurso oficial, y en su lugar se adoptó el lenguaje de las concesiones y la promoción descentralizada de inversiones.

La comisión encargada de las privatizaciones (COPRI) fue reorganizada para dar lugar a PROINVERSIÓN, un organismo con nuevos lineamientos y nuevos objetivos, entre los cuales se destacan el de “promover las inversiones preferentemente descentralizadas”. Para ello, se propuso “estimular la formación de agrupaciones y organizaciones de la sociedad civil que apoyen la presencia de inversionistas... diseñar mecanismos de participación local en el proceso de atracción y atención de los inversionistas...[y] coadyuvar en el proceso de conciliación entre las aspiraciones regionales y locales; y las responsabilidades sociales de los inversionistas respecto del entorno y la comunidad.”

En lo que se refiere a la regulación de los servicios públicos, las reformas se iniciaron, en realidad, durante el gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua. A los pocos meses de iniciar su gestión el gobierno promulgó el Decreto Supremo N° 032-PCM-2001, dirigido a **“fortalecer los actuales niveles de autonomía e independencia de los Organismos Reguladores”** y a facilitar el

“desarrollo de mecanismos que permitan ejercer una mejor fiscalización de su desempeño”.

Esta norma constituye el primer hito de las reformas, y expresa una concepción democrática y republicana, que contrasta con la visión dictatorial y oligárquica que estuvo vigente durante los años 1990. En esencia, la norma obliga a los reguladores a “establecer mecanismos que permitan (i) el acceso de los ciudadanos a la información administrada o producida por ellos; y, (ii) la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y en la evaluación del desempeño de dichos organismos”. Entre los principales mecanismos se incluye la obligación de publicar los proyectos de normas y resoluciones con su exposición de motivos, así como la correspondencia con las empresas y los organismos del sector, y un informe sobre el logro de sus objetivos.

También se adoptó el mecanismo de renovación secuencial y escalonada de los miembros de los Consejos Directivos de los organismos reguladores. Los cinco profesionales que integran estos Consejos son designados por períodos de cinco años cada uno, pero de manera tal que una vez por año se vence el período de uno de ellos, y por tanto se renueva uno de sus miembros anualmente.³ Este diseño asegura continuidad y neutraliza el impacto que, de otra manera, tendría el ciclo político electoral. En efecto, al asumir sus funciones un nuevo gobierno no puede reemplazar de inmediato a los cinco directores y debe respetar su permanencia hasta que concluya

³ Los cinco miembros son designados mediante Resolución Suprema, uno de ellos a propuesta del Ministro del sector correspondiente (Transportes y Comunicaciones en el caso del OSIPTEL y del OSITRAN, Energía y Minas en el caso del OSINERGMIN, Vivienda y Construcción en el caso de la SUNASS), otro a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, un tercero a propuesta del INDECOPI, y los otros dos – entre ellos su Presidente – son propuestos directamente por la Presidencia del Consejo de Ministros.

su período de designación.

Dada la impaciencia que suelen mostrar los gobernantes de turno por colocar a sus partidarios en cargos públicos, es oportuno destacar que el mecanismo de renovación escalonada opera de manera simétrica, tanto al empezar como al concluir el período de gestión gubernamental. Así, al culminar el ciclo de cinco años, los cinco directores habrán sido nombrados durante el período del gobierno saliente, de manera que el nuevo gobierno tampoco podrá modificar de manera inmediata la composición de los Consejos Directivos. De esta manera se asegura la continuidad y la evolución gradual de las políticas institucionales, lo cual reduce la incertidumbre y ofrece un entorno más estable que promueve y facilita la inversión privada.

En el marco normativo vigente, los organismos reguladores operan con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Los miembros de sus Consejos Directivos no representan a la institución que los propone para el cargo. En el desempeño de sus funciones deben actuar con independencia, no solo en relación con la entidad que propuso su nombramiento, sino frente a cualquier otra institución o entidad, pública o privada. Puede advertirse que las normas no establecen como requisito, para ser propuesto como director en un sector determinado, trabajar como funcionario en dicho sector. De hecho, no es recomendable que esto ocurra, pues un funcionario público dependiente de un Ministerio, podría ser vulnerable frente a eventuales presiones de sus superiores, incluyendo al Ministro.

Al respecto, el propio reglamento de la Ley Marco de los Organismos

Reguladores establece, de manera expresa, que el cambio en los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Economía y Finanzas, de los Ministerios sectoriales competentes, y del INDECOPI, que son precisamente quienes proponen la designación, no obliga a los miembros de los Consejos Directivos a renunciar a sus cargos. Esta norma rompe con una vieja tradición en la administración pública, según la cual al cesar un Ministro o la más alta autoridad de una institución, los funcionarios de mayor jerarquía deben poner sus cargos a disposición ante el nuevo titular. El diseño vigente impide que esta tradición se extienda al régimen de los Consejos Directivos de los reguladores, lo cual es apropiado al no encontrarse sus integrantes en relación de jerarquía o dependencia con la institución que propuso su nombramiento.

Con respecto al proceso de selección, las normas adoptadas establecieron la obligación de publicar y difundir la relación de los candidatos a directores, para que todas las partes interesadas pudieran expresar su opinión. La Ley Marco, aprobada bajo el régimen de Fujimori, fijó como requisitos para ser director, contar con un mínimo de cinco años de experiencia profesional, y también **“con una reconocida solvencia e idoneidad profesional”**. Posteriormente, en agosto del 2004, se promulgó una nueva Ley que añadía el requisito de **“acreditar por lo menos estudios completos a nivel de Maestría en materias relacionadas a la actividad objeto de competencia del organismo regulador”**; y también añadía una serie de incompatibilidades para ser miembro de los Consejos Directivos.

Otro hito destacado de las reformas en la regulación, fue la promulgación del

D.S. N° 124-PCM, en diciembre del 2001, bajo el gobierno de Alejandro Toledo. Esta norma tuvo como propósito “establecer mecanismos de transparencia adicionales” a los contemplados por las normas vigentes, con el argumento de que “la aplicación de dichos mecanismos ayudará a dotar de una mayor legitimidad y predictibilidad a las decisiones de los Organismos Reguladores”.

¿Cuáles son estos mecanismos? En primer lugar, la norma obliga a los reguladores a establecer y difundir los procedimientos de fijación de precios regulados, los cuales deben incluir una relación de los organismos competentes, la especificación de sus facultades, los plazos en que cada uno debe pronunciarse, los recursos que pueden interponer las empresas y los plazos relevantes. En segundo lugar, la norma establece que “las Empresas Prestadoras, los Usuarios y sus organizaciones representativas tienen el derecho a acceder a los informes, estudios, dictámenes o modelos económicos que sean el sustento de las Resoluciones que fijan precios regulados, salvo que esta información sea clasificada expresamente como confidencial por el Organismo Regulador, por afectar los intereses de alguna de las partes involucradas en el procedimiento”. En este caso, “la declaración de cierta información como “confidencial” deberá constar en una Resolución motivada del Consejo Directivo del Organismo Regulador”.

De otro lado, la norma reconoce expresamente el derecho de las empresas reguladas y de las organizaciones representativas de consumidores a “solicitar y obtener audiencias con los funcionarios de los Organismos Reguladores, a fin de

intercambiar opiniones respecto del proceso de fijación de precios regulados”, y obliga a estos organismos a publicar en su página *web* un relación de las reuniones que hubieren celebrado, indicando los nombres de las personas que participaron, el lugar y fecha de la reunión, y los temas tratados. Finalmente, el decreto en cuestión establece que “los Organismos Reguladores están obligados, con anterioridad a la publicación de la Resolución que fija precios regulados, a realizar una audiencia pública en la cual exponga los criterios, metodología, estudios, informes, modelos económicos o dictámenes que han servido de base para la fijación del precio regulado”. También se establece que el incumplimiento de estas obligaciones “será considerado falta grave, sancionable con destitución, sin perjuicio de la responsabilidad penal”.

Estas disposiciones fueron posteriormente incorporadas en la Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas promulgada en octubre del 2002.⁴ Muy pocos organismos públicos están sujetos a estándares similares de transparencia y rendición de cuentas, como los que están vigentes desde el año 2001 para el caso específico de los organismos reguladores.

Por último, es preciso destacar la Ley N° 28337, de agosto del 2004, la cual refuerza la autonomía de los reguladores y establece nuevos mecanismos e instancias de participación de los usuarios. El D.S. N° 032, promulgado a fines del 2001, ya establecía que la remoción de los directores solo ocurriría “en casos de falta grave comprobada y fundamentada, previa investigación en la que se les otorga un plazo no menor de 10 días para presentar

⁴ Ley N° 27838, promulgada el 3 de octubre del 2002.

sus descargos” La Ley N° 28337 fija procedimientos más exigentes, y añade que “en el caso de remoción, el Presidente del Consejo de Ministros informará, dentro de los diez (10) días útiles, a la Comisión Permanente del Congreso de la República las razones que motivaron dicha decisión.”⁵ Puesto en otros términos, no solamente consagra los principios de debido proceso sino que fortalece el blindaje de los reguladores al someter la eventual remoción de sus directores a un mecanismo adicional de control político. De otro lado, crea Consejos de Usuarios adscritos a cada uno de los organismos reguladores, de los cuales se espera que emitan opinión respecto del desempeño del regulador, participen en las audiencias públicas, realicen eventos académicos sobre los problemas del sector, reciban y presenten consultas de los usuarios y propongan líneas de acción.

En síntesis, puede afirmarse que durante los gobiernos de Paniagua y Toledo se constituyeron las bases normativas que sustentan los actuales sistemas de regulación, y se dieron pasos importantes en la dirección de fortalecer la autonomía de los organismos reguladores y de asegurar mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas en los procesos de regulación. Al mismo tiempo, es necesario llamar la atención sobre deficiencias que aún subsisten, algunas de las cuales se han agravado, como veremos, bajo la gestión del gobierno actual

En primer lugar deben destacarse las restricciones presupuestales y las normas de

austeridad que han afectado a todo el sector público. Tanto en el sector energía como en telecomunicaciones, las empresas están obligadas a contribuir al sostenimiento de los organismos reguladores, mediante aportes fijados como un porcentaje de sus ingresos.⁶ Considerando la rápida expansión de estos sectores durante los últimos años, estos aportes son suficientes para financiar las actividades de los organismos reguladores.

Sin embargo, desde la década de los años 1990 y también durante los gobiernos de Paniagua y Toledo, los reguladores no han podido disponer directamente de los aportes de las empresas, toda vez que sus presupuestos han estado sujetos a controles y restricciones establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y aprobadas por el Congreso de la República. En realidad, una fracción de los aportes de las empresas es retenida y revierte al fisco de manera que, en la práctica opera como una especie de impuesto adicional, que grava a los usuarios y a las empresas de servicios públicos.

El caso de las telecomunicaciones resulta particularmente ilustrativo, pues esta industria ha sufrido una extraordinaria expansión, al extremo que el volumen de ingresos generado actualmente por todas las empresas, es tres o cuatro veces mayor al registrado a mediados de los años 1990. Esta expansión ha traído consigo exigencias mucho más intensas y complejas para la actividad de regulación y supervisión a cargo del OSIPTEL. No obstante, el MEF

⁵ Ley N° 28337, promulgada en agosto del 2004. Esta Ley modifica de manera sustantiva la Ley marco de los organismos reguladores, promulgada en las postrimerías del gobierno de Fujimori, e incorpora los principios y procedimientos contenidos en el D.S. N° 032-PCM, aprobado en Marzo del 2001, perfeccionando algunos de ellos.

⁶ Naturalmente, los propios usuarios de servicios públicos también contribuyen a financiar el funcionamiento de los organismos reguladores de los servicios públicos. Considerando que las demandas por estos servicios son generalmente inelásticas al precio, debido a que no tienen buenos sustitutos, una elevada proporción del porcentaje aplicado a los ingresos como aporte a la regulación, lo terminan pagando los usuarios vía mayores tarifas.

se ha negado a aceptar los pedidos de ampliación en el número de plazas presentado por este organismo, a fin de contratar más personal calificado, de manera que el tamaño de la planta laboral del OSIPTEL, no difiere sustantivamente del tamaño a la fecha de su creación.⁷

A esto se añaden restricciones heredadas de las políticas de ajuste fiscal, como aquellas que limitan los viajes de funcionarios públicos al exterior, e incluso las adquisiciones de muebles.⁸ Tanto el sector energía como sobre todo el de telecomunicaciones, se encuentran en un proceso de cambio tecnológico acelerado; los reguladores tienen la enorme responsabilidad de identificar los principales desafíos generados por estos cambios, lo cual requiere precisamente conocer y compartir experiencias y lecciones con actores que operan en otros contextos nacionales. Es fundamental aprender de estas experiencias para no cometer los mismos errores; y los eventos internacionales sobre temas especializados de relevancia para la regulación, precisamente ofrecen un espacio privilegiado para facilitar el intercambio y el aprendizaje.

Resulta paradójico, por decir lo menos, que funcionarios de organismos públicos peruanos que ya cuentan con un prestigio bien ganado y reconocimiento fuera del país, tengan que declinar invitaciones a eventos internacionales, o condicionar su participación a que los organizadores cubran sus gastos de viaje. Por lo demás, estas normas de austeridad no resisten mayor análisis incluso desde una

lógica de costo- beneficio y austeridad fiscal, teniendo en consideración el fuerte impacto que la calidad de las decisiones regulatorias tiene en el desarrollo de la industria y en el bienestar de las personas, lo cual tiene efectos positivos sustanciales en la generación de recursos fiscales.

La segunda limitación importante de las políticas públicas vigentes durante los gobiernos de Paniagua y Toledo, se refiere a los mecanismos de selección de los directores, que indirectamente afectan también el reclutamiento y formación de una planta de profesionales especializados en los organismos reguladores. Si bien las normas establecen requisitos mínimos para asumir el cargo de director, el proceso de selección no ha tenido suficiente transparencia, y la calidad de la designación ha dependido, en última instancia, de la voluntad política del gobierno de turno.

Por último, aunque no menos importante, si bien el diseño institucional de los organismos reguladores estaba sustentado en normas fundamentales para proteger su autonomía – como aquellas referidas al debido proceso en casos de remoción de sus directores, a la renovación gradual y escalonada de los Consejos Directivos, y a las facultades y atribuciones otorgadas a dichos Consejos – algunas de estas normas no tenían rango de Ley, y por tanto otorgaban al Ejecutivo la posibilidad de modificarlas vía decreto, vulnerando esta autonomía. Regresaremos sobre este tema en la sección siguiente.

3.- LA REGULACIÓN BAJO EL NUEVO RÉGIMEN

Las decisiones adoptadas en el

⁷ A mediados del 2007, el número total de plazas incluidas en el cuadro de asignación de personal del OSIPTEL ascendía a 152, de las cuales solamente 126 se encontraban ocupadas.

⁸ Al parecer, las normas que restringen la adquisición de nuevos muebles de oficina han generado efectos perversos, pues han inducido a las instituciones públicas a incurrir en gastos más elevados en reparación de los muebles existentes, incluyendo muebles con piezas obsoletas.

ámbito de la regulación durante el primer año del segundo gobierno de Alan García, no han sido muy auspiciosas. En las líneas que siguen examinaremos las nuevas normas de austeridad y su impacto en la regulación, el proceso de selección de los nuevos presidentes de los organismos reguladores, y finalmente la decisión de concentrar el poder de decisión en los presidentes recién designados, que modifica de manera sustantiva el diseño institucional y debilita la autonomía de estos organismos.

3.1 Políticas de austeridad

Al asumir el cargo Alan García anunció medidas de austeridad adicionales, incluyendo el recorte del presupuesto de Palacio de Gobierno, la venta del avión presidencial y la reducción de los sueldos de todos los funcionarios públicos, incluyendo su propio sueldo. Al respecto anunció la presentación de una norma que fijara la unidad remunerativa del sector público en 2.600 soles. De este modo su sueldo como Presidente de la República se reduciría de 42 mil a 16 mil soles, y los sueldos de los congresistas bajarían a 15.600 soles.

A los pocos días se promulgó el Decreto de Urgencia N° 020-2006, el cual establecía **“como tope máximo por concepto de ingresos mensuales de toda índole, cualquiera sea su forma y modalidad contractual, nombramiento o designación, mecanismo y fuente de financiamiento, el monto de Quince Mil Nuevos Soles para la contratación de nuevo personal”**, en todas las entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales. También se estipula que dichas entidades **“solo podrán renovar los contratos laborales vigentes... reduciendo en cincuenta por ciento los ingresos por el exceso”** en relación al sueldo tope

anterior, autorizándolas a “renegociar todos los contratos laborales vigentes cualquiera sea su forma y modalidad contractual, mecanismo y fuente de financiamiento”.

La cifra de quince mil nuevos soles también se aplica **“como tope máximo por concepto de honorario mensual en los nuevos contratos de locación de servicios, de servicios no personales o de consultoría que se celebren con personas naturales de manera directa o indirecta, a través de convenios de administración de recursos, costos compartidos u otras modalidades similares, independientemente de la fuente de financiamiento”**. Y para que no queden dudas sobre los alcances de la norma, se establece también que las entidades públicas están autorizadas a negociar los contratos que ya estaban vigentes antes de su promulgación, con el propósito de reducir los honorarios mensuales y ajustarlos al nuevo tope establecido.

En un país como el Perú, con casi la mitad de las personas viviendo en situación de pobreza y sufriendo privaciones, la austeridad en la gestión pública obviamente constituye un imperativo ético y político de carácter prioritario. En realidad, la austeridad tiene una gran acogida en la opinión pública y, en esa medida, también resulta políticamente rentable. En su discurso inaugural, el Presidente García observó, acertadamente, que **“el Perú ve al Estado y al sistema político como centros de frivolidad y de nepotismo, como nombramiento de partidarios y parientes, como empleo público que se agiganta, pero no sirve bien ni se descentraliza, como oportunidad de viajes placenteros, publicidad vanidosa y asesores innecesarios”**.

Al mismo tiempo, es preciso advertir que la reducción de la pobreza y de los escandalosos niveles de desigualdad que se observan en el Perú requieren del fortalecimiento del Estado, precisamente para enfrentar y equilibrar el poder de las grandes empresas y los grupos económicos. Si bien no es ético ni políticamente sostenible que los funcionarios públicos de un país pobre reciban remuneraciones elevadas, a un nivel similar al de sus contrapartes en las grandes empresas privadas, también es preciso llamar la atención sobre los riesgos de debilitar al Estado, limitando su capacidad de atraer y retener a profesionales calificados.

Lamentablemente las políticas tributarias en el Perú no han sido suficientemente equitativas. Esto explica, junto con otros factores, las desigualdades que se observan en las remuneraciones en el sector público y el sector privado. ¿Cómo justificar, éticamente, que un profesional altamente calificado y dedicado al servicio público, deba aceptar un sueldo mucho menor al que obtendría en la empresa privada? ¿No sería más equitativo elevar los impuestos que pagan las grandes empresas privadas y sus ejecutivos, a fin de generar recursos suficientes para mejorar las remuneraciones de los servidores públicos que deben regularlas? ¿Quiénes se benefician con un Estado débil, con funcionarios poco calificados y mal remunerados, incapaces de proteger a sus ciudadanos de los abusos del poder

económico? Necesitamos una austeridad auténtica, en el marco de políticas públicas orientadas por principios de equidad y de respeto a la dignidad humana, y no de una austeridad contaminada por la demagogia política.⁹

En las líneas que siguen, destacamos algunos efectos inmediatos de las medidas de austeridad en el funcionamiento de los organismos reguladores. La aplicación retroactiva de la norma, y en particular la revisión de los contratos para imponer el nuevo tope de 15 mil soles mensuales a los honorarios de los consultores, ha paralizado los estudios que se venían realizando, algunos de los cuales estaban a cargo de consultores internacionales especializados. Como era de esperarse, ellos se han negado a aceptar la imposición de nuevos términos, que exigían un recorte de sus honorarios. Además de las consecuencias negativas derivadas de la paralización de los estudios en marcha, puede destacarse la grave pérdida de reputación del Estado peruano, y una mayor dificultad para contratar consultores en el futuro.¹⁰ En consecuencia, las medidas adoptadas han debilitado a los organismos reguladores, al restringir su acceso a servicios de consultoría especializada.

También es preciso destacar que las normas de austeridad se aplican a personas naturales y no a personas jurídicas, y en esa medida pueden generar un efecto perverso: los organismos públicos tienen menores

⁹ La Real Academia Española define la demagogia como la «degeneración de la democracia, consistente en que los políticos, mediante concesiones y halagos a los sentimientos elementales de los ciudadanos, tratan de conseguir o mantener el poder». En el diccionario wikipedia se destaca la idea de “demagogia como un tipo perverso de oratoria, que permite atraer hacia los intereses propios las opiniones de los demás utilizando falacias o argumentos aparentemente válidos que, sin embargo, tras un análisis de las circunstancias, pueden resultar inválidos o simplistas.” Aristóteles se refería a ella como una forma de gobierno corrupta y opuesta a la democracia.

¹⁰ Un ejemplo ilustrativo de las consecuencias de estas restricciones, es el último proceso de revisión del factor de productividad en telefonía fija. En el marco de este proceso la empresa regulada contrató no menos de ocho estudios de

restricciones para contratar a empresas consultoras, las cuales frecuentemente cobran honorarios más elevados que los consultores individuales. Así, en lugar de generar ahorros al fisco, las normas aprobadas pueden tener un efecto contrario al anunciado.

Uno de sus efectos más importantes ha sido el de amplificar la brecha de remuneraciones entre el sector privado y el sector público, reduciendo drásticamente la posibilidad de atraer y retener, como servidores públicos, a profesionales calificados. Con diferencias tan elevadas, los más destacados preferirán trabajar en la empresa privada. Naturalmente, siempre hay personas con menores calificaciones pero interesadas en ingresar al sector público, aun con salarios reducidos, especialmente cuando tienen la expectativa de aprovechar sus conexiones políticas. Obviamente, este no es el tipo de personas que pueden ofrecer un servicio público de calidad a los ciudadanos.

Por último, es preciso anotar que la aplicación de estas normas de austeridad ha generado distorsiones en la estructura de sueldos de los organismos reguladores. Por ejemplo, los ingresos anuales que actualmente reciben los Presidentes de estos organismos, son inferiores a los

ingresos anuales que reciben funcionarios de menor jerarquía, los cuales incluyen 14 sueldos al año, compensación por tiempo de servicios, y otros beneficios. A la fecha, sin embargo, todos ellos reciben ingresos muy inferiores a los que obtienen los principales funcionarios de las empresas reguladas.¹¹

3.2 La selección de los nuevos presidentes

En diciembre del 2006 el gobierno constituyó un comité de selección con el encargo de convocar, evaluar y seleccionar a los Presidentes de los Consejos Directivos de los organismos reguladores.¹² A los pocos días el presidente de dicho Comité advirtió que **“los topes salariales limitarán el interés de profesionales de mayor nivel y experiencia para aspirar a dichos cargos”**¹³. De hecho, el plazo para recibir las postulaciones - que vencía el 5 de enero del 2007 - fue luego extendido hasta el 12 de enero debido a la poca concurrencia de interesados. También comentó que los miembros de la comisión de selección estaban preocupados por el impacto de las normas de austeridad, y los bajos pagos previstos para las nuevas autoridades. Llamó la atención sobre el hecho que **“se está limitando el interés de los mejores profesionales técnicos que son, precisamente, los que el país necesita para**

consultoría para sustentar su posición. Uno de estos estudios, elaborado por la empresa consultora Alterna, incluyó un escrito del Dr. Richard Webb Duarte, quien como se indica en la nota siguiente, presidió el comité de selección de los presidentes de los organismos reguladores. En contraste, y a diferencia de los procesos anteriores, el OSIPTEL no contrató estudio alguno.

¹¹ Hasta julio del 2006, los Presidentes de los Consejos Directivos de los organismos reguladores recibían, como toda remuneración y durante el régimen de cuarta categoría, un honorario aproximado de 24 mil soles, durante doce meses al año. No recibían otros beneficios adicionales, como compensación por tiempo de servicios ni vacaciones. Las normas de austeridad han reducido este honorario a 15 mil soles mensuales, manteniendo los 12 meses y las demás condiciones laborales.

¹² El comité de selección estuvo presidido por Richard Webb e integrado por Roberto Morales Morales, Amadeo Prado Benítez, Carlos Casas Tragodara, Fabiola Capurro Villarán, Ramón Pérez Prieto y Raul Bao García. También fue designado como Secretario Técnico del Comité el Sr. Juan Chau Elías.

¹³ El Peruano, 11 de enero, 2007. <http://www.elperuano.com.pe/edc/2007/01/11/eco7.asp>

estas entidades”.¹⁴

Los medios de comunicación también reportaron declaraciones del Ministro de Economía y Finanzas, en el sentido de que el Ejecutivo estaba preparando un proyecto de ley para que algunos funcionarios, como los presidentes de los organismos reguladores, reciban una remuneración superior a 15 mil soles mensuales. No obstante, hasta la fecha de escribir este artículo, el proyecto no había sido presentado al Congreso de la República. Por el contrario, los líderes políticos del partido en el gobierno han cuestionado, nuevamente, el nivel comparativamente elevado de las remuneraciones en otros organismos públicos especializados, como el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de banca y Seguros.

En relación con el proceso de selección y cómo era de esperarse, finalmente se registró un número elevado de postulantes interesados en presidir los organismos reguladores. De acuerdo con el procedimiento establecido, la comisión procedió a evaluarlos y luego dispuso la publicación de las listas con la relación de candidatos considerados aptos para presidir cada uno de los organismos.¹⁵ Concluida la etapa de entrevistas, el comité publicó listas cortas con los 4 finalistas para cada organismo, quienes a su juicio obtuvieron

los mayores puntajes, y a los pocos días se publicó la Resolución Suprema, suscrita por el Presidente de la República y el Primer Ministro, designando a los nuevos Presidentes de los reguladores.

Formalmente, el proceso de selección se llevó a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido.¹⁶ Sin embargo debe mencionarse que, sorprendentemente, el comité de selección excluyó de las listas cortas de finalistas a algunos candidatos con trayectoria profesional destacada. En contraste se incluyó, en el caso de los finalistas al OSIPTEL, a una persona que tenía relación de dependencia laboral con una de las empresas reguladas del sector, lo cual configuraba una evidente incompatibilidad para ejercer el cargo.¹⁷ También fue incluida, y luego seleccionada como Presidente de SUNASS, una persona que se venía desempeñando como asesor del Ministro del sector, miembro del partido de gobierno. Además, ni los representantes de asociaciones de usuarios ni los ciudadanos en general tuvieron la oportunidad de revisar los ensayos presentados por los candidatos, y tampoco de participar en el proceso de entrevistas. Por todo ello, el proceso no alcanzó los estándares de transparencia y participación ciudadana que deberían adoptarse para la selección de funcionarios públicos, sobre

¹⁴ Ver al respecto Resumen Semanal, Lima, 3-9 de enero del 2007, N° 1417, DESCO. <http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/Rs1417.rtf>

¹⁵ Las listas publicadas incluyeron 32 candidatos aptos para el OSIPTEL, 26 para el OSINERG, 22 para el OSITRAN y 23 para la SUNASS.

¹⁶ R.S. N° 355-2006-PCM, del 6 de diciembre del 2006.

¹⁷ La Ley Marco de organismos reguladores señala expresamente que no pueden ser miembros del Consejo Directivo “los directores, representantes legales o apoderados, empleados, asesores o consultores”, de “empresas vinculadas a las actividades materia de competencia de cada organismo regulador”. Tampoco “las personas que prestaron servicios a las entidades reguladas, o mantuvieron con ellas relación comercial, laboral o de servicios, desde cualquier modalidad en el período de un (1) año anterior a su designación, con la única excepción de quienes solo tuvieron la calidad de usuarios.” (Ley N° 27332, modificada mediante Ley N° 28337, artículos 6 y 8 respectivamente). La verificación de esta incompatibilidad, pondría en tela de juicio la calificación como “apto” del candidato que motiva esta observación.

todo aquellos que desempeñan funciones gravitantes en la vida del país.¹⁸

Una opción a considerar en el futuro, como parte de una propuesta integral de reformas, es la convocatoria a audiencias públicas con los candidatos a ocupar los cargos de dirección en los organismos reguladores, como parte del proceso de evaluación, así como también la participación del poder legislativo en el proceso mismo de designación. Como se indicó líneas arriba, las normas vigentes establecen que en casos de remoción de los directores, el presidente del Consejo de Ministros debe explicar las razones de remoción ante la Comisión Permanente del Congreso de la República. Dado que el poder legislativo ya está de alguna manera involucrado en los procesos de remoción, no tendría mucho sentido excluirlo de los procesos de designación.

Esta opción enfrenta algunos riesgos derivados de prácticas políticas perniciosas para el fortalecimiento del Estado y de la democracia, como por ejemplo la negociación de cuotas partidarias en el proceso de selección de candidatos que muchas veces no tienen las calificaciones requeridas. El reciente caso del Tribunal Constitucional, ofrece un buen ejemplo ilustrativo. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que los Consejos Directivos de los reguladores se renuevan de manera secuencial, a un ritmo de un director cada año, los frecuentes retrasos y entrampamientos que se observan en las decisiones del poder legislativo, constituyen otro obstáculo que limita su participación en el proceso de designación. En este orden

de ideas, sería necesario diseñar mecanismos que aseguren que dicha participación contribuya a fortalecer, en lugar de debilitar, la autonomía de los organismos reguladores frente a los grupos económicos y las presiones políticas de corto plazo, afirmando el rol que deben jugar en la ejecución de políticas de Estado, las cuales generalmente tienen plazos más largos de maduración.

3.3 La concentración del poder de decisión

En mayo del 2007 el gobierno promulgó un decreto supremo, modificando los reglamentos de los organismos reguladores de los servicios públicos.¹⁹ El decreto otorga a los recién designados presidentes de estos organismos, la facultad de designar y remover al gerente general e, indirectamente, a todos los demás gerentes. Hasta la promulgación de esta norma, la designación y remoción del gerente general estaba a cargo de los Consejos Directivos. Los argumentos presentados en la parte considerativa de este decreto, son sumamente débiles, carecen de sustento y coherencia, y no resisten mayor análisis. En efecto, se afirma que la función ejecutiva de los reguladores requiere que la gerencia general dependa funcionalmente de la Presidencia del Consejo Directivo, sin explicar por qué lo requiere.

Luego se afirma, sin ofrecer sustento alguno, que **“para mayor eficiencia y eficacia en la gestión administrativa, es pertinente que la designación y remoción del Gerente General, así como de los demás gerentes en los organismos**

¹⁸ También debe mencionarse que la ponderación asignada a las entrevistas y a los ensayos puede considerarse excesiva (20 puntos de un total de 90), en la medida que otorgaba un margen de discreción elevado a los integrantes del comité. Además, los ensayos presentados por los candidatos no fueron puestos a disposición del público.

¹⁹ D.S. N° 046-2007-PCM, publicado el 28 de Mayo del 2007.

reguladores de la inversión privada de los servicios públicos, dependa del Presidente del Consejo Directivo”. La afirmación de que es más eficiente y eficaz concentrar el poder de decisión en una sola persona, prescindiendo de la opinión del órgano colegiado o directorio, contradice las mejores prácticas y principios de gobierno corporativo que se vienen difundiendo a escala global, tanto en el sector público como también en el ámbito privado.²⁰ De Filippi observa al respecto que “como en cualquier empresa privada y con el objetivo de propiciar una gestión eficiente, el presidente debe proponer o estar de acuerdo con la designación del gerente; sin embargo, esta tarea debe recaer necesariamente en el directorio”²¹ También se advierte la incoherencia de exigir a los miembros de los Consejos Directivos responsabilidad administrativa, e incluso penal, por las decisiones que toman, cuando al mismo tiempo se desconfía de su criterio y se les niega la facultad de designar a los gerentes generales.

Otro argumento expuesto en la parte considerativa, se refiere a la supuesta pertinencia de “uniformizar... las disposiciones sobre la dependencia funcional de la gerencia general y las gerencias”. Se cita la Ley N° 26734, de creación del OSINERG, promulgada durante el gobierno dictatorial de Fujimori, sugiriendo que constituye una referencia suficiente para uniformizar la concentración del poder de decisión. No se mencionan las normas promulgadas durante los gobiernos democráticos de Paniagua y Toledo, las

cuales otorgan a los Consejos Directivos de los otros tres reguladores, la facultad de designar y remover al gerente general. ¿Por qué no uniformizaron la Ley sectorial mencionada a fin de asegurar su consistencia con las otras tres normas sectoriales vigentes? El argumento de uniformizar pretende, en realidad, disfrazar la regresión a un diseño autoritario, caracterizado por la falta de transparencia y la concentración del poder de decisión, como el que estuvo vigente durante los 1990.²²

El decreto en cuestión se publicó de manera sorpresiva un fin de semana, sin consulta ni discusión alguna, lo cual nuevamente contrasta con las normas y principios de transparencia, que obligan a los organismos reguladores a publicar previamente todas sus propuestas normativas y regulatorias, e incluso a convocar a audiencias públicas, con el propósito de recibir y procesar los comentarios de todas las partes afectadas. Dos días después renunciaron todos los miembros del Consejo Directivo del OSIPTEL, con la explicable excepción de su presidente, a quien se atribuye la iniciativa de gestionar la aprobación del controvertido decreto. De inmediato, el presidente de OSIPTEL procedió a remover al gerente general, y designó en el mismo acto a una persona de su entorno (quién, como era de esperarse, carece de experiencia y formación en temas relevantes para la regulación de las telecomunicaciones). Poco después renunciaron todos los directores de OSITRAN, con la excepción de su

²⁰ Ver por ejemplo, “Principios de gobierno corporativo”, OCDE, 2004. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/37191543.pdf>

²¹ Aldo Defilippi. “En defensa de la autonomía.” En *Gestión* 13 de junio del 2007, p. 15.

²² Ver al respecto, José Távora “La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia”. En John Crabtree Ed. *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, Lima: CIUP, PUCP, IEP, 2006.

presidente.

En medio de la controversia generada, el presidente Alan García declaró que los presidentes de los reguladores debían tener la atribución de nombrar **“a sus principales colaboradores administrativos”**, como el gerente general, para manejar mejor a sus respectivas instituciones. Sostuvo que **“no puede haber un presidente ejecutivo con un gerente general que, de pronto, esté en contra de él; se necesita dar operatividad y línea de mando a todas las instituciones”**.²³

Al respecto es oportuno precisar que los gerentes generales no son **colaboradores administrativos**, como equivocadamente afirma Alan García. El reglamento del OSIPTEL, establece como funciones del gerente general ejercer la representación legal, administrativa y judicial de la institución, proponer las políticas y estrategias de desarrollo así como la contratación, promoción, suspensión o remoción de los gerentes de línea y funcionarios de nivel gerencial, proveer al Consejo Directivo y al Presidente de la información que permita una toma de decisiones adecuada, y resolver en primera instancia los casos y controversias que le correspondan según las leyes y reglamentos, entre otras. Aprueba y desaprueba los contratos de interconexión, revisa y presenta todas las decisiones tarifarias al Consejo Directivo.

Como puede apreciarse, estas

funciones no son exclusiva ni principalmente de carácter administrativo. De hecho, buena parte de la labor propiamente administrativa está a cargo del Gerente de Administración. La Gerencia General es la primera instancia de decisión en los procedimientos sancionadores, y es también la instancia que somete a consideración del Consejo Directivo los proyectos de normas y regulaciones que finalmente aprueba la institución. La afirmación de que los gerentes generales son **colaboradores administrativos**, y que por tanto no requieren de experiencia ni formación especializada, esconde una grave irresponsabilidad y, por cierto, ofrece una interpretación tergiversada sobre el rol fundamental que realmente desempeñan en la marcha de la institución.

El Presidente García también sostuvo que **“no puede haber un presidente ejecutivo con un gerente general que, de pronto, esté en contra de él; se necesita dar operatividad y línea de mando a todas las instituciones”**. Al respecto es oportuno recordar, citando nuevamente el Reglamento del regulador de las telecomunicaciones, que **“el Consejo Directivo es el órgano máximo del OSIPTEL. Tiene a su cargo el establecimiento de las políticas y la dirección del organismo”** (artículo 73°). Por lo tanto, lo que en realidad no puede haber es un Gerente General que esté en contra del Consejo Directivo. Como se

²³ Ver al respecto Gestión 1° de junio del 2007, p.19. Sobre el tema se pronunció el Ministro de Economía y Finanzas, quien afirmó que la norma estaba orientada a facilitar el trabajo de la presidencia ejecutiva de los reguladores. En la misma línea, Richard Webb sostuvo que si el presidente no nombra a su gerente, podría presentarse una situación de discrepancia que afectaría la eficacia y eficiencia del trabajo. Finalmente, la Ministra de Transportes y Comunicaciones calificó como “poco feliz” la norma aprobada, y propuso otorgar a los reguladores autonomía constitucional, similar a la que tienen organismos como el BCR. De otro lado, la promulgación del decreto fue criticada por diversos medios de comunicación y analistas económicos y políticos, entre ellos Augusto Alvarez Rodrich, Cecilia Blume, Alfredo Bullard, Gianfranco Castagnola, Elmer Cuba, Aldo Defilippi, Pedro Pablo Kuczynski, Nelson Manrique, David Rivera y Juan Carlos Valdivia, entre otros.

indicó anteriormente, la industria de las telecomunicaciones se caracteriza por un alto dinamismo tecnológico, lo cual hace necesario actualizar, de manera permanente, los diagnósticos, modelos, estrategias y políticas de desarrollo de la industria. Por inercia o incluso por defender honesta y lealmente una visión equivocada, puede ocurrir, como de hecho ha ocurrido (por ejemplo cuando se acordó regular los cargos de interconexión en redes móviles), que un Gerente General se resista a aceptar una decisión de política regulatoria acordada por el Consejo Directivo y que dicho Consejo se vea obligado a removerlo, incluso con la oposición de su Presidente.

En este orden de ideas, y teniendo en consideración el impacto que la dirección colegiada tiene en la calidad de las decisiones, la afirmación presidencial de que **“se necesita dar operatividad y línea de mando a todas las instituciones”**, interpretada en el sentido de que se requiere concentrar el poder de decisión, supuestamente para lograr **“mayor eficiencia y eficacia en la gestión administrativa”**, pone en evidencia el intento de justificar un error muy grave. La norma en cuestión también debilita los incentivos al buen desempeño profesional y las líneas de carrera, toda vez que las buenas relaciones con el presidente, pueden ocupar ahora un lugar central en la motivación de la conducta de los funcionarios.²⁴

Una dimensión central de la eficiencia y la eficacia, sobre todo en

organismos que desempeñan funciones complejas, es precisamente el establecimiento de incentivos y líneas de carrera para el desarrollo profesional, con procedimientos y criterios de selección, evaluación y promoción del personal sobre la estricta base de sus méritos, lo cual facilita la cooperación activa al interior de equipos multidisciplinarios. Esto se sustenta, a su vez, en la afirmación de la ética profesional en el desempeño de las funciones especializadas a cargo de la institución. Este proceso puede tomar varios años, e involucra la adopción de códigos de calidad y excelencia, sustentados en una sólida formación académica. En este terreno juegan un rol decisivo las redes de profesionales especializados, al igual que las instituciones de la sociedad civil, incluyendo a las universidades, los colegios profesionales, y las asociaciones de consumidores, las cuales permiten que los efectos de reputación operen de manera efectiva. Lamentablemente, este proceso puede ser debilitado en muy pocos meses, como viene ocurriendo desde que asumió sus funciones el nuevo gobierno.

En respuesta a los cuestionamientos de los directores renunciantes, el premier Jorge Del Castillo declaró que los directores fueron “nombrados a dedo” por el gobierno anterior, dejaron de trabajar en las entidades que los propusieron, y “por decoro” debieron renunciar. Estas declaraciones revelan una grave ignorancia del marco normativo vigente, que preocupa y sorprende por tratarse del Primer Ministro.

²⁴ La vigésimo cuarta política de Estado, aprobada hace muy pocos años por el Acuerdo Nacional, afirmaba la importancia de construir un Estado eficiente y transparente. Los partidos políticos que suscribieron dicho acuerdo, incluyendo el Partido Aprista, se comprometieron a garantizar la protección de los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores. Se acordó, como una de las metas para el año 2006, que el 100% de los funcionarios y servidores públicos serían contratados mediante concurso público. Una vez más, como tantas veces en la historia de nuestro país, este acuerdo ha quedado solamente en el papel.

Como se explicó en la sección anterior, los directores no **representa** a las instituciones que los propusieron y, precisamente por decoro, tenían la responsabilidad de mantenerse en funciones durante su período de designación, actuando con independencia y rechazando todo tipo de presiones. Sus renunciaciones, como puede apreciarse de la lectura de sus cartas, precisamente expresan el rechazo a la vulneración de la autonomía institucional.

En realidad, la norma aprobada altera sustantivamente el diseño institucional vigente desde el gobierno de transición a la democracia. Violenta el principio de dirección colegiada, rompe el equilibrio entre los Consejos Directivos y sus Presidentes, fractura el mecanismo de renovación escalonada y debilita dichos Consejos. En efecto, durante el nuevo régimen, los cambios en la presidencia de los reguladores – que prácticamente coinciden con el ciclo político electoral – traerán consigo el reemplazo de funcionarios de carrera, por personas de confianza del nuevo presidente. Cada cambio de opinión del presidente en sus relaciones con los gerentes, puede provocar que estos últimos sean reemplazados con facilidad, prescindiendo de la opinión de los otros directores.

Como advierten algunos analistas, se ha atentado contra la estabilidad institucional y contra el desarrollo de la carrera pública en estos organismos especializados. Muy pocos profesionales de prestigio aceptarán trabajar donde prevalece el carné partidario o la amistad con el titular del pliego. Por último, debe señalarse que la concentración del poder de decisión reduce la transparencia, eleva la discrecionalidad de las decisiones y, en esa medida, aumenta los riesgos de corrupción.

4. REFLEXIONES FINALES

¿Quiénes ganan y quiénes pierden con el debilitamiento de los organismos reguladores? Los que ganan son todos los agentes, públicos y privados, más diestros (o siniestros) y proclives a la corrupción. La que pierde es la sociedad en su conjunto, en especial los consumidores. Las empresas que respetan principios de responsabilidad social, como aquéllas que responden a estándares más exigentes de conducta ética en el gobierno corporativo, se verán debilitadas y dejarán de invertir. Y viceversa, con lo cual se pervierte el mecanismo de selección: no sobrevivirán los más eficientes en un sentido económico y tecnológico, sino los más hábiles y capaces de operar en un entorno de corrupción.

Estos efectos no necesariamente serán percibidos en el corto plazo, debido a la incidencia de otros factores que también afectan los procesos de inversión. Sin embargo, de mantenerse las conductas y las políticas descritas, pronto apreciaremos sus consecuencias. Los sectores más afectados serán aquellos caracterizados por su dinamismo tecnológico y que requieren de inversiones elevadas, como es el caso de las telecomunicaciones, y también las industrias que se encuentran en sus etapas iniciales de desarrollo, como es el caso de la industria del gas. En última instancia, los efectos negativos afectarán a la sociedad en su conjunto, en especial a los consumidores y a los más pobres, que aún no tienen acceso a los servicios. Nuevamente se pondrá en evidencia que el desarrollo sostenido no fluye de manera natural y espontánea, sino que requiere de una voluntad política democrática y respetuosa de las instituciones, y de un esfuerzo deliberado por formular e implementar buenas políticas públicas.