

Privatizaciones y Concesiones. Por que sí

Por: Alonso Rey B.* / Ana Julia Mendoza C.**

Luego de revisar la situación de las principales empresas públicas prestadoras de servicios, previa y posteriormente a su privatización, los autores destacan los exitosos resultados obtenidos a través de la inversión privada en la prestación de los servicios básicos, al generar mayores ingresos al Estado, y a la vez, brindando un servicio más eficiente para los usuarios.

Bajo tales premisas, hoy resulta imperativo continuar con las políticas de transferencia al Sector Privado de las empresas públicas y con la concesión a manos privadas de los servicios públicos e infraestructura.

1. Introducción

Durante más de una década el Estado peruano emprendió un proceso de promoción de la inversión privada, con la finalidad de transferir al sector privado la conducción de sectores económicos vital, mantenido, ineficientemente, en manos del Estado durante más de veinte (20) años. Este proceso se canalizó, por un lado, a través de la privatización de empresas públicas (en adelante "EP"), las cuales controlaban los principales sectores productivos y se encargaban de prestar a la población los principales servicios públicos y, por otro lado, a través de una política de entrega en concesión de la prestación de servicios públicos, antes íntegramente brindados por el Estado.

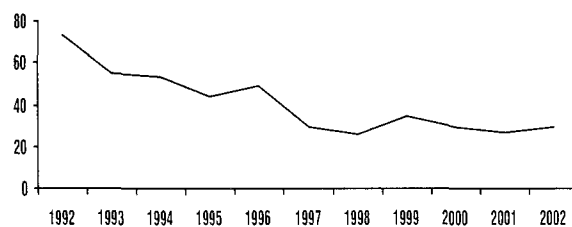
Ahora bien, pese a que, como se verá en el presente artículo, los beneficios producidos por la inversión privada a lo largo de los últimos 14 años son incuestionables, en los últimos años la promoción de la inversión privada en determinados sectores, viene siendo objeto de importantes objeciones por parte de determinados sectores políticos, empresariales, pero principalmente por parte de agrupaciones de trabajadores y del público en general. Según cifras de Apoyo Opinión y Mercado, el nivel de aprobación de los procesos de privatización y de entrega en concesión ha ido decreciendo rápidamente durante la última

década, pasando de un ratio de aprobación del 70% en 1992 a uno del 30% en el 2002,¹ lo cual ha influido en la desaceleración de los procesos de privatización y entrega en concesión.

2. El Origen de las EP

Hasta inicios de los años 60, el rol del Estado Peruano en la economía era principalmente un rol pasivo. El Estado se limitaba a mantener determinadas condiciones básicas de estabilidad política para mantener el crecimiento económico, principalmente basado en la exportación de materias primas.² Este esquema de intervención, o mejor dicho de no intervención del Estado en la economía, empezó a modificarse durante el primer gobierno de Belaúnde Terry, en el cual se procuró que el Estado asumiera las

Nivel de Aprobación de Procesos de Privatización



* Socio del Estudio Payet, Rey, Cauvi Abogados. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de postgrado en Derecho Comparado (M.C.L.) en la Universidad de Illinois (Urbana-Champaign). Presidente del Comité Especial de entrega en concesión del Proyecto Teleférico Aguas Calientes - Machu Picchu. Miembro del Comité Especial de Privatización del Empresas Regionales Eléctricas. Presidente del Comité Especial de Privatizaciones de los Hoteles de Turistas.

** Alumna de octavo ciclo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

1 APOYO COMUNICACIONES. *El Potencial de la Inversión privada en el Perú. Las privatizaciones y concesiones como herramientas del progreso para los peruanos.* p. 9. Para acceder a este documento visitar: www.adepsep.com

2 CRABTREE John. *Alan García en el Poder. Perú 1985-2000.* Lima: Peisa, 2005. p. 15.

riendas del desarrollo de las actividades económicas, principalmente a través de la inversión del Estado en obras de infraestructura.³ Sin embargo, no es sino a partir de 1968, durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que, como consecuencia de la implementación de políticas intervencionistas y “nacionalistas”, el Estado deja de ser un agente pasivo a intervenir directa o indirectamente en gran parte de las principales actividades económicas, con los resultados catastróficos ahora conocidos.

En efecto, es durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que se da inicio a lo que algunos han denominado la “aventura empresarial del Estado” con la creación de más de 175 EP, las cuales generaron pérdidas acumuladas de más de US\$ 2,500 millones durante los 12 años de gobierno. De acuerdo con cifras del Instituto Peruano de Economía las pérdidas acumuladas generadas por las EP durante el gobierno de las fuerzas armadas traídas a valor presente alcanzarían los US\$ 18,780 millones.⁴ Adicionalmente, la creación de EP, en muchos casos producto de expropiaciones al sector privado, tuvo como resultado el incremento de la planilla pública en más de un 83%, lo cual generó un incremento de la deuda pública como única forma de financiar el gasto generado por las EP. La consecuencia lógica de esta política estatista no pudo ser otra que la fuga de capitales privados, por lo que, el desarrollo económico del Perú quedó, principalmente, en manos del Estado. La inversión pública durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas llegó a representar el 50% de la inversión total.⁵

A principios de los años 80, restituida la democracia, Belaúnde Terry intentó implementar un sistema económico más liberal, para lo cual buscó promover la inversión privada nacional y extranjera. Sin embargo, los autores coinciden en que la política implementada por Belaúnde no modificó el esquema de “capitalismo del Estado” en el que se encontraba inmersa la economía peruana.⁶ Por su parte el gobierno de Alan García regresó a una política de mayor intervención estatal, y al igual que en el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas se dio prioridad a la planificación estatal y a la intervención económica.⁷

Ante este escenario, y frente a la grave crisis económica y política en la que se encontraba inmerso el Perú a finales de los años 80, Alberto Fujimori da inicio a partir de 1990 a un proceso de reforma estructural, el cual tuvo

entre sus pilares la redefinición del rol del Estado, lo cual llevó a la eliminación de los monopolios estatales y a la privatización de las EP.⁸ En este contexto, se promulgaron el Decreto Legislativo 674 “Ley para la promoción de la inversión privada en las empresas del estado” y el Decreto Legislativo 757, “Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada” los cuales sentaron las bases del proceso de promoción de la inversión privada.

3. El Fracaso de las EP

Durante más de veinte (20) años las EP se mostraron incapaces de administrar adecuadamente los servicios o actividades productivas a su cargo, lo cual, como veremos más adelante, no es un fenómeno exclusivo de las EP peruanas, sino que se manifiesta comúnmente en países en los cuales el Estado intenta asumir directa o indirectamente, la conducción de gran parte de las actividades económicas. En este sentido, concuerdo con Robert Barro, quien concluye, en un estudio, que los gobiernos grandes son malos para el crecimiento económico.⁹

Ahora bien, la pregunta que surge es ¿a qué se debe el fracaso de las EP? Considero que no existe una única respuesta a la pregunta planteada, sin embargo, si es posible identificar una serie de factores que, en términos generales, desincentivan la administración eficiente de las EP.

3.1. Factores que Determinan el Fracaso de las EP

Los estudios coinciden en señalar que uno de los principales factores que influyen en el fracaso de las EP, es la intromisión política en las EP. En efecto, normalmente los gobiernos utilizan a las EP para conseguir objetivos políticos, dejando de lado consideraciones como la productividad y eficiencia de las mismas.¹⁰ En este sentido, respecto a las EP peruanas, en un estudio realizado a finales de los años 90 Drago Kisic señaló: “La ineficiencia de las empresas públicas se explica en parte, por la interferencia política en la toma de decisiones dentro de las empresas, lo que se reflejaba principalmente en las políticas tarifarias y en el excesivo nivel de personal, entre otros factores.”¹¹

Por su parte, Máximo Torero concluye, en un estudio sobre el impacto de la privatización en el rendimiento de las EP peruanas, que las EP antes del inicio del proceso de privatización se caracterizaban por una

3 WISE, Carol. *The politics of Peruvian Economic Reform: Overcoming the Legacies of State-Led Development*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol 36. Nº 1, 1994.

4 INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA. *Consecuencias económicas de la “revolución” de Velasco*. Para acceder a este documento visitar: www.ipe.org.pe

5 Ibid

6 KISIC, Drago. *Privatizaciones inversiones y sostenibilidad de la economía peruana*. En: *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía, 1999. p. 79.

7 CRABTREE John. *Op cit*. p. 17.

8 KISIC Drago. *Op cit* p. 83.

9 BARRO, Robert. *Determinants of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study*. The MIT Press: Cambridge Massachussets. 1997. Citado por SMITH Andrew y Michael TREBILCOCK. *State-Owned Enterprises in Less Developed Countries: Privatization and Alternatives Reform Strategies*. European Journal of Law and Economics, November 2001. p. 226.

10 CHONG Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES. *The truth about privatization in Latin America*. En: *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Washington: Stanford University Press y el Banco Mundial, 2005. p. 27

11 KISIC, Drago. *Op cit*. p. 80.

extensiva intervención por parte de los políticos y por la existencia de objetivos ambiguos.¹² En otras palabras, las EP eran utilizadas para satisfacer los objetivos políticos de turno.

Sin perjuicio de las consideraciones de índole política expuestas, existen otros factores inherentes a las EP que contribuyen a su fracaso en términos de rendimiento. De acuerdo con un estudio realizado por Andrew C. Smith y Michael Trebilcock, el origen de la ineficiencia demostrada por las EP alrededor del mundo puede encontrarse en dos factores, a saber: (i) los administradores de las EP tienen menos incentivos para llevar a cabo una administración eficiente, y el Estado o mejor dicho “los ciudadanos”, para controlarlos; por otro lado, (ii) las EP normalmente operan en mercados donde no existe competencia¹³. A continuación analizaremos estos dos factores:

(i) El Problema de la Propiedad Pública

De acuerdo con Smith y Trebilcock, la estructura ideal en términos de administración eficiente de una empresa, es aquella en que la propiedad y la administración se encuentran bajo el control de una misma persona.¹⁴ Ello se debe a que el propietario de una empresa es quien tiene mayores incentivos para que la misma sea eficiente y rentable, ya que, es él quien se beneficiará directamente de los resultados obtenidos. Por el contrario, en términos generales, los administradores no propietarios no tienen incentivos adecuados para administrar eficientemente los recursos de una empresa, ya que, ellos no se benefician directamente de los buenos resultados obtenidos.

Es evidente que, actualmente, la “estructura ideal” a la que se refieren Smith y Trebilcock, no es la regla general principalmente en sectores que requieren de grandes inversiones de capital, como lo son los sectores en los que operan las EP. Sin embargo, ello no implica que las empresas donde propiedad y administración no coinciden no sean administradas de forma eficiente. Por el contrario, la experiencia de los últimos años nos permite concluir que las empresas con una administración profesional independiente obtienen iguales o mejores resultados que las empresas cuya administración es llevada a cabo directamente por los propietarios. Ahora bien, para que ello ocurra es necesario, por un lado, mecanismos de mercado que desincentiven una administración ineficiente, y por otro, una adecuada supervisión de la administración.¹⁵

En primer lugar, existen mecanismos de mercado que desincentivan una administración ineficiente. Por ejemplo, si una empresa obtiene malos resultados lo más probable es que los administradores sean

removidos de sus cargos y reemplazados. En este sentido, el que exista en el mercado laboral profesionales especializados capaces de reemplazar a los administradores ineficientes, es un factor que genera incentivos para que la administración actúe de forma adecuada. En el mismo sentido, en el caso de las grandes empresas cuyas acciones se encuentran inscritas en el Registro Público del Mercado de Valores, la posibilidad de una toma de control y la consecuente remoción de los administradores también puede jugar un rol importante al momento de incentivar un comportamiento eficiente.

Ahora bien, como señalan Smith y Trebilcock los incentivos de mercado para una administración eficiente, antes descritos, normalmente no se aplican a las EP.¹⁶ En efecto, como bien señalan estos autores, habitualmente los administradores de las EP son nombrados por consideraciones políticas y no necesariamente por sus méritos. Por tal motivo, aún cuando lleven a cabo una mala administración, no son removidos de sus cargos, por lo que, la posibilidad de perder sus puestos no es un incentivo para llevar a cabo una administración eficiente. En el caso peruano, el dejar la administración de las EP en manos de personas nombradas por criterios políticos tuvo como consecuencia una desastrosa gestión de las EP, generando pérdidas acumuladas que todos los peruanos todavía venimos pagando como parte de la deuda externa.

Por otro lado, las EP normalmente no pueden ser adquiridas por particulares a través de una toma de control, mecanismo característico de adquisición de una empresa con acciones inscritas en el Mercado de Valores, por lo que, este factor que puede incentivar una administración eficiente de las grandes empresas privadas desaparece en las EP.

En segundo lugar, una administración eficiente también depende de la supervisión que realicen los accionistas. Si los propietarios y principales interesados en que la empresa obtenga buenos resultados no monitorean el comportamiento de la administración, lo más probable es que ésta busque maximizar su propio beneficio por encima del de la propia empresa. Sin embargo, un accionista únicamente va a invertir tiempo y dinero en monitorear a la administración si los beneficios que obtendría por una administración más eficiente exceden de los costos en los que tendría que incurrir para llevar a cabo la supervisión. Este problema se presenta en gran medida en las empresas de accionariado difundido. En estas empresas, los accionistas minoritarios, mantienen una actitud pasiva, ya que, los beneficios que una adecuada supervisión puede reportar a un accionista, serán probablemente mucho menores a los costos en los que tendría

12 TORERO, Maximo. *Peruvian Privatization: Impacts on Firm Performance*. En: *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Washington: Stanford University Press y el Banco Mundial, 2005. p. 410.

13 SMITH Andrew y Michael TREBILCOCK. *Op cit.* p. 219-220.

14 Ibid.

15 Ibid. p. 220-221.

16 Ibid. p. 20

que incurrir para realizar tal supervisión. Si bien, los beneficios obtenidos por una adecuada supervisión pueden ser muy altos, un accionista minoritario sólo recibirá de los mismos la parte que corresponda a su participación en la empresa, pese a haber asumido todos los gastos.

En el caso de las EP, si bien se podría decir que estas son de un único accionista, el Estado, lo cierto es que, como señalan Smith y Trebilcock, los últimos y verdaderos “accionistas” de las EP somos de alguna forma todos los ciudadanos que conformamos un Estado, con lo cual nos encontramos en un supuesto similar al de una empresa con accionariado muy difundido.

“(…) la actividad empresarial del Estado tiende a incentivar el monopolio en los sectores en los que participa.”

No cabe duda de que todos los ciudadanos estaremos interesados en que las EP funcionen de forma adecuada, principalmente, aquellas que brindan servicios públicos, ya que, ello nos afecta directamente. Sin embargo, ningún ciudadano individualmente tiene incentivos suficientes para monitorear la administración de las EP. El problema que se presenta en las empresas de accionariado difundido, es más crítico en las EP, ya que, no sólo no existen incentivos suficientes para que los “accionistas” supervisen a la administración, sino que los mecanismos de mercado que contribuyen a desincentivar comportamientos ineficientes por parte de la administración no son aplicables.

A ello, debemos sumarle el hecho de que los representantes del Estado –encargados de la administración y “supervisión” directa de las EP–, en muchos casos, no están interesados en que las EP sean administradas eficientemente. Ello se debe a que, como hemos indicado anteriormente, su actuación se encuentran motivada por fines políticos más que por una finalidad lucrativa, como la que motiva la actuación de cualquier accionista.

(ii) La Falta de Competencia

De acuerdo con Smith y Trebilcock la actividad empresarial del Estado tiende a incentivar el monopolio en los sectores en los que participa.¹⁷ En el Perú

los monopolios estatales en diversas actividades económicas tuvieron su origen en el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas el cual declaró determinados sectores como estratégicos limitando la participación en los mismos al Estado. En tal sentido, a finales de los años 80 existían en el Perú al menos 46 monopolios estatales en actividades de comercialización, producción y prestación de servicios públicos.¹⁸ Los principales monopolios en actividades de comercialización fueron ENCI –importación de azúcar, trigo y harina de trigo– y MINPECO la cual comercializaba de forma exclusiva los diversos productos mineros. Por su parte, en el sector productivo, los monopolios más importantes fueron Petróleos del Perú S.A. (“Petroperú”) y Pescaperú S.A. Por último, en lo que respecta a la prestación de servicios públicos el Estado tenía el monopolio del sector eléctrico –toda la actividad del sector eléctrico la realizaban EP– y del sector telecomunicaciones a través de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (“ENTEL”) y la Compañía Peruana de Teléfonos S.A. (“CPT”).¹⁹

Por definición, una empresa que ostenta posición de dominio en un sector, tiene la capacidad de fijar unilateralmente el precio u otras características de los productos o servicios que ofrece, sin considerar las preferencias de los consumidores o de otros competidores. Conforme señalan Smith y Trebilcock, esto es lo que ocurre con las EP, al no existir competencia en los sectores en los que participan.

En el Perú hasta finales de los años 80, la fijación unilateral del precio por las EP no implicó el establecimiento de precios “abusivos” muy por encima sus costos, por el contrario, normalmente los precios de los productos o servicios brindados por las EP eran menores de los costos generados por la producción o prestación de los mismos –costos normalmente muy altos como consecuencia de una administración ineficiente– lo cual conllevó que las EP generaran grandes pérdidas acumuladas. Actualmente, la situación no es la misma, ya que, EP como la Empresa Nacional de Puertos S.A. (“ENAPU”) fijan las tarifas de los servicios que prestan en los diversos puertos del Perú, considerando que estos deben cubrir todos sus costos y sus gastos y generarles además una determinada utilidad. Otro caso igual es el de SEDAPAL, donde se enfrenta con el regulador por no poder justificar su estructura tarifaria, y la respuesta es simple por que es una empresa ineficientemente manejada. Es decir, al tener la capacidad de fijar unilateralmente el precio que deben pagar los usuarios por sus servicios no tienen ningún incentivo para un manejo eficiente de costos y gastos.

Por otro lado, a partir de la experiencia peruana, el problema principal de la falta de competencia en los sectores en los que participaban las EP es

17 Ibid p. 222.

18 KISIC, Drago. *Op cit.* p. 82

19 Ibid.

la prestación ineficiente de servicios. En efecto, al no existir competencia las EP pueden prestar sus servicios en las condiciones que quieran sin que sus consumidores desplacen a un competidor, por lo que, no tienen incentivos para mejorar su productividad o las condiciones de servicio.

3.2. Rendimiento de las EP

Considerando las premisas expuestas, no debe extrañar que las EP hayan generado pérdidas acumuladas por miles de millones de dólares y que los diversos servicios y actividades dirigidos por el Estado se mostrarán incapaces de satisfacer las necesidades de la población, convirtiéndose, incluso en un obstáculo para el acceso de la población a una adecuada calidad de vida.

Como hemos indicado anteriormente, el valor actual, de las pérdidas generadas por las EP entre 1968 y 1979 –durante el Gobierno de las Fuerzas Armadas– alcanzaría los US\$ 18,780 millones,²⁰ es decir 6 veces el presupuesto total del sector Educación para el año 2006, en la década de los 80 se alcanzaron cifras aún mayores, según cifras de Apoyo Comunicaciones, solo en el periodo 1989 a 1990 las empresas estatales generaron pérdidas acumuladas de US\$ 4,183 millones.²¹

A continuación, haremos un breve recuento de cual era la situación de las principales empresas prestadoras de servicios públicos, antes del inicio del proceso de privatización a principios de los años 90, así como el estado de la infraestructura de transporte antes del inicio de los procesos de entrega en concesión.

(i) Energía

Antes del proceso de privatización de las empresas eléctricas, el cual se dio inicio en 1992 con la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N° 25844, el Estado Peruano controlaba virtualmente todas las empresas de este sector. Si bien, a diferencia del sector telecomunicaciones, no existía un monopolio legal del Estado sobre las actividades de generación, transmisión y distribución de energía, la política de precios y tarifas subsidiadas implementada por el gobierno hacía inviable la participación de inversionistas privados en este sector.²²

Al igual que las otras EP, las empresas del sector eléctrico registraban pérdidas acumuladas importantes lo cual limitaba o mejor dicho impedía cualquier inversión en nueva infraestructura. De acuerdo con cifras de Apoyo Comunicaciones, en 1989 las empresas del sector eléctrico registraron pérdidas por US\$ 426 millones, en 1990 las pérdidas alcanzaron los US\$ 302 millones,

mientras que en 1991 las pérdidas disminuyeron a alrededor de US\$ 38 millones.²³ Las pérdidas acumuladas de las empresas eléctricas estuvieron acompañadas de indicadores de electrificación y de una capacidad instalada de generación energética extremadamente bajos. Al respecto, en 1993, el nivel de electrificación –personas que cuentan con red de energía– era apenas superior al 50% lo cual implicaba que, alrededor de la mitad de la población no contaba con energía eléctrica. Por otro lado, el déficit energético, en 1990, alcanzaba aproximadamente el 26% de la demanda.²⁴ En otras palabras, aún cuando el nivel de electrificación era uno de los más bajos a nivel de América Latina, las empresas eléctricas no estaban en capacidad de producir energía suficiente para satisfacer la poca demanda existente.

La falta de recursos del Estado para invertir en este sector como consecuencia de las bajas tarifas cobradas por el servicio al ser subsidiadas por el Estado, tuvieron como consecuencia el déficit de energía a inicios de los años noventa (90). Como siempre los usuarios fueron los más perjudicados por el deficiente manejo de las EP.

(ii) Telecomunicaciones

Hasta la publicación del Decreto Legislativo 702 en 1991, a través del cual se aprobaron las normas que regulaban la inversión privada en el sector telecomunicaciones, los servicios de telecomunicaciones únicamente podían ser prestados por el Estado. Por tal motivo, hasta 1994, operaban en el sector telecomunicaciones, exclusivamente dos EP, ENTEL –encargada del servicio de telefonía local en todo el país, con excepción de Lima Metropolitana, y del servicio de telefonía de larga distancia– y CPT encargada del servicio de telefonía local en Lima Metropolitana.

Las ineficiencias operativas de estas EP y la poca o nula inversión en nueva infraestructura, consecuencia de la falta de recursos y grandes pérdidas acumuladas, conllevó que gran parte de la población peruana se mantuviera incomunicada. De acuerdo con cifras de la Asociación de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos - ADEPSEP, en 1990 la densidad telefónica era de 2,94 por cada cien habitantes,²⁵ es decir, por cada cien habitantes existían únicamente casi tres líneas telefónicas, uno de los coeficientes más bajos de la región. Como veremos más adelante, de acuerdo con cifras del Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones -Osiptel-, a diciembre de 2005 la densidad telefónica se ha incrementado hasta un 8.27 por cada cien habitantes. Adicionalmente, el servicio prestado por ENTEL y por CPT era deplorable, en 1993, uno debía esperar más de cinco (5) años para obtener una línea telefónica.

20 INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA. *Op Cit.*

21 APOYO COMUNICACIONES. *Op cit.* p. 12-13.

22 KISIC, Drago. *Op cit.* p. 82

23 APOYO COMUNICACIONES. *Op cit.* p. 48.

24 *Ibid.*

25 ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. *Indicadores Pre y Post Privatización por Sector.* Para acceder a este documento visitar: www.adepsep.com

(iii) Infraestructura de Transportes

Sin lugar a dudas uno de los sectores que se encontraba en peores condiciones a inicios de los años 90 era la infraestructura de transporte.

En lo que respecta a la red vial, de acuerdo con cifras de Apoyo Comunicaciones más de un 80% de las carreteras existentes en 1990 se encontraban en mal estado y sólo un 8% en condiciones adecuadas.²⁶ Por su parte, la situación de la infraestructura aeroportuaria era muy similar, ya que, ninguno de los aeropuertos a nivel nacional estaba en condiciones de brindar servicios adecuados a los usuarios.

Al igual que en otros sectores, el Estado intentó atraer la inversión privada a este sector a través de la entrega en concesión de los principales tramos de carreteras del Perú, para lo cual se promulgó el Decreto Legislativo N° 758, por el cual se aprobaron las normas para promover la inversión privada en infraestructura de servicios públicos.

Sin perjuicio de los avances logrados en infraestructura terrestre y aeroportuaria, debemos resaltar que en materia portuaria la situación hoy en día es similar a la de hace diez años. Ello debido a la falta de recursos públicos para invertir en nueva infraestructura y de una decisión política que permita su entrega en concesión al sector privado. De acuerdo con cifras de Enapu para mejorar la infraestructura portuaria requiere invertir alrededor de US\$ 320 millones en un período de diez (10) años. Sin embargo, en los últimos años Enapu solo ha invertido un promedio de US\$ 10 millones por año, suma evidentemente insuficiente para una reestructuración integral de la infraestructura portuaria del país.²⁷

4. Resultados Obtenidos a través de la Inversión Privada

Como hemos visto en el tercer apartado del presente artículo, a inicios de los años 90 las EP estatales, prestadoras de los principales servicios públicos se encontraban en una situación crítica lo cual afectaba directamente a la población, a la cual se le venía negando sistemáticamente el acceso a una adecuada calidad de vida, ya que, el Estado no estaba en capacidad de brindar adecuadamente servicios básicos. Ante este escenario, durante la primera mitad de los años 90, el Estado transfirió a manos privadas buena parte de las EP y promovió la entrega en concesión al sector privado de servicios públicos e infraestructura. En este apartado, resumimos los resultados obtenidos por los principales procesos de privatización, para luego analizar, las principales críticas a las que se ha visto sujeta la promoción de la inversión privada en determinados sectores.

(i) Sector Eléctrico

Como señalamos anteriormente, con la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley 25844 en 1992 y su Reglamento al año siguiente, se dió inicio a un proceso de reestructuración del sector eléctrico peruano, el cual tuvo como presupuesto fundamental la participación directa de agentes privados. Para tal efecto, la Ley de Concesiones Eléctricas desintegró verticalmente el sector eléctrico separando las actividades de generación eléctrica de las actividades de transmisión y distribución, las cuales hasta ese momento habían sido prestadas integralmente por las EP.

A partir de 1994, el proceso de privatización de las EP del sector eléctrico ha tenido como resultado la transferencia al sector privado de más de 16 empresas, entre generadoras, transmisoras y distribuidoras de electricidad, lo cual produjo ingresos directos para el Estado por más de US\$ 2,325 millones y compromisos de inversión en infraestructura eléctrica por parte de los inversionistas por más de US\$ 716 millones.²⁸ Si bien, actualmente, las EP privatizadas representan alrededor del 64% de la capacidad de generación y el 79% del servicio de distribución,²⁹ el proceso de privatización del sector eléctrico aún no ha concluido, ya que a la fecha, el Estado Peruano aún mantiene bajo su control a la principal empresa de generación eléctrica Empresa de Electricidad del Perú S.A. - Electroperú, así como a la Empresa de Generación de Energía Eléctrica del Centro, Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S.A., la Empresa de Generación Eléctrica del Sur el proceso de privatización de estas últimas empresas se vio frustrado por las fuertes protestas de los pobladores de Arequipa en el año 2002.

La privatización de las EP del sector eléctrico y la inversión realizada por los operadores privados en infraestructura, inversión que el Estado no tenía capacidad de realizar, permitieron reestablecer el balance energético y mejorar los niveles de electrificación. De acuerdo con cifras de ADEPSEP, el coeficiente de electrificación nacional paso de un 58,2% en 1993 a 76% en el año 2003. En Lima, como consecuencia de la inversión privada el coeficiente de electrificación es de 99.91%.

SECTOR ELÉCTRICO Cobertura y Servicio			
Concepto	Unidad	1993	2003
Coeficiente de electrificación Nacional	%	58.5	76
Producción de energía eléctrica a nivel nacional	GWh	15,842	22,892
Evolución de Potencia Instalada	Mw	4,379	5,920
Número de Clientes	Miles	2,310	3,710
Costo de conexión eléctrica	US\$	250	124
Consumo de energía per capita	KWh	404,4	676
Perdidas de energía	%	21,8	8,9
Postes de alumbrado público	Miles	154	539
Tiempo promedio de instalación de un medidor	Días	45	1

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Osinerg
Elaboración: ADEPSEP

26 APOYO COMUNICACIONES. *Op cit.* p. 15.

27 APOYO COMUNICACIONES. *La brecha en infraestructura. Servicios Públicos, Productividad y crecimiento en el Perú.* p. 132. Para acceder a este documento visitar: www.adeppsep.com

28 APOYO COMUNICACIONES. *El Potencial de la Inversión privada en el Perú.* p. 49.

29 Ibid.

(ii) Sector Telecomunicaciones

Como hemos indicado anteriormente, con la publicación del Decreto Legislativo 702 en 1991 se abrió el camino para la inversión privada en el sector telecomunicaciones. En tal sentido, en 1994 el Estado peruano decidió privatizar conjuntamente ENTEL y CPT. La privatización de ENTEL y CPT es considerada por muchos el proceso de privatización más exitoso, ya que generó ingresos directos al Estado por más de US\$ 2,630 millones e inversiones en infraestructura por más de US\$ 3,000 millones,³⁰ todo ello a cambio de un monopolio o período de concurrencia limitada de hasta cinco (5) años.

Adicionalmente, al igual que lo ocurrido en el sector eléctrico la privatización de ENTEL y CPT tuvo como consecuencia una mejora sustancial en la calidad de los servicios de telecomunicaciones, como se detalla en el siguiente cuadro:

SECTOR TELECOMUNICACIONES Cobertura y Servicio			
Concepto	Unidad	1993	2005
Densidad de telefonía fija (líneas por cada 100 habitantes)	%	2,9	8,27
Densidad de telefonía móvil (líneas por cada 100 habitantes)	%	0,2	20,51
Densidad de telefonía fija y móvil	%	3,3,	28,78
Densidad de telefonía pública (líneas por cada 100)	%	0,4	5,43
Localidades con servicio telefónico	Unidades	1450	3213 ⁽¹⁾
Fallas reparadas en menos de 24 horas	%	49	99,9 ⁽¹⁾
Tiempo de espera de instalación de líneas	Días	990	5 ⁽¹⁾
Costo de instalación de líneas	US \$	1,500 – 2,000	14,5 ⁽¹⁾

Fuente: Osiptel, ADEPSEP

Elaboración: Propia

(1) Las cifras son a diciembre de 2003

Adicionalmente, hasta el año 2002 se habían entregado 242 concesiones para la prestación de servicios de telecomunicaciones a 219 empresas,³¹ lo cual ha generado ingresos directos por el Estado por más de US\$ 260 millones.³²

(iii) Infraestructura de Transportes

Puerto de Matarani

Actualmente, existe una amplia discusión en torno a la entrega en concesión de las principales infraestructuras portuarias, como principal alternativa para obtener

la indispensable modernización de los puertos de nuestro litoral. Sin embargo, existen fuertes reticencias por parte de los trabajadores de ENAPU, para dejar en manos privadas el manejo de los principales puertos del Perú, reticencias que no se basan en razones de eficiencia sino en la posibilidad de ser desplazados de sus puestos laborales.

Sin perjuicio de las objeciones que ha generado este proceso, la entrega en concesión de infraestructura portuaria al sector privado, aún cuando todavía no ha abarcado los principales puertos, ha demostrado ser la alternativa más adecuada para el desarrollo de este tipo de infraestructura. El caso más emblemático es el del Puerto de Matarani.

En 1999, como parte del programa de promoción de la inversión privada en el sector portuario, el Estado entregó en concesión el puerto de Matarani. La buena pro del proceso de concesión la obtuvo la empresa Terminal Internacional del Sur S.A., al ofrecer como pago por inicial por el derecho de concesión más de US\$ 9 millones y un compromiso de inversión durante los primeros 5 años de más de US\$ 7 millones.³³ Adicionalmente, Tisur paga al Estado Peruano como retribución un monto equivalente al 5.0% de sus ventas.³⁴

De acuerdo con cifras de Apoyo Comunicaciones, en los primeros dos (2) años de la concesión, el puerto de Matarani ha experimentado una mejora de 24% en su productividad y un incremento del 70% en su capacidad de almacenamiento.³⁵ Asimismo, la carga que se transporta a través del puerto de Matarani sufrió un incremento del 22%.³⁶

Aeropuerto Internacional Jorge Chávez

La entrega en concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH) es otro proceso de concesión exitoso, que ha permitido que la inversión privada desarrolle su infraestructura básica, con la cual no contábamos hace tan sólo diez (10) años y que el Estado Peruano, al menos a corto plazo, no habría estado en capacidad de realizar.

En 1999, el AIJCH fue otorgado en concesión al consorcio Lima Airport Partners ("LAP") quien se comprometió a entregar al Estado en calidad de retribución el 46.51% de sus ingresos brutos por los servicios que presta. Sin perjuicio de ello, LAP asumió un compromiso de inversión de US\$ 1,214 millones.³⁷ De acuerdo con cifras de Apoyo Comunicaciones se estima que los ingresos del Estado durante los 30 años que dura la concesión serán de alrededor US\$ 5,328 millones.³⁸

30 APOYO COMUNICACIONES. *El Potencial de la Inversión privada en el Perú*. p. 64.

31 APOYO COMUNICACIONES. *El Potencial de la Inversión privada en el Perú* p. 66.

32 Ibid.

33 APOYO COMUNICACIONES. *El Potencial de la Inversión privada en el Perú*. p. 68-69

34 Ibid

35 APOYO COMUNICACIONES. *La Brecha en Infraestructura*. p. 132.

36 APOYO COMUNICACIONES. *El Potencial de la Inversión privada en el Perú*. p. 68-69.

37 APOYO COMUNICACIONES. *El Potencial de la Inversión privada en el Perú*. p. 68.

38 Ibid.

5. La Falacia de que la Privatización no Funciona

En los últimos años se han llevado a cabo varios estudios con el objeto de analizar los resultados de los procesos de privatización y entrega en concesión, incluyendo el análisis de las principales objeciones generadas contra el mismo. En términos generales, los diversos estudios realizados coinciden al momento de señalar que, los procesos de promoción de la inversión privada en América Latina y en particular en el Perú han sido procesos exitosos, que no sólo generaron ingresos directos para el Estado por miles de millones de dólares americanos sino que han permitido el desarrollo de sectores económicos estancados, ante la falta de recursos del Estado.

Al respecto Máximo Torero en un estudio sobre el impacto de la privatización en el rendimiento de las EP peruanas, concluyó que el proceso de privatización peruano fue uno de los más exitosos de América Latina, ya que, permitió una mejora sustancial en el rendimiento de las EP y, principalmente, mejoras en infraestructura, así como una mayor cobertura y mejor calidad de servicios públicos.³⁹

En efecto, la entrega al sector privado de las principales EP así como la promoción de su participación en actividades económicas antes controladas exclusivamente por el Estado, ha conllevado a una serie de beneficios para el Estado y para todos los peruanos. En primer lugar, la privatización implicó trasladar al sector privado los riesgos de la inversión, incluyendo el riesgo de obtener pérdidas. De este modo, en caso se generen pérdidas, es el sector privado y no el Estado el que las asumen. Sin perjuicio de ello, luego de la privatización, debido a una adecuada gestión de las EP, ahora en mano de privados, estas han mejorado sustancialmente su rendimiento, dejando de generar pérdidas acumuladas, lo cual no fue posible mientras se mantuvieron en manos del Estado.

En segundo lugar, la privatización de las EP ha tenido como correlato el incremento de las inversiones lo cual no sólo implica mejoras en infraestructura y en los servicios brindados por las EP, sino importantes ingresos para el Estado a través de los tributos que el sector privado paga. Al respecto, cabe recordar que cualquier inversión implica la adquisición de bienes y servicios, lo cual se encuentra gravado con el Impuesto General a las Ventas. En tal sentido, mientras más inversiones realice el sector privado más ingresos obtendrá el Estado por concepto de este impuesto. Asimismo, las EP privatizadas, adecuadamente administradas generan importantes ganancias, parte de las cuales son entregadas por los inversionistas privados al Estado por concepto de Impuesto a la Renta.

Por otro lado, a través de las inversiones que realiza el sector privado se generan puestos de trabajo directos e

indirectos. Efectivamente, las grandes inversiones que realizan las EP privatizadas requiere de personas que las lleven a cabo o les provean los recursos para ello. De este modo a mayor inversión más generación de empleo. Asimismo, a diferencia de los trabajos directos generados por las EP, los costos que implican estos puestos de trabajo no son asumidos por el Estado sino por un inversionista privado. Por último, como hemos tenido oportunidad de verificar, la privatización de las EP y las inversiones realizadas por los inversionistas privados conllevan importantes beneficios a los usuarios.

Ahora bien, sin perjuicio de los indudables buenos resultados del proceso de privatización, en términos de mejoras en el rendimiento de las EP, y los beneficios derivados de la inversión privada, como hemos señalado anteriormente, el mismo es objeto de reiteradas objeciones, lo cual ha influido en la disminución de su nivel de aprobación y a la desaceleración de este tipo de procesos. De acuerdo con un estudio realizado por Chong y López de Silanes sobre los resultados de los procesos de privatización en América Latina, las principales objeciones generadas contra el proceso de privatización se centran en los siguientes aspectos: (i) la transferencia al sector privado de las ganancias generadas por las EP; (ii) la explotación de los trabajadores de las EP; y (iii) las EP privatizadas abusan de su poder de mercado y explotan a los consumidores.⁴⁰

A continuación analizaremos cada uno de los aspectos identificados en el estudio realizado por Chong y López Silanes, a partir de los resultados del proceso de privatización peruano.

(i) La Privatización Implica la Transferencia al Sector Privado de las Ganancias Generadas por las EP

La primera crítica al proceso de privatización está relacionada con el hecho que al transferir al sector privado las EP, se transfiere con ello la posibilidad del Estado de obtener ganancias por la explotación de ese sector económico. En otras palabras, el Estado transfiere al sector privado los flujos futuros que podrían generar esas empresas.⁴¹ Si bien es cierto que la transferencia de cualquier empresa implica la transferencia de los flujos futuros que esta pueda generar, en el caso particular de las EP transferidas al sector privado, la experiencia ha demostrado que ello normalmente implica mayores ingresos para el Estado, que los que habrían podido obtenerse por la explotación directa de las EP.

En efecto, como hemos explicado a lo largo de este artículo, las EP antes del inicio del proceso de privatización no eran empresas rentables, por el contrario, generaban enormes pérdidas acumuladas, que eran asumidas por todos los usuarios. En este

39 TORERO, Máximo. *Op cit.* p. 447.

40 CHONG Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES. *Op cit.* p. 27 y ss.

41 *Ibid.*

sentido, las EP no generaban ninguna ganancia para el Estado, por lo que es falso decir que su transferencia implicó la renuncia del Estado a una fuente de ingresos. Por el contrario, los autores coinciden en señalar que la transferencia de las EP al sector privado, ha generado mayores ganancias para el Estado a través del incremento de la recaudación de impuestos, producto de los mejores resultados económicos obtenidos por las EP luego del proceso de privatización. En el Perú, de acuerdo con cifras de ADEPSEP, las 54 empresas más grandes entre las que se encuentran las EP privatizadas contribuyen con más del 40% de los tributos internos.

(ii) La Privatización Conlleva la Explotación de los Trabajadores de las EP

En segundo lugar, las críticas en torno a los procesos de privatización se centran en los perjuicios que la privatización causaría a los trabajadores de las EP, ya sea por el despido de trabajadores o la disminución de salarios. De esta forma, la crítica se centra en que parte de las ganancias obtenidas por las EP privatizadas responden a la reducción de costos generados por el despido sistemático de trabajadores o por la disminución de sus salarios.

Sobre el particular, no cabe duda que la transferencia al sector privado de las EP, implicó el despido de un número considerable de trabajadores de las EP. Los estudios coinciden en señalar que en promedio, luego de la privatización las EP despidieron alrededor del 37% de sus trabajadores.⁴² Si bien esta cifra es alta, se explica por la sobre contratación de trabajadores por parte de las EP. En efecto, sólo desde 1968 a 1979 el número de trabajadores de las EP se incrementó de un 270%.⁴³

Ahora bien, cabe resaltar que, el incremento del número de trabajadores en las EP estuvo acompañado por una disminución de los salarios reales en alrededor de un 20%.⁴⁴ Es decir, la creación de las EP, si bien implicó la contratación de un importante número de trabajadores cuyos sueldos se pagaban con recursos públicos, no tuvo como correlato una mejora de los salarios reales ni un incremento de los niveles de empleo. Por el contrario, los salarios reales disminuyeron más de un 20% sin contar con el efecto provocado por la inflación la cual se incrementó de un 6% en 1968 a un 74% en 1978 y la tasa de desempleo se incrementó de un 6% en 1969 a un 7.5% en 1978.⁴⁵ En este sentido, es posible afirmar que el Estado Peruano ayudó a los pobres a ser aún más pobres, contrariamente a lo que afirmaba en las plazas públicas, a saber: que la “estatización” implicaba la redistribución de la riqueza a los más pobres.

Por otro lado, en relación con la segunda de las objeciones planteadas, es decir, que la privatización de

las EP implica menores salarios para los trabajadores, cabe resaltar que en lo que respecta a la experiencia peruana esta objeción es infundada. Efectivamente, los estudios coinciden en indicar que luego de la privatización, los salarios de los empleados de las EP se incrementaron en un 100%.⁴⁶ En tal sentido, los empleados se vieron directamente beneficiados por la transferencia de las EP al sector privado y por la adecuada administración de las mismas, lo cual permitió revertir la desastrosa situación económica en la que se encontraban y, colateralmente, permitió un incremento de los salarios de los trabajadores. Adicionalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 892, el cual regula el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas generadoras de renta de tercera categoría, entre el 5% y el 10% de las utilidades generadas por las EP privatizadas, dependiendo de la actividad que realiza la empresa, se distribuyen a sus trabajadores utilidades que éstas empresas no generaban antes de la privatización.

(iii) Las EP Privatizadas Abusan de su Poder de Mercado y Explotan a los Consumidores.

En tercer lugar las críticas en torno a la privatización se centran en la posibilidad de que las EP privatizadas abusen de su poder en el mercado perjudicando directamente el interés de los consumidores. Ahora bien, esta crítica parte del supuesto que las EP privatizadas normalmente mantienen una posición de dominio en el mercado en el que participan, lo cual no es la regla general. En efecto, como hemos indicado, la transferencia de las EP al sector privado tuvo también como finalidad incrementar la competencia en aquellos sectores que no fueran monopolios naturales. Este es el caso del sector eléctrico, donde la privatización de las EP tuvo como presupuesto la desintegración vertical de las EP, lo cual permitió la creación de un régimen de competencia en lo que respecta a la generación de energía.

“(…) es posible afirmar que el Estado Peruano ayudó a los pobres a ser aún más pobres, contrariamente a lo que afirmaba en las plazas públicas, a saber: que la “estatización” implicaba la redistribución de la riqueza a los más pobres.”

Sin perjuicio de ello, en aquellos casos en los que por tratarse de “monopolios naturales” la competencia se encuentra limitada, la posibilidad de que las EP

42 TORERO, Maximo. *Op cit.* 444.

43 INSTITUTO PERUANO DE ECONOMIA. *Op cit.*

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

46 CHONG Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES. *Op cit.* p.29.

privatizadas abusen de su posición de dominio se ve limitada por un adecuado sistema regulatorio como el implementado en el Perú. El proceso de privatización peruano estuvo precedido por la creación de organismos regulatorios de servicios públicos, encargados de supervisar a las empresas prestadoras de los mismos.

El Estado a través de los Organismos Reguladores, fiscaliza y supervisa las actividades de las diversas empresas prestadoras de servicios públicos. De este modo, el Estado asegura que estas empresas brinden un servicio adecuado a sus usuarios, y en algunos supuestos, incluso, establece las tarifas que estas empresas pueden cobrar a los usuarios por los servicios que prestan. Un adecuado sistema regulatorio permite limitar cualquier posible abuso de poder de mercado que implique el establecimiento de tarifas abusivas o la prestación inadecuada de los servicios públicos en perjuicio de los consumidores.

Considerando lo expuesto, en el contexto peruano la falacia que los usuarios pagan más por los servicios brindados por las EP privatizadas es completamente absurda. En efecto, a modo de ejemplo, cabe recordar que la instalación de una línea de telefonía fija, antes de la privatización de ENTEL y CPT, costaba alrededor de US\$ 3,000 y su instalación demoraba por lo menos cinco (5) años. Hoy en día la instalación de una línea de telefonía fija cuesta alrededor de US\$ 15 y es instalada en menos de una semana. Como se puede apreciar, los usuarios de dichas EP han sido beneficiados con menores tarifas y un servicio más eficiente. Por el contrario, actualmente los sectores más pobres deben pagar un precio sustancialmente mayor que el que correspondería pagar por el servicio de agua potable para acceder a éste a través de camiones cisterna, todo ello debido a la ineficiencia de un EP, el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – SEDAPAL.

6. La Entrega en Concesión y la Privatización de las EP Contribuyen al Desarrollo de un País Pobre Como el Perú.

Sin perjuicio de las pérdidas que, como hemos visto, producen las EP y que son asumidas por el Estado Peruano y en última instancia por todos los peruanos, lo cierto es que, dejar exclusivamente en manos del Estado la responsabilidad de llevar a cabo las inversiones necesarias para el desarrollo del país no ha demostrado ser el mejor camino. En efecto, como hemos visto a lo largo del presente artículo, durante varias décadas el Estado peruano ha sido incapaz de destinar recursos suficientes para el adecuado desarrollo del país.

Lo expuesto anteriormente, conjuntamente con el pésimo rendimiento de las EP, determinó la entrega de las EP al sector privado. Lo que se buscó conseguir a través de la privatización de las EP y lo que se

busca conseguir hoy a través de las concesiones, es justamente la “promoción de la inversión privada”, es decir, que sean los privados y no el Estado los que asuman no sólo el riesgo de las actividades económicas, sino que sean ellos los que inviertan en la implementación, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura esencial para el desarrollo del país, como lo son las carreteras, los puertos, los servicios de telecomunicaciones, y los servicios de saneamiento. De este modo, el sector privado, realiza las inversiones que el Estado de un país pobre como el Perú no puede llevar a cabo por falta de recursos o, en todo caso, podría llevar a cabo pero a costa de dejar de lado otros proyectos de desarrollo.

Debemos recordar que sólo el proceso de privatización de las EP hasta diciembre del año de 2001 generó compromisos de inversión por parte del sector privado por más de US\$ 6,402 millones.⁴⁷ Adicionalmente, las EP privatizadas han llevado a cabo inversiones voluntarias que exceden largamente los compromisos asumidos. El caso más significativo es el de las empresas del sector eléctrico, las cuales han realizado inversiones que exceden en 255% los compromisos de inversión asumidos por el Estado, los cuales ascendían a más de US\$ 716.⁴⁸ En el mismo sentido, hasta el año 2001, las empresas a las cuales se otorgaron concesiones asumieron compromisos de inversión por más de US\$ 4,558 millones.⁴⁹

Ahora bien, aún en el caso que el Estado peruano contará con recursos suficientes para invertir en los sectores económicos en los que participa, en el fondo la pregunta es si es razonable que sea el Estado Peruano, quien utilizando fondos públicos, realice grandes inversiones en infraestructura cuando los recursos podrían, perfectamente, provenir del sector privado. Es necesario no perder de vista que los recursos que el Estado invierte en su “aventura empresarial” son recursos que deja de invertir en proyectos sociales o en desarrollar sectores como la educación o la salud.

Son éstos los factores que hacen indispensable que el Estado retome una política de transferencia al sector privado de las restantes EP, así como que continúe promoviendo los procesos de entrega en concesión. De lo contrario, el Estado Peruano continuará destinando parte de sus escasos recursos principalmente al pago de gastos corrientes de las EP, como ocurre en el caso de la empresa Petroperú.

Petroperú es la empresa que cuenta con mayor presupuesto de todas las EP. En el año 2003, el presupuesto de Petroperú ascendió a S/. 4,587 millones siendo incluso mayor al presupuesto de sectores como Defensa (S/. 3,066 millones), Interior (S/. 2,855 millones) e incluso de todo el sector Educación (S/. 3,585 millones). Sin embargo, pese a contar con un presupuesto considerable, en promedio, entre los

47 APOYO COMUNICACIONES. *El Potencial de la Inversión privada en el Perú*. p. 72.

48 Ibid.

49 Ibid. p. 73.


años 1999 a 2003, el 99% del mismo fue destinado al gasto corriente y sólo el 1% a inversiones.⁵⁰ Este hecho demuestra que los recursos que se invierten en las EP no se destinan a modernizar, mejorar o implementar nueva infraestructura o nuevos proyectos, sino que, al igual que ocurre con los demás sectores del Estado, es destinada al pago de gasto corriente. El déficit de inversión en Petroperú se manifiesta en la falta de recursos para la modernización de la refinería de Talara, lo cual requeriría una inversión de más de US\$ 270 millones.⁵¹ Frente a este escenario, las posibilidades son: (i) que por falta de recursos no se lleve a cabo la modernización de la refinería de Talara, (ii) que el Estado destine recursos para dicha modernización en lugar de destinarlos a otros sectores prioritarios o, (iii) que ésta se lleve a cabo con recursos del sector privado a través de cualquiera de las modalidades de promoción de la inversión privada.

A nadie le cabe duda que es indispensable invertir en las EP para modernizarlas y hacerlas más productivas y competitivas, sin embargo, lo cierto es que *“el Estado no debe hacerlo con dinero de todos los peruanos, pues eso es malgastar los recursos; más aún cuando existe un sector privado interesado en invertir en los sectores que ellas operan.”*⁵² Esta conclusión no se aplica únicamente al déficit de inversión en las EP, sino que se reconduce al problema general de falta de recursos del Estado Peruano para invertir en infraestructura. Frente a este escenario, no es acaso razonable que el Estado promueva la participación del sector privado, por ejemplo, en obras de infraestructura o en la mejora de los servicios públicos. En mi opinión, la promoción de la inversión privada, no sólo es razonable sino que es indispensable para el desarrollo del país.

La brecha de inversión tanto en infraestructura como en servicios públicos no puede eliminarse únicamente a través de la inversión con recursos públicos limitados que, por lo demás, deberían ser destinados a mejorar los niveles de vida de la población pobre y a garantizar

la prestación de servicios como educación y salud. Para reducir el déficit de inversión, es necesario recurrir al sector privado, principalmente a través de la entrega en concesión. Esto permite no sólo el desarrollo de proyectos que no podrían financiarse con recursos públicos –la explotación del gas de Camisea, la construcción de la carretera Interoceánica y la modernización del muelle cinco del puerto del Callao, son los mejores ejemplos– sino que permite al Estado obtener una retribución sin necesidad de asumir directamente el riesgo de la inversión.

5. Conclusiones

- Las inversiones en infraestructura, en servicios públicos y en general en todas las actividades económicas deben ser realizadas principalmente por el sector privado, el cual, como ha demostrado la experiencia peruana, es más eficiente que el sector público realizándolas. En este sentido, las obras públicas deberían darse en concesión a través de contratos BOOT⁵³ para que el privado se encargue de construirlas, operarlas y mantenerlas.
- Las empresas privadas han demostrado ser bastante más rentables que las EP y, a diferencia de las EP, buscan maximizar la eficiencia en la prestación de servicios y producción de bienes.
- El Estado es un pésimo empresario, entre otros factores, porque en su actuación tiene fines políticos, y no fines lucrativos, lo cual determina que no se preocupe por la rentabilidad de sus inversiones ni de la eficiencia en la prestación de servicios públicos.
- El Estado no debe desviar sus recursos a sectores que pueden ser desarrollados por el sector privado. Los escasos recursos del Estado deben destinarse al gasto social y a la mejora de sectores como educación y salud, en lugar de emprender una aventura empresarial, cuando su naturaleza y sus fines son eminentemente políticos 

50 CIUDADANOS AL DÍA. Más Inversión en Petroperú ¿limitando al capital privado?. Para acceder a este documento visitar: www.ciudadanosaldia.org/documentos/boletines/BoletinCAD3_Petroperu.pdf

51 Ibid.

52 INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA. EL Estado es mal empresario; cifras del 2004 y preliminares del 2005 lo confirman. Para acceder a este documento visitar: <http://www.ipe.org.pe>

53 Viene del inglés “Build Own Operate and Transfer”