

**¿LA MODA NO INCOMODA?
¿O DESDE CUÁNDO LA DOTACIÓN INSTITUCIONAL ES MÁS
IMPORTANTE QUE EL MEJOR MECANISMO REGULATORIO?**

Roxana Barrantes*

¿Cuán importantes son los componentes institucionales para la regulación tarifaria? ¿Es recomendable utilizar modelos usados exitosamente por otros países y adaptarlos a nuestra realidad?

Mediante un interesante esquema que incluye las formas de regulación tarifaria existentes y las instituciones para llevarlas a cabo, la renombrada economista logra llevar a cabo un análisis crítico sobre si las nuevas "modas" en la materia resultan siendo incómodas o no, dependiendo de si los componentes institucionales que hacen viables los mecanismos de regulación son "consustanciales" o no.

En las líneas siguientes el lector encontrará un artículo tan didáctico como crítico que nos invita a analizar la importancia del marco institucional a la hora de la aplicación de normas regulatorias de tarifas.

* Economista. Miembro del Instituto de Estudios Peruanos. Este artículo se escribió en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, a cuyos miembros se agradece la hospitalidad.

INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años, los países del Hemisferio Occidental han emprendido importantes reformas en sus sectores de infraestructura. Desde las grandes privatizaciones de los servicios públicos llevadas a cabo por el gobierno de Thatcher en Inglaterra en la década de los ochenta, hasta las expansiones de la telefonía móvil en los países del Este Europeo, la manera de proveer los denominados “servicios públicos” ha variado significativamente. De los monopolios estatales, grandes y poderosos, hemos pasado a empresas privadas proveedoras de servicios públicos, siendo muchas de ellas también monopolios grandes y poderosos.

Evidentemente, América Latina no estuvo al margen de este proceso. En diferentes sectores y con diferentes intensidades, los países de América Latina se embarcaron en procesos importantes de reforma regulatoria y de la estructura de propiedad y de mercado de las firmas responsables de proveer servicios públicos e infraestructura. En varios casos, las reformas de los sectores de infraestructura fueron parte de la aplicación de políticas liberalizadoras del comercio y de los mercados en general, como parte del denominado “Consenso de Washington”¹.

Debido a la historia latinoamericana de falta de credibilidad de los compromisos del Estado con las empresas privadas o extranjeras y la comunidad internacional en general², se firmaron contratos de concesión que, de hecho, limitaron la discrecionalidad del Estado. La regulación estaba contenida en los contratos y no en leyes o normas dictadas por instancias del Poder Ejecutivo. Dentro de los aspectos regulados en los contratos, se encontraba, con mayor o menor detalle, los mecanismos, o métodos, de regulación tarifaria. Siendo las tarifas uno de los componentes fundamentales de los ingresos de la empresa privatizada, siendo el otro el volumen de servicios ofrecidos, la intervención del Estado en su determinación fue un elemento crítico en los instrumentos que plasmaron la privatización y la regulación.

En este artículo, busco discutir los mecanismos de regulación tarifaria contenidos en varios de los

instrumentos jurídicos que plasmaron las concesiones, enfatizando la regulación por *price cap*, o precio tope. El punto que busco sustentar es que la aplicación ciega, es decir, no específica al contexto institucional peruano, de mecanismos regulatorios desarrollados para otros contextos y otra dotación institucional, no es eficiente y, en el largo plazo, mina la credibilidad completa de la reforma de la cual el marco regulatorio es un componente fundamental, independientemente de si la regulación propuesta es novedosa y, en el papel, contiene todos los incentivos necesarios para promover el crecimiento. Por supuesto, esta idea no es nueva y está inspirada en el trabajo de North (1994)³, Spiller y Vogelsang (1997), Guasch y Spiller (1998) y Laffont y Tirole (2000). La novedad está en la discusión de cara a tres casos de reforma regulatoria en el Perú.

El artículo comienza haciendo un poco de historia sobre el problema de regulación tarifaria, explicando de manera breve los métodos más conocidos, así como la regulación por incentivos de la cual la regla de precio tope, o *price cap*, es una aplicación. Luego, discuto componentes del marco institucional necesario para evaluar la pertinencia de algún mecanismo regulatorio específico. A partir de esta presentación, paso a analizar la aplicación de la regulación por *price cap* en tres sectores reformados de infraestructura en el Perú: telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Reflexiones finales cierran el texto⁴.

I. LAS MANERAS DE REGULAR TARIFAS

A. Un poco de historia

Para un abogado, “regular tarifas” podría tener una connotación reiterativa ya que, de acuerdo a la definición legal, las tarifas son los precios regulados. En economía, precio y tarifa pueden usarse indistintamente. El sesgo legal es el recogido en la Ley Marco de Organismos Reguladores (Ley 27332 de 27 de julio de 2000), que distingue la función normativa de la función reguladora, definiendo a esta última como la “fijación de tarifas”⁵. El problema con la interpretación limitada de “regulación es fijación de tarifas” es que no existe manera de fijar una tarifa si no se especifica la calidad del servicio. De esta manera, al fijar una tarifa, se está fijando (regulando) la calidad del servicio⁶.

¹ La literatura que estudia, discute y critica el contenido del Consenso de Washington, así como su implementación, es enorme. Solamente refiero aquí el artículo de quien es ahora conocido como su formulador Williamson (2000), en el World Bank Research Observer, y el libro de Sturzenegger y Tommasi (1998), que plantea varios modelos teóricos desde la economía.

² Baste recordar, para el caso peruano, las nacionalizaciones efectuadas por el gobierno militar del General Velasco Alvarado entre 1968 y 1975, o la cesación de pagos decretada por el gobierno de Alan García Pérez entre 1985 y 1990.

³ Citado en Spiller, Stein y Tommasi (2003).

⁴ El tema de la renegociación de contratos merece una atención especial por lo que no se discute en este trabajo.

⁵ La redacción de los reglamentos de los organismos reguladores enfrentó esta limitación. Un ejemplo es la regulación de calidad de los servicios.

⁶ El caso de SUNASS es el de más grave disociación entre la responsabilidad del regulador de fijar tarifas y su falta completa de competencia (formal, por cierto) para definir y supervisar los parámetros de la calidad del agua que se brinda. Existe una disociación adicional, que no trataremos en este artículo, entre la falta de competencia para regular y normar y la competencia para supervisar.

Que sea una entidad estatal la responsable de fijar el precio de un bien o servicio constituye la forma más intrusiva de intervención del Estado en un mercado. Afecta los flujos de retornos de inversiones privadas, impactando así en el corazón de los derechos de propiedad de los inversionistas. De este modo, no es el gerente de la empresa quien establece los precios a cobrar sino un empleado público. Este último, además, en la mayor parte de los casos, e independiente de cuán buen profesional sea o cuanta experiencia tenga, jamás ha sido gerente de nada⁷. ¿Qué puede explicar que la sociedad prefiera que un empleado público fije un precio en lugar de un empresario privado, quien tiene que responder a los accionistas y a sus acreedores?

Desde el punto de vista económico, la explicación es muy sencilla⁸. La gran justificación reside en la capacidad de que, por condiciones de mercado, el privado tenga poder en ese mercado, es decir, que pueda fijar sus precios con prescindencia de competidores, sea porque no existen (monopolio), o porque son muy pequeños para retar la posición de la empresa regulada (oligopolio). Si el privado tiene poder en el mercado, fijará un precio que extraiga el excedente al consumidor y genere pérdidas netas a la sociedad. El Estado así es el mejor llamado para proteger el bienestar de la sociedad, fijando tarifas que eviten que el privado perjudique a los consumidores con su política de precios, pero asegurando que los accionistas reciban los retornos adecuados a su inversión.

Hasta el momento de la reforma británica, la experiencia más extensa de fijación de tarifas a empresas privadas por parte de autoridades administrativas podía encontrarse en los Estados Unidos. Las tarifas debían reflejar el costo de brindar los servicios públicos. Las agencias reguladoras auditaban los costos de las firmas reguladas para definir qué costos eran permitidos y cuáles no. Una vez definidos esos costos, distinguiendo con claridad los costos de capital, se establecía una tasa de retorno permitida sobre esa inversión. Todos los costos reconocidos, sean los de operación o los de capital, constituían el requerimiento de ingresos para la firma. Las tarifas se fijaban de tal modo que, al cobrarlas, la firma pudiera completar su requerimiento de ingresos.

En la regulación por tasa de retorno, como se llama este método, los procedimientos eran prolongados e involucraban una activa participación de diferentes agentes, incluyendo sendas audiencias públicas. Claramente, si cualquier costo que el regulador reconociera debía luego ser pagado por los consumidores por la vía de tarifas, los consumidores tenían bastante que decir sobre qué costos podrían ser considerados razonables y cuáles no. Para los inversionistas, una vez fijada la base de capital, la tasa de retorno esperada tenía un riesgo bastante bajo⁹.

Los problemas con este método de fijación de tarifas son obvios. En tanto se trata de una regla de reembolso de costos, la ausencia de incentivos de las empresas para controlar y limitar sus costos es el primer problema. Le sigue la definición de los bienes de capital sobre los cuales se recupera la tasa de retorno¹⁰. Este problema va de la mano con la revisión sobre la prudencia de las inversiones: ¿se justifica, o no, la adopción de tecnologías de punta, o las ampliaciones de capacidad de oferta en un determinado momento? Juntamos las posibles discrepancias que pueden surgir respecto de la valorización de ciertos costos. Por ejemplo, al reconocer el costo de los gerentes: ¿se reconoce el salario realmente pagado o el salario de mercado para un profesional similar? ¿Se reconoce el precio de transferencia entre sucursales de la empresa o algún precio estimado con metodologías que no reflejen lo registrado en libros?

Los británicos trataron de encontrar una salida a estos problemas y establecieron una moda¹¹. Littlechild, en el famoso artículo de 1983¹², desarrolla el esquema básico de la regulación por incentivos, o RPI - X, que buscaba superar los problemas que enfrentaban los reguladores norteamericanos cada vez que debían resolver un "caso de tarifas"¹³.

En trabajo paralelo, tanto Sappington (1983) y Laffont y Tirole (1993)¹⁴ fueron construyendo los fundamentos estrictamente teóricos de la regulación por incentivos. Estos se basan en el reconocimiento de la asimetría de información entre regulador y regulado, o los denominados "modelos de agencia", donde cada parte tiene información diferente, deben interactuar, pero la parte con mayor información puede utilizarla de manera privilegiada y sacar ventaja de la otra parte.

⁷ Más aún, para evitar la posibilidad de captura, se prohíbe que el empleado de una empresa pase a trabajar para el Estado y viceversa.

⁸ Desde el punto de vista político, la explicación también puede ser muy sencilla pero no la discutiremos en el texto.

⁹ El punto clave era, evidentemente, reconocer la base de capital, conocida como la revisión de "prudencia" de las inversiones emprendidas por el inversionista privado.

¹⁰ El ejemplo más sencillo es la elección de muebles: ¿importados de lujo o nacionales de PYME?

¹¹ Lo que no nos debería sorprender, particularmente si somos fanáticos de los Beatles, o recordamos la "invención" de la minifalda en los años 60.

¹² Citado en Beesley y Littlechild (1989).

¹³ O "Rate Case" como suelen llamarlo y que podía tomar varios años.

¹⁴ La bibliografía citable de Laffont y Tirole y de Sappington es enorme y no la incluimos.

A partir del modelo básico de agente-principal, se desarrollan las extensiones teóricas a partir de problemas prácticos en la implementación.

B. La regulación por incentivos¹⁵

Es claro que uno de los problemas fundamentales con la regulación por tasa de retorno es la falta de incentivos para que la firma regulada controle costos, debido a que cualquier costo incurrido y sustentado terminaba siendo reembolsado, es decir, pagado por los consumidores. Debido a ello, en su formulación original, el esquema diseñado por Littlechild enfatizaba la reducción de costos como uno de sus objetivos fundamentales.

¿Cómo el esquema diseñado por Littlechild lograba el objetivo de que la firma se esforzara en reducir costos? Dándole un incentivo: el regulador debía dejar que las firmas se quedaran con las ganancias que podían hacer al reducir costos. De este modo, el precio regulado constituía un tope y las firmas no estaban autorizadas a cobrar por encima de dicho precio. El precio tope, además, podía ajustarse por la inflación, de tal modo de no afectar los retornos reales de las firmas reguladas. El regulador debía seguir fijando tarifas, pero no debía preocuparse por los costos efectivamente realizados por las empresas. Así, las ganancias efectivamente realizadas quedaban al margen de las obligaciones de cumplimiento del regulador, en claro contraste con la regulación por tasa de retorno, que se basaba en no permitir ganancias por encima de dicha tasa. Dejemos claro que el premio que la empresa recibiría por esforzarse en controlar sus costos eran ganancias.

En la vida real, esos esfuerzos de reducción de costos por parte de las empresas suelen venir acompañados de mejoras en los procesos productivos o en ampliaciones de las cantidades vendidas. De realizarse estas ganancias de productividad y al mismo tiempo permitir una indexación completa en las tarifas, el regulador también estaría permitiendo una elevación de las ganancias de las firmas por encima de lo razonable¹⁶, perjudicando a los consumidores. Para beneficiarlos, era necesario traspasarles una parte de las ganancias realizadas por la empresa, precisamente, aquellas provenientes de mejoras en la productividad,

es decir, no permitir una indexación completa de tarifas. Así, se configura la regla de RPI - X: tasa de inflación¹⁷ menos factor de productividad o X.

Este tipo de regulación debía permitir a las empresas adaptarse a los entornos regulatorios cambiantes y promotores de la competencia y entrada de nuevas empresas a sectores antes monopolizados, fenómeno que acompañó a la reforma regulatoria iniciada en los años ochenta. La manera de lograr esta flexibilidad era aplicando el tope de precios al promedio ponderado de precios de una canasta de servicios, es decir, de un grupo de servicios. Por ejemplo, con dos servicios colocados en una misma canasta, la empresa podría elevar el precio de un servicio y reducir el de otro, siempre que el promedio ponderado de los cambios no excediera el tope dado por la regla RPI - X. Cuando el regulador encontraba que su preocupación por el exceso de poder de mercado de una firma estaba en el mercado de un servicio específico, que no tenía sustitutos, podía imponer topes individuales a los cambios de precio de ese servicio. De hecho, la aplicación en Inglaterra daba al regulador poder suficiente para incluir o excluir servicios de la regulación o poner topes específicos o liberalizar¹⁸, cada vez que se revisaba el factor de productividad –periodo que también quedó a discreción del regulador en el caso inglés–.

El juego regulatorio se estructura así, con el regulador fijando un nivel de precio, o tarifa, tope, las firmas cobrando precios que no excedan el tope, y quedándose con todas las ganancias que sus esfuerzos de reducción de costos le puedan dar¹⁹. Los consumidores se benefician con los servicios ofrecidos y con parte de las ganancias de productividad de la firma.

En la implementación de este mecanismo, las ganancias posibles de productividad se pueden calcular de dos maneras: evaluando la posición de la firma en términos de ingresos y gastos, y haciendo estudios específicos de productividad²⁰. Ambos ejercicios, para tener un sustento económico, deben ser hechos *looking forward*, es decir, “mirando hacia delante”, o haciendo proyecciones²¹. La firma gana así también con los posibles errores en las proyecciones.

¹⁵ Regular por incentivos es equivalente, en psicología, a modificar la conducta con premios y castigos, es decir, conductismo.

¹⁶ “Razonable” significa similar al mercado, para el nivel de riesgos.

¹⁷ RPI es el acrónimo de *Retail Price Index*, o tasa de inflación.

¹⁸ Para el detalle de los arreglos institucionales que permitían dicha discreción regulatoria en el caso inglés, puede consultarse Spiller y Vogelsang (1997).

¹⁹ Es preciso mencionar otro de los efectos negativos de este esquema de incentivos: las empresas pueden dejar de esforzarse en proveer una calidad adecuada. La solución a este problema tiende a pasar por regulación específica de calidad.

²⁰ Las técnicas para hacer estos estudios son sofisticadas, pero no requieren alta matemática.

²¹ La aplicación de este principio económico es uno de las principales fuentes de discusión entre abogados, economistas, contadores, gerentes de firmas y reguladores. Mientras los economistas regulatorios exigen “mirar hacia delante”, es decir, olvidar el costo hundido (“lo que pasó, pasó”); las firmas, y sus abogados, exigen reconocer “los costos contables”, es decir, lo pasado (“no hay lonche gratis”).

¿Dónde está el truco técnico? En realidad, tenemos dos. De un lado, está el mecanismo de fijación de la tarifa inicial. De otro lado, está la elección de la información que servirá de base para calcular las ganancias de productividad. Es en la solución de los trucos que aparecen los problemas de incentivos o “los incentivos perversos”.

C. En el límite (del colapso)

La solución del primer truco es el cálculo de las tarifas iniciales. Es claro que no podemos alejarnos de la regla de reembolso de costos, que se utiliza para la fijación de esta tarifa inicial. Aun si queremos utilizar la regulación más eficiente, es necesario hacer este cálculo inicial que, al mismo tiempo, contiene un incentivo perverso: sobre representar los costos. Se genera así la situación paradójica de que, para superar los problemas de la fijación de tarifas por tasa de retorno, debemos partir de fijar tarifas por tasa de retorno²².

Una manera de salir del dilema es fijando las tarifas iniciales de acuerdo a comparaciones internacionales o lo que se denomina en el Perú, *benchmarking*. Pero estas comparaciones no están exentas de problemas. De un lado, está el problema de qué se compara, o, dicho de otra manera, si es posible encontrar servicios similares cuya tarifa pueda conocerse. Por ejemplo, si en el país Utopía se cobra por minuto y en el país Rebelión por segundo, ¿se puede hallar la tarifa por minuto en Rebelión multiplicando por sesenta la tarifa por segundo? Un mínimo conocimiento de regulación y de estadística nos diría que no, que lo que necesario es la duración promedio de la llamada y algunas funciones estadísticas. Así, la comparación de las tarifas en Utopía y Rebelión es más complicada que consultas simples en los tarifarios de las empresas de cada país²³.

De otro lado, está el problema de cuán comparables son los países utilizados para el *benchmarking*. Si, por ejemplo, buscamos una comparación internacional de tarifas telefónicas y miramos a nuestros vecinos, nos vamos a encontrar que no solamente los ingresos familiares son muy diferentes, también lo son los patrones de comunicación, o las áreas para las cuales las tarifas son locales, pero muchas de las empresas que vamos a comparar tienen el mismo socio, o son del mismo dueño. ¿Esto llevará las comparaciones hacia tarifas más bajas o más altas? Si, por ejemplo, utilizamos como referente a aquellos países a los que aspiramos

parecernos –Suecia, Alemania, Finlandia, Bolivia, Venezuela o Cuba, por mencionar solamente algunos grupos posibles–, vamos a encontrar que, entre otras variables, la densidad poblacional es diferente a la nuestra, así como la geografía y los costos que ello implica. Y podemos encontrar más ejemplos de lo difícil que es construir un grupo de comparación que sea razonable.

La solución del segundo truco es más complicada. Con claridad Laffont y Tirole (2000) para el caso de telecomunicaciones, discuten la dinámica de la fijación del factor de productividad y el denominado “efecto *ratchet*”²⁴, mediante el cual, la empresa regulada termina no esforzándose en reducir costos, es decir, recuperando los incentivos que tiene cualquier empresa regulada por tasa de retorno.

¿Cómo funciona el efecto *ratchet*? Recordemos que la aplicación de la metodología del factor de productividad busca *proyectar* las ganancias que una empresa eficiente puede hacer en el futuro²⁵, aplicando el principio de “mirar hacia adelante”. Sin embargo, para predecir, se necesita información. En mercados grandes, como por ejemplo, el mercado norteamericano de telecomunicaciones, calcular las ganancias de productividad es un ejercicio que puede hacerse con diferentes mecanismos de proyección, sobre la base de la información pasada, de varias empresas. En mercados pequeños, donde una empresa es el mercado, o lo domina, no se cuenta con otra información que no sea la de la propia empresa. Si se usa la información de la empresa para el cálculo del factor de productividad, claramente se está rompiendo el esquema de incentivos en lo que se conoce como el “efecto *ratchet*”: si me esfuerzo hoy, y el regulador usa esa información para limitar más el crecimiento de mis precios en el futuro, ya no tendré incentivos a controlar costos y seguir creciendo, porque seré castigada con un factor de productividad más alto en el futuro. Al tratar de ganar el premio (las ganancias), la empresa regulada termina dando información al regulador para que limite su premio. Además, en un entorno de competencia, cuanto más bajos los precios, menores los incentivos para la entrada de nuevas empresas.

La aplicación de la regulación por incentivos en la forma de RPI - X puede ser contraproducente en la medida que el regulador no se comprometa creíblemente a no

²² Y ni siquiera mencionamos los posibles problemas de error de cálculo.

²³ Alguien puede estar pensando: “para eso se le paga al regulador”. De hecho, cuando el Poder Ejecutivo limita sus presupuestos, por ejemplo, poniendo toques a sus gastos totales, a pesar de su autonomía económica, el regulador se encuentra limitado para atender su agenda.

²⁴ Una búsqueda sencilla en Google, pone en la biología la primera definición del “efecto *ratchet*”: cuando un proceso no puede dar marcha atrás.

²⁵ El tema de la empresa eficiente también ha dado lugar a amplias discusiones: es la firma regulada o una hipotética empresa eficiente –lo que subyace es la idea que la firma regulada no es una empresa eficiente. La base de la presunción es que se trata de un monopolio que no tiene incentivos para ser eficiente.

utilizar la información que la empresa genera en el tiempo. La regulación del precio tope colapsa así, en el límite, a la regulación por tasa de retorno y los problemas de incentivos que ella implica. ¿Cómo puede el regulador comprometerse creíblemente a no usar la información de la empresa para calcular el factor de productividad, limitando así, con su falta de compromiso, el poder de los incentivos contenidos en la regulación de RPI - X?

II. LAS INSTITUCIONES PARA LA REGULACIÓN

Al reformar la estructura de propiedad de las empresas, era necesario también reformar los niveles de las tarifas. Los empresarios privados no estarían dispuestos a comprometer inversiones a menos que los retornos fueran adecuados y sabemos que las tarifas que cobraban las empresas públicas generaban importantes déficit para las empresas y para el país. La manera de lograr esto, es decir, que los empresarios inviertan, era comprometer al Estado en no expropiar las inversiones una vez realizadas (o "hundidas").

Las maneras de lograr estos compromisos por parte del Estado son varias y dependen de la dotación institucional en cada país²⁶. Sin embargo, la más utilizada en el Perú fue la firma de contratos-ley, combinada con la creación de un regulador independiente de la jerarquía del Poder Ejecutivo, responsable del cumplimiento del contrato. No se trataba solamente de que "el contrato es ley entre las partes", donde las partes tienen igual importancia ante la Ley. En los casos de concesiones y privatizaciones, cuando las partes son una firma privada, generalmente extranjera, y un Estado soberano, el Estado no podía renegar de los compromisos contenidos en el Contrato suscrito, a menos que la firma estuviera de acuerdo²⁷. Los procedimientos para la modificación de los contratos-ley también estaban contenidos en ellos.

Firmar contratos-ley fue claramente una solución para contrarrestar la reputación de incumplimiento de compromisos por parte de los Estados de países en desarrollo, y atraer inversiones necesarias para mejorar la infraestructura. Además, fueron parte de un paquete de medidas de señalización de credibilidad del Estado de que honraría su compromiso de no expropiar las inversiones: el arbitraje para la solución de conflictos en lugar de recurrir al Poder Judicial, conocido o por corrupción o por su sometimiento al poder político; la

suscripción de compromisos con la Agencia de Garantía de Inversiones (MIGA) del Banco Mundial²⁸, y la creación de organismos reguladores que no dependerían directamente de la jerarquía de línea de los ministerios²⁹. Muchos contratos-ley se acompañaron de convenios de estabilidad jurídica, congelando así otros aspectos, como los tributarios, que afectaban la rentabilidad de las inversiones.

Los contratos detallaron muchos aspectos sobre la provisión de los servicios, las inversiones, la fijación de tarifas y cláusulas específicas sobre procedimientos: de modificación del contrato, de caducidad de la concesión, de renovación, etcétera. Al estar contenidos en los contratos, estos aspectos no podían modificarse por la buena, y unilateral, voluntad de un funcionario público –electo o no, experimentado o no–. Esto implicaba bastante rigidez para la aplicación de las reglas allí contenidas. La rigidez, al reducir la incertidumbre del inversionista, reducía también su riesgo y así los retornos requeridos para invertir y, con ello también las tarifas necesarias para que su inversión sea rentable. Para el Estado, por el contrario, la rigidez de las cláusulas de los contratos reducía su margen de acción y su discrecionalidad en general. En consecuencia, el regulador, responsable del cumplimiento de los contratos, se encontraba muchas veces con las manos atadas en su capacidad de acción debido a las estipulaciones ya acordadas y contenidas en los contratos, a pesar de su autonomía técnica y administrativa, a la que se recurría frecuentemente de cara a los órganos de línea del Poder Ejecutivo.

Como ya se dijo, los contratos contenían los mecanismos de regulación tarifaria. En el Perú, las reformas en la propiedad de las empresas y la regulación de los sectores de infraestructura comenzó en la década de los noventa, cuando la experiencia británica con la privatización y regulación ya se encontraba en pleno apogeo. No tendría que sorprendernos que importantes procesos de privatización, y los contratos involucrados, incluyeran la regla de RPI - X, o por *price cap*, o por factor de productividad, como el mecanismo acordado para la revisión de las tarifas. Adoptamos el mecanismo de regulación tarifaria que estaba "de moda" en el mundo.

Como hemos visto, este mecanismo tiene como base permitir que las empresas se apropien de las

²⁶ Sobre la importancia de la dotación institucional de un país para definir una senda de crecimiento, o de estancamiento, económico, ver el clásico, e imprescindible, libro de North (1990).

²⁷ La pregunta del ignorante de leyes es si el Estado puede realmente renunciar a su Poder Soberano frente a los privados.

²⁸ www.miga.org

²⁹ El análisis de los mecanismos contractuales para el fomento de inversiones en sectores de infraestructura en América Latina se encuentra en Chong y Sánchez (2003). En este libro, el trabajo de Tamayo, Barrantes, Távara y Závala (2003) analiza el caso peruano.

ganancias que realizan como resultado de su esfuerzo de reducción de costos. Así, empresas reguladas podían exhibir, en cualquier periodo específico, tasas de ganancia importantes y niveles de ganancias que podían sorprender por su tamaño, particularmente porque sus tarifas estaban sujetas a regulación. Ante los usuarios, el regulador aparecía como innecesario ya que no limitaba, en el uso de su facultad de regular tarifas, las ganancias de las firmas. Además, es importante tener presente que, aparte del mismo nivel de las ganancias de las firmas privadas, está el tema de la percepción negativa sobre las ganancias, en general, que tiene el ciudadano peruano³⁰. Al regular las tarifas por precio tope, se entraba a la situación paradójica de que las firmas privadas debían tener incentivos para hacer ganancias y el Estado debía honrar su promesa de dejarlas quedarse con ellas. Pero porque la regulación estaba contenida en contratos-ley, no era mucho lo que podía hacer. ¿Estaba la credibilidad del proceso de reforma regulatoria minada en su esencia al optar por este mecanismo de regulación tarifaria contenido en contratos-ley?

III. O DEL POR QUÉ, EN ESTE CASO, LA MODA SÍ INCOMODA

Para ilustrar el punto, vamos a revisar algunas aplicaciones de la regulación tarifaria “por factor de productividad” en el Perú. La revisión no es exhaustiva y es bien probable que el lector pueda ser capaz de encontrar casos que se opongan a algunas de las tesis discutidas³¹.

A. Telecomunicaciones

En teoría, telecomunicaciones es el sector donde mejor puede aplicarse este tipo de regulación. Las ganancias de productividad son sumamente altas. Estudios realizados en los Estados Unidos estiman que en el largo plazo, la productividad del sector ha alcanzado el 5% anual. Aquellos de nosotros que hemos visto cómo en 1990 era prohibitivo hacer una llamada de larga distancia internacional y ahora utilizamos skype³² como quien va a la bodega de la esquina, no necesitamos

ser convencidos de que las ganancias de productividad en este sector son significativas.

El contrato de concesión de Telefónica del Perú, firmado en 1994, incluyó la regulación tarifaria de RPI - X, dejando cerrados, es decir, muy detallados, algunos aspectos de su aplicación, y en el limbo otros aspectos importantes que quedaron, así, a discreción del regulador. Entre los aspectos que quedaron cerrados se encontraba el número y la composición de las canastas de servicios, el periodo para reajustar las tarifas durante la vigencia de un determinado factor de productividad, y el periodo que debía transcurrir entre revisiones tarifarias, aspectos que habían quedado a discreción del regulador en Inglaterra³³. Entre los temas que quedaron abiertos, encontramos, la metodología para calcular las ganancias de productividad, o la tasa de ganancia razonable.

Para empezar, RPI - X se aplicaría luego del periodo de concurrencia limitada de cinco años, y solamente a los servicios denominados de “categoría I”: conexión a la red local, renta mensual, llamadas locales, llamadas de larga distancia nacional y llamadas de larga distancia internacional³⁴. Estos servicios, a principios de la década de los noventa, constituían el núcleo de los ingresos de una empresa telefónica. Los servicios de categoría II, el resto de los servicios como los circuitos locales, la telefonía móvil y otros, estaría regulado por medio de tarifas máximas, o niveles tarifarios que no tendrían contemplados mecanismos explícitos de indexación.

Esta aplicación postergada de la regulación por factor de productividad podía tener aspectos positivos. Los cinco años podían dar al regulador tiempo para prepararse y hacer los estudios necesarios, dado su reducido tiempo de trabajo³⁵. De hecho, durante los primeros cinco años de la concesión se implementó el programa de rebalanceo tarifario que tuvo el objetivo de eliminar los subsidios cruzados entre los servicios de categoría I³⁶. Durante este periodo, las tarifas se ajustaron trimestralmente de acuerdo a una fórmula escrita en el contrato, de tal modo que puedan alcanzarse los niveles reales escritos en el contrato. El

³⁰ En anotaciones de clases recibidas de otro experto en asuntos de asimetría de información y regulación (Lewis, 1998), destaca el tema de la percepción de las personas respecto de las ganancias como tema clave para decidir qué tipo de mecanismo regulatorio aplicar.

³¹ No es más que una prueba más de la incapacidad del gobierno de comprometerse creíblemente a una senda de políticas el hecho que cada sector de infraestructura en el Perú tenga un esquema particular de regulación, con diferentes mezclas entre provisión privada y provisión pública directa. Sobre los problemas de crecimiento económico creados por la falta de compromiso del Estado, puede revisarse Haber (2002).

³² Skype es un programa que permite comunicaciones de voz sobre Internet. Para lograr una comunicación fluida, se requiere un ancho de banda importante.

³³ Produciendo, por ejemplo, un factor de productividad de 7.5% en un caso, y aplicando restricciones específicas a la cuota de abono mensual, en otro momento.

³⁴ La distinción entre servicios de categoría I y servicios de categoría II se encuentra solamente en el contrato de Concesión de Telefónica. Una discusión sobre lo que esto implica como garantía de inversiones puede encontrarse en Barrantes (2005).

³⁵ El regulador de telecomunicaciones se creó en 1993.

³⁶ Claro que esta afirmación recoge otras suposiciones. No se conoce públicamente algún estudio tarifario que haya permitido demostrarlo.

regulador “solamente” debía hacer los cálculos necesarios, siguiendo las fórmulas del contrato.

El término del periodo de concurrencia limitada se adelantó un año, por lo que el regulador no estaba preparado para aplicar la regulación tarifaria por factor de productividad³⁷. En consecuencia, las partes acordaron nuevos niveles tarifarios, por tres años más, que se ajustarían de acuerdo a la fórmula contenida en el contrato. Solamente al final de este periodo, recién en 2001, se aplicaría la regulación por factor de productividad.

Si alguien interpretó en 1998, que entre el 2000 y el 2001 habría la estabilidad política necesaria para sacar totalmente del ámbito político el cálculo del factor de productividad, se equivocó. La independencia y autonomía del regulador no lograron aislarlo de los avatares políticos de ese momento tan complicado. Si bien sería muy arriesgado afirmar que no se realizó un trabajo técnico que sirvió de base para la toma de decisiones regulatorias, la inestabilidad política afectó la estabilidad regulatoria a través de los cambios en la composición de los consejos directivos y de la inestabilidad en los cuadros claves en el regulador³⁸.

El primer cálculo del factor X en el Perú fue realizado por el regulador de telecomunicaciones en ese contexto. Los aspectos que quedaron abiertos en el contrato fueron utilizados por el regulador: se usó la información de la empresa para calcular sus ganancias de productividad, contra toda recomendación teórica y, además, se utilizó el método de diferencias, propuesto por Bernstein y Sappington (1999), en lugar del método más utilizado en Inglaterra que proyectaba flujos de caja y tasas razonables de ganancia para fijar el factor de productividad (Armstrong, Cowan y Vickers, 1994)³⁹.

Habiendo sido redactado por abogados, el procedimiento para el cálculo, en lo que se refiere a plazos, estaba claramente establecido. Cuando en vísperas del cumplimiento del plazo otorgado al regulador en el contrato de concesión, el regulador emitió la resolución estableciendo un factor de

productividad de 6%, a los consumidores les pareció bajo, debido a que el nivel de tarifas aparecía alto comparado con otros países, y a la empresa le pareció demasiado alto. No solamente eso, la empresa concesionaria llevó el tema a arbitraje tanto por el tema de fondo del nivel del X, como por incumplimiento de procedimientos⁴⁰.

Cuando en 2004, el regulador debía calcular nuevamente el factor de productividad, otra vez se tuvo un consejo directivo totalmente nuevo y pocos profesionales participantes en los dos procesos. Entre 2003 y 2004, además, diferentes miembros del Congreso habían emprendido iniciativas persistentes para eliminar tarifas establecidas en el contrato o, en el peor de los casos, bajarlas significativamente, cosa que el contrato no permitía.

Nuevamente, el regulador utilizó la información de la empresa concesionaria y, no solamente eso, sino que innovó la regulación de RPI - X al incluir un nuevo elemento “m” que pretendía corregir la tasa de ganancia de la empresa. Además, el factor “m” solamente se aplicó a una de las tres canastas establecidas en el contrato, precisamente aquella que contenía la renta básica, esa tarifa que había sido objeto de iniciativas legislativas para la baja. El Perú, nuevamente, pasó a tener uno de los Xs más altos del mundo: más de 10%⁴¹.

El Perú hoy exhibe, otra vez y como en 1993 antes del proceso de reforma, una tasa de penetración telefónica bastante baja comparada con los países de la región, a pesar del boom de la telefonía móvil.

B. Infraestructura: puertos

La concesión del Terminal Portuario de Matarani (TPM) fue la única parte exitosa del esfuerzo fallido de concesión de puertos emprendido en la década de los noventa. La concesión se otorgó en agosto de 1999. Como reseñan Alcázar y Lovatón (2005)⁴², antes de la privatización se hicieron un conjunto de mejoras a la infraestructura del TPM, y se incluyeron en el contrato un conjunto de obligaciones de inversión, que fueron parte de la calificación de la oferta ganadora, así como

³⁷ Otra característica de nuestra dotación institucional: postergar decisiones hasta el último momento.

³⁸ Como la gerencia general y la gerencia de políticas regulatorias. Ambas tuvieron varios encargados entre 1998 y 2002.

³⁹ Curiosamente, los lineamientos de apertura del mercado, publicados mediante Decreto Supremo 020-98-MTC, recogieron los criterios planteados para la aplicación de este método, y no de aquel finalmente utilizado.

⁴⁰ Un tema legal interesante es que el arbitraje es un mecanismo que resuelve controversias entre privados, por lo que los laudos que resuelven las materias controvertidas son privados, a menos que las partes se pongan de acuerdo en publicarlo. Los arbitrajes que resuelven materias controvertidas entre una empresa privada y el Estado tienen que ser puestos en conocimiento del público, por la propia naturaleza del Estado, pero solamente podían serlo si la empresa estaba de acuerdo.

⁴¹ Un análisis exhaustivo de la regulación tarifaria en telecomunicaciones está todavía pendiente.

⁴² Este trabajo, junto con el de Pasco-Font y Torero (2001), son de los pocos que han buscado calcular quién gana y quién pierde con los procesos de privatización y reforma regulatoria en los sectores de infraestructura en el Perú.

un pago inicial. Las obligaciones también incluyeron el pago de una retribución mensual al Estado⁴³.

El contrato de concesión del TPM estableció tarifas máximas para un conjunto de servicios portuarios, para los cinco primeros años de la concesión. Algunos de estos servicios con tarifa regulada fueron otorgados en exclusividad (amarre y desamarre, uso de amarradero y uso de muelle) y otros abiertos en un régimen de libre competencia (practicaje y remolcaje). El contrato de concesión estableció que las tarifas podrían modificarse después de los primeros cinco años, pero no estableció en el contrato la metodología para la revisión de dichas tarifas.

Si en 1999, el regulador solamente tenía poco más de un año de establecido⁴⁴, cuando en 2003 se debía fijar las nuevas tarifas, ya se contaba con un instrumento regulatorio que buscaba, de alguna manera, limitar la discrecionalidad permitida al regulador, pero que, de hecho, la amplió. Este instrumento era el Reglamento General de Tarifas que establecía que, cuando en cualquier contrato de concesión de la infraestructura bajo el ámbito de competencia del regulador, se hiciera referencia a "tarifa máxima" y no se especificara el mecanismo de ajuste o revisión, se debía entender que las revisiones de dichas tarifas debían hacerse siguiendo el método de ajuste mediante RPI - X. Si en el contrato de Telefónica, ya el concesionario sabía que se aplicaría este método y cuándo⁴⁵, el concesionario del TPM ni siquiera conocía, cuando hizo su oferta, la posible trayectoria de tarifas para el año 6 de la concesión, y en adelante.

Si en telecomunicaciones, sin duda, uno de los procesos más completos y mejor pensados de reforma regulatoria en el Perú, se dejó a total discreción del regulador la manera de calcular el factor de productividad, en el TPM ni siquiera se anunció el método, y menos se discutieron canastas o la frecuencia de los reajustes. Esto se hizo recién durante el propio proceso de cálculo del factor de productividad.

En el 2004, el regulador emprendió la tarea de calcular este factor de productividad y, sobre la base de la experiencia del regulador de telecomunicaciones, utilizó la información de la empresa para calcularlo. En el caso del TPM, con el cierre de la mina de Tintaya por un

largo periodo debido a la bajada de los precios del cobre, el concesionario recibió un golpe duro en sus ingresos. En aplicación de criterios comerciales, el concesionario buscó reemplazar esos ingresos, generando negocios nuevos, como el transporte de carga boliviana, sin renegar de los compromisos de inversión. En este caso, la reacción positiva del concesionario terminó siendo castigada con un factor de productividad más alto que si no hubiera reaccionado ante la súbita reducción de sus ingresos.

En cualquier caso, para infraestructuras específicas, como los puertos y, como veremos luego, los aeropuertos, la regulación tarifaria no puede tomar puntos de comparación razonables, por lo que el mecanismo de *benchmarking* no resulta eficiente. La regulación tarifaria tiene que basarse en el análisis de la propia infraestructura cuyas tarifas se busca regular, debido a las necesidades específicas de cada infraestructura y cada mercado que es atendido por ella. La naturaleza de la infraestructura dificulta así la aplicación y establece las condiciones para la vigencia del "efecto *ratchet*". En consecuencia, RPI - X, que se basa en que el regulador no examine los costos efectivamente incurridos, no es el método más eficiente. Además, en la medida que RPI - X es un tipo de indexación, resulta que las tarifas varían con frecuencia, por lo que los consumidores perciben, en la mayor parte de los casos, elevaciones de precios⁴⁶. Ello que contribuye a construir una percepción negativa del comportamiento de los precios de la empresa regulada, y de la credibilidad del regulador como árbitro de los intereses de las empresas y de los consumidores.

C. Infraestructura: aeropuertos

A estas alturas, no nos debería sorprender que la regulación por precio tope, o *price caps*, estuviera contemplada en el Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH). Con un poco más de experiencia, el regulador ya tenía el objetivo de utilizar RPI - X como el método óptimo de regulación tarifaria para los sectores de infraestructura. Con la fecha de subasta fijada para noviembre de 2000⁴⁷, esta fue una de las últimas concesiones grandes, y sin cofinanciamiento del Estado, que se otorgaron en el Perú⁴⁸. Esta es también una de las

⁴³ Este es uno de los secretos mejor guardados de los procesos de concesiones: la retribución que el privado paga al Estado en su calidad de socio del proyecto, ya que se mantiene como propietario de la infraestructura. Se genera así una estructura donde los usuarios de la infraestructura rentable financian el mantenimiento, modernización y expansión de la infraestructura no rentable.

⁴⁴ El regulador de la infraestructura de transporte de uso público se creó en 1998.

⁴⁵ Y logró postergar su aplicación.

⁴⁶ Siempre que la tasa de inflación sea mayor que el factor de productividad, con cada reajuste las tarifas suben en términos nominales —aun cuando bajen en términos reales. En el caso de Telefónica, los reajustes son trimestrales. En el caso del TPM, los reajustes son anuales.

⁴⁷ La subasta se realizó alrededor de los días aunque se conoció la renuncia "a la distancia" de Alberto Fujimori a la Presidencia de la República.

⁴⁸ Recordemos que tanto el Proyecto del Gas de Camisea como las obras del Proyecto Olmos involucran cofinanciamientos, sea en la forma de garantías financiadas con cargos a los usuarios, en el caso de Camisea, o en la forma de copagos por parte del Estado, en el caso de Olmos.

concesiones que destaca en el mundo por la alta retribución ofrecida al Estado: más de 47% de los ingresos brutos⁴⁹.

A diferencia del sector de telecomunicaciones, el sector de infraestructura de terminales aeroportuarios no se conoce por su alta productividad. Más aún, a la fecha del diseño de los contratos y de la subasta de los derechos de la concesión del AIJCH, ya se contaba con experiencia en países como Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda. Estos habían utilizado el mecanismo de RPI - X, pero ya habían iniciado procesos de consulta y discusión sobre su pertinencia y nivel⁵⁰.

En este contrato, de manera similar al contrato con Telefónica del Perú, se realiza una clasificación de servicios. Se distinguen servicios aeroportuarios que serán prestados por el concesionario, de los servicios aeroportuarios que pueden ser brindados por terceros, y de los servicios comerciales. En el caso de los servicios aeroportuarios que serán brindados por el concesionario, se establece un cronograma inicial de ocho años para alcanzar ciertos niveles tarifarios para los servicios a pasajeros, que serían recuperados por la vía del cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA), y para los servicios a las aeronaves, que serían cobradas en las tarifas de Aterrizaje y Despegue y Estacionamiento. Luego de los ocho años, las tarifas se reajustarían mediante la regla de RPI - X, cada cinco años.

Estos no serían, sin embargo, los únicos servicios que prestaría el concesionario. Mientras que la regulación de los denominados "servicios nuevos" sería similar a la ya establecida en los contratos para los servicios regulados, la regulación de otros servicios vinculados a la infraestructura y prestados directamente por el concesionario, tenía otras estipulaciones. Por ejemplo, si bien el concesionario debía contratar con una empresa la provisión de combustible, la infraestructura para dicho abastecimiento debía ser construida por el concesionario, quien recibiría como pago una tarifa, que se reajustaría cada tres años. El nivel de la tarifa se estableció en el contrato, así como su reajuste de tal modo que "dicha tarifa mantenga el valor de los montos establecidos a la Fecha de Cierre". De acuerdo a la posición que se tenga, esta frase admite diversas interpretaciones, una de las cuales es que el cargo se indexa, y no se le aplica la regla de RPI - X⁵¹.

Supongamos por un minuto que el esquema regulatorio apropiado para esta infraestructura sea el de precio tope (o RPI - X), en su interpretación literal de permitir un crecimiento del nivel de precios regulados al mismo nivel de la inflación menos las ganancias calculadas de productividad. Como en los casos ya examinados, tanto quienes diseñaron el contrato y los postores que lo aceptaron, no consideraron la metodología para el cálculo del factor de productividad, y la dejaron a discreción del regulador. La discreción del regulador, que le permite lograr legitimidad frente a los usuarios, en presencia de contratos con cláusulas rígidas de interpretación cerrada, eleva los riesgos de la inversión, los costos legales y los retornos requeridos por los inversionistas –elevando así las tarifas solicitadas en cada revisión.

Los activos de los aeropuertos son muy específicos y en este contexto, resulta razonable que la fijación tarifaria deba referirse a los costos y a la naturaleza de la inversión ofrecida, realizada y requerida. Además, la inversión y los activos incorporados son indivisibles, es decir, que la inversión es bastante sobredimensionada al inicio porque, físicamente, no se puede agregar, por ejemplo, espacio en los terminales de metro cuadrado en metro cuadrado. En estas condiciones, la realización de ganancias de productividad que compartir con los consumidores actuales, atribuibles a la existencia de economías de escala, toma bastante más tiempo que cinco u ocho años, que son los periodos de referencia en el contrato de concesión del AIJCH.

La experiencia internacional ha mostrado largos periodos de aplicación de dicha regla en la regulación de aeropuertos en el mundo. Los eventos del 11 de setiembre de 2001, que elevaron significativamente los costos de seguridad en los aeropuertos, motivaron la evaluación de la pertinencia de la regla, entre otros aspectos. De un lado, algunos reguladores aceptaron un traslado casi pleno de los costos de seguridad a los usuarios, combinando así el reembolso de costos con la regla de precio tope. En otros casos, se ha establecido que la regla de RPI - X se aplica solamente a las tarifas de la infraestructura existente⁵². De otro lado, en Nueva Zelanda se abandonó por completo el esquema a favor de un mecanismo de "monitoreo de precios" que consiste, precisamente, en la observación y evaluación de cuanto los precios reflejan los costos de la provisión de servicios aeroportuarios. Así, los países que la

⁴⁹ Guasch (2004) destaca este caso. Notemos que esta retribución entra como ingreso al Tesoro Público, por lo que el Estado gana con tarifas más altas, de la misma manera que recauda más por impuesto general a las ventas. Además, en este contrato, un porcentaje de ciertas tarifas reguladas es traspasado directamente a CORPAC, empresa estatal que administra los aeropuertos regionales.

⁵⁰ Una interesante revisión de la regulación de aeropuertos puede encontrarse en Forsyth y otros (2004).

⁵¹ "Por que si las partes hubieran querido, así lo habrían establecido claramente en el contrato", podemos presumir que diría contundentemente un informe de interpretación legal.

⁵² Implícitamente reconociendo que aplicar RPI - X en periodos de construcción no tiene sentido.

utilizaban han ido adaptándose a la realidad y abandonando RPI - X para la regulación de la infraestructura de aeropuertos.

IV. REFLEXIONES FINALES

Por diferentes motivos, sean institucionales, de curva de aprendizaje, o simplemente de adaptarse a la realidad, resulta que los casos descritos muestran que “la moda puede incomodar”. En otras palabras, los componentes institucionales que hacen viables, o legítimos, los mecanismos de regulación de tarifas son consustanciales. La pretensión que aquello utilizado por nuestros vecinos, o por aquellos países que lideran un tema, es bueno para nosotros obvia un componente fundamental de la regulación, cual es su implementación por organismos que interactúan en un determinado marco institucional. El marco institucional, como bien discute North (1990), define las restricciones sobre las cuales los agentes racionales⁵³ realizan decisiones económicas y la “buena regulación” tiene que considerarlo para mantener la legitimidad del sistema regulatorio. Sin esa legitimidad, el sistema colapsa.

Al mismo tiempo, la utilización de la discrecionalidad regulatoria en el marco de los contratos de concesión firmados, no ha servido necesariamente para lograr la debida legitimidad del esquema de concesiones y privatizaciones frente a la población. Ello se junta con los diferentes tipos de iniciativas legislativas y ejecutivas que minan la capacidad del regulador para cumplir con su trabajo. Los recortes en las autorizaciones para realizar gasto –por ejemplo, para que el regulador contrate una auditoría–, las restricciones en la contratación de personal o la necesidad de que el Presidente de la República rubrique las autorizaciones de viaje de capacitación de funcionarios⁵⁴, son solamente muestras de cuán atado de manos se encuentra el regulador frente a la regulación contenida en contratos que la misma institución tiene la responsabilidad de hacer cumplir.

La alternativa, siempre abierta para un gobierno oportunista, de renegar de los compromisos de los contratos, ahora que la inversión ya está hundida, no hace más que dejar más en claro los problemas de compromiso limitado del Estado y de la incapacidad institucional de sostener tasas de crecimiento que permitan salir de la pobreza a la mayoría, y no solamente a aquellos alrededor del entorno del gobernante.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN. “Evaluación de la concesión del Puerto de Matarani: ¿Quién ganó y quién perdió?”. En: Documento de Trabajo GRADE 27. Lima. 2005.
2. BARRANTES, Roxana. “La regulación para el desarrollo de las telecomunicaciones en el Perú: 1993-2001”. En: Japan Center for Area Studies series 25. JCAS-IEP series VIII. Osaka. 2005.
3. BARRANTES, Roxana y Patricia PÉREZ. “Regulación e Inversión en Telecomunicaciones: El caso Peruano”. Discussion Paper WDR 607esp, World Dialogue on Regulation. En: <http://www.regulateonline.org/content/view/666/31>, consultado el 31 de marzo de 2006.
4. BEESLEY, M.E. y S.C. LITTLECHILD. “The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom”. En: The Rand Journal of Economics 3. Volumen 20. 1989. pp. 454-472.
5. BERNSTEIN, Jeffrey y David SAPPINGTON. “Setting the X-factor in Price Cap Regulation Plans”. En: Journal of Regulatory Economics 16. 1999. pp. 5-25.
6. FORSYTH, Peter; GILLEN, David W.; KNORR, Andeas; MAYER, Otto G.; NIEMEIER, Hans-Martin y David STARKIE. En: The economic regulation of airports: recent developments in Australasia, North America and Europe, Ashgate Publishing Limited, Hunts-Inglaterra. 2004.
7. HABER, Stephen, editor. “Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America”. Stanford California: Hoover Institution Press. 2002.
8. GUASCH, J. Luis y Pablo SPILLER. “Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story”. Washington DC: The World Bank. 1998.
9. GUASCH, J. Luis. “Granting and renegotiating concession contracts. Doing it right”. Washington DC: The World Bank. 2004.
10. LAFFONT, Jean-Jacques y Jean TIROLE. “A theory of incentives in procurement and regulation”. Cambridge: The MIT Press. 1993.

⁵³ Racionalidad aquí se entiende en el sentido de “más es preferido a menos”. Atribuir decisiones a la “irracionalidad” convertiría a los siquiátras en los profesionales más necesarios en una sociedad, cosa que no es corroborada por la evidencia.

⁵⁴ Otra prueba de limitada institucionalidad.

11. LAFFONT, Jean-Jacques y Jean TIROLE. "Competition in telecommunications". Cambridge: The MIT Press. 2000.
12. NORTH, Douglass C. "Institutions, institutional Change and Economic Performance". Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
13. PASCO-FONT, Alberto y Máximo TORERO. "El impacto social de las privatizaciones y regulación de los servicios públicos en el Perú". Lima: Documento de Trabajo GRADE 35. 2001.
14. SÁNCHEZ, José Miguel y Alberto CHONG (editores). "Medios Privados para fines Públicos" Washington DC: Interamerican Development Bank. 2003.
15. SAPPINGTON, D. "Optimal Regulation of a multiproduct monopoly under imperfect information". The Bell Journal of Economics. Volumen 14. 1983. pp. 453-463.
16. SPILLER, Pablo; STEIN, Ernesto y Mariano TOMMASI. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An intertemporal transactions framework". IADB Research network background paper. 2003.
17. STURZENEGGER, Federico y Mariano TOMMASI (editores). "The Political Economy of Reform". Cambridge: The MIT Press. 1998.
18. TAMAYO, Gonzalo; BARRANTES, Roxana; TÁVARA, José y Verónica ZAVALA. "Las privatizaciones en una época de reforma estructural". En: "Medios privados para fines públicos. Participación privada en infraestructura en América Latina". Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. pp. 179-250.
19. TAMAYO, Gonzalo; BARRANTES, Roxana y Ricardo DE LA CRUZ. "La regulación por price cap: problemas prácticos en la estimación del factor de productividad para un puerto concesionado". Trabajo presentado a la reunión anual de LACEA. San José de Costa Rica. 2004.
20. WILLIAMSON, John. "What should the World Bank think about the Washington Consensus?". The World Bank Research Observer 2. Volumen 15. 2000. pp. 251-264.