

# GESTIÓN PRIVADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LAS TARIFAS Y EL FIN DE LOS MITOS<sup>+</sup>

---

REVISADO POR:

DIEGO OCAMPO<sup>♦</sup>

ROCIO PRADO<sup>♦♦</sup>

INDECOPI

A inicios de los años noventa, con el fin de atraer inversión extranjera y poder desarrollar un modelo de economía de mercado, el Perú atravesó un proceso de privatización en el cual empresas del sector de telecomunicaciones (por ejemplo, ENTEL Perú (ENTEL), la Compañía Peruana de Teléfonos S.A.) y empresas de generación, transmisión y distribución eléctrica, entre otras, pasaron de la administración del Estado a manos de firmas privadas. Sin embargo, a efectos de mitigar el alto riesgo de abuso de poder monopólico (precios elevados y baja calidad de lo ofrecido) que implica el que este tipo de empresas sean gestionadas por el sector privado, se crearon organismos reguladores cuyo objetivo primordial era el de supervisar y controlar a aquellas empresas que operaban en un marco de monopolio natural<sup>1</sup>.

A partir de esto, diversos estudios se han realizado sobre el balance del proceso de privatización, entre ellos el de Máximo Torero y Alberto Pascó-Font en el 2001<sup>2</sup>, el cual analiza el desempeño de las empresas privatizadas en sus primeros años. En este trabajo se señaló que, aunque los resultados fueron positivos en términos de calidad y abastecimiento de los servicios, la cobertura aún era insuficiente. Pese a los años transcurridos, el panorama actual no ha cambiado significativamente.

---

<sup>+</sup> Autor: Daniel Córdova Cayo. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, julio del 2007, 296 pp.

<sup>♦</sup> Miembro de la Gerencia de Estudios Económicos, INDECOPI.

<sup>♦♦</sup> Miembro de la Gerencia de Estudios Económicos, INDECOPI.

<sup>1</sup> Un monopolio natural es un caso particular de los monopolios en el cual una empresa puede elaborar toda la producción del mercado con un costo menor que si hubiera varias empresas compitiendo.

<sup>2</sup> Torero, Máximo y Alberto Pascó-Font (2007). *El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de Trabajo 35. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Por citar algunos ejemplos, en el caso del servicio de telecomunicaciones, de cada 100 personas el 9,8 cuenta con el servicio de telefonía fija; 3,6 personas más que en el 2000, sin mencionar que el 63,4% de la prestación de servicios se encuentra centralizada en Lima y Callao<sup>3</sup>. Por otro lado, con relación al servicio de electricidad, el coeficiente de electrificación nacional en el 2007 fue de 80,0%, 6,5 puntos mayor al observado en el 2000<sup>4</sup>.

A simple vista, estas cifras permitirían afirmar progresos en la prestación de estos servicios, aunque tal y como se concluyó en el estudio de Torero y Pascó-Font (2001) la cobertura aún es insuficiente y en su mayoría centralizada (por ejemplo, el sector de telecomunicaciones).

No obstante lo anterior, una opinión contraria se observa cuando se trata del aspecto tarifario, respecto del cual el consenso de la opinión pública se centra en los elevados costos del servicio. La privatización de estos servicios estuvo relacionada al cobro de mayores tarifas y, por ende, al limitado acceso de la población de bajos recursos. Así, por ejemplo, un estudio realizado por José Oscátegui<sup>5</sup> en el 2001 señala que las tarifas del sector de las telecomunicaciones en el Perú son unas de las más elevadas en América del Sur.

En este sentido, la tesis del documento objeto de esta reseña sostiene que para el caso peruano las empresas que operan bajo una gestión privada son más eficientes que aquellas bajo una gestión pública. Esto redundaría en tarifas competitivas a nivel regional y en mayor calidad. Sostiene, además, que existen factores que deben ser tomados en cuenta al momento de realizar un estudio comparativo de las tarifas; tales como el sistema tributario, el tamaño de la economía, el acceso a los recursos naturales, el marco regulatorio, entre otros, los cuales generalmente son omitidos. Adicionalmente, recalca la dificultad técnica que exige la identificación de una muestra que pueda ser comparable a nivel internacional con la finalidad de ejecutar el ejercicio del *benchmark*<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Para mayor información, véase <http://www.mtc.gob.pe/estadisticas/ARCHIVOS/ESTADISTICA%20ítems/2COMUNICACIONES/TELECOMUNICACIONES/SERVICIOS%20PUBLICOS/6.C.3.xls>.

<sup>4</sup> Para mayor información, véase [http://www.minem.gob.pe/electricidad/estad\\_inicio.asp](http://www.minem.gob.pe/electricidad/estad_inicio.asp).

<sup>5</sup> José Oscátegui (2001) *Informe sobre competencia y regulación en los servicios públicos de telecomunicaciones*. Documento de Trabajo 195. Mayo. Página web: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD195.pdf>.

<sup>6</sup> Los *benchmarks* son en general herramientas muy utilizadas para evaluar la eficiencia de una organización respecto de otras similares; por lo tanto, constituye un elemento relevante para tomar decisiones de inversión y suele influir sobre la cotización de las acciones de las empresas así evaluadas.

El primer capítulo ofrece una revisión del marco institucional en el cual se comparan las tarifas de servicios públicos. Además, se demuestra cómo la administración privada de las empresas de servicios públicos ha generado importantes mejoras en la calidad y cobertura de los servicios. A su vez, remarca las diferencias sociales y las limitaciones técnicas y estructurales de los países tomados como muestra para realizar la comparación; tales como la metodología, los datos, el *benchmark*, la selección del tipo de cambio, la homogenización de tarifas, las fuentes de información, la estructura demográfica, el ingreso per cápita, entre otros. Adicionalmente, con la finalidad de reducir el error en las comparaciones, debido a la heterogeneidad de la muestra, se introduce el concepto de la paridad de poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés).

En el segundo capítulo se comparan las tarifas eléctricas en el Perú con el resto de la región. Complementando lo expuesto en el primer capítulo, se describe la tendencia a la baja (expresada en términos reales) que han experimentado las tarifas eléctricas y de telefonía fija en los últimos diez años en Lima. El análisis empírico compara el desempeño de empresas en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, y toma en cuenta los diferentes factores que no deben omitirse a efectos de realizar una comparación válida de las tarifas de los servicios.

El tercer capítulo se centra en el sector de telecomunicaciones. Muestra que las tarifas de telefonía fija cobradas en el Perú están lejos de ser las más altas de América Latina. Hace un ejercicio de comparación entre México, Perú, Argentina, Chile, Colombia y Brasil y encuentra que las tarifas cobradas en el Perú son las más elevadas después de México y Chile. Pero, luego de corregir por PPP, el resultado es distinto, las tarifas colombianas ocupan la primera plaza y el Perú se sitúa en el cuarto lugar. Luego, al deducir el Impuesto General a las Ventas (IGV), se encuentra que Colombia presenta las tarifas más elevadas, Perú, Chile y México poseen niveles similares y las tarifas argentinas y brasileñas son las más bajas.

Para el caso de la telefonía móvil se hace un ejercicio similar. En este caso, se divide el ejercicio en dos partes, una para los planes pospago y otra para los planes prepago. Respecto del primer plan, se encuentra que las tarifas peruanas, luego de ser ajustadas por PPP y deduciendo el IGV, resultaron similares a las de México y Argentina, y menores a las de Brasil, Chile y Colombia. Por otro lado, para el caso de las tarifas prepago, las tarifas peruanas se ubican en tercer lugar. Sin embargo, al corregir por PPP y descontando el IGV, suben una ubicación.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo el autor presenta el tema de la eficiencia en la gestión privada para el caso del transporte. Se centra en dos ejes: el transporte marítimo y el transporte aéreo. En el primero, compara en primer lugar el terminal portuario de Matarani (el cual está bajo la administración privada) con el terminal portuario de Arica, en Chile. El cotejo muestra que el puerto peruano resulta ser más competitivo que su par de Chile. Luego, compara el terminal portuario del Callao, el cual está bajo la administración de la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), con diferentes puertos (Valparaíso, Guayaquil, Buenaventura, etc). Las estimaciones arrojaron que el puerto del Callao no es competitivo y que uno de los principales motivos es la ausencia de inversión en infraestructura, reflejada básicamente en la ausencia de grúas pórtico y móviles.

Al tratar el segundo eje (la gestión del transporte aéreo), el autor utiliza como ejemplo al aeropuerto internacional Jorge Chávez, el cual se encuentra bajo la gestión privada del grupo Lima Airport Partners (LAP). Luego de un ejercicio de comparación, el resultado ubica a LAP entre uno de los más competitivos de América Latina, puesto que sus tarifas son de las más bajas del continente.

La conclusión principal del autor es que las tarifas de los servicios públicos administrados por agentes privados se han reducido, ubicándose dentro del promedio de la región. Asimismo, los resultados muestran que el nivel de eficiencia de la gestión privada es mucho mayor al observado en la gestión pública, lo que se refleja en un servicio de mejor calidad y mayor cobertura, incrementando el bienestar de los usuarios. Por las razones expuestas, el autor plantea que el Perú debería impulsar un proceso dinámico de concesiones de infraestructura pública.

A partir de esto, consideramos que el texto proporciona un enfoque importante y novedoso sobre el desempeño de la gestión privada respecto de la pública, ya que refuta la opinión general de que los usuarios son víctimas de tarifas excesivas y un servicio ineficiente. Además, recalca que en reiteradas oportunidades el análisis comparativo entre países habría omitido factores fundamentales determinados por su heterogeneidad, los mismos que deberán ser tomados en cuenta a efectos de realizar este tipo de comparación.

Asimismo, pese a que el autor no lo menciona, no debe desestimarse la importancia de la regulación pública, toda vez que unos incentivos bien definidos que fomenten el proceso de la inversión, la mejora de la competitividad y el incremento de la eficiencia permitirán alcanzar un mayor bienestar para la sociedad.

Finalmente, consideramos que las características de este texto, como el lenguaje sencillo, estructura y organización, facilitan su lectura y lo hacen recomendable para aquellos interesados en el tema.

