

HEBERT TASSANO VELA OCHAGA²
JAVIER CORONADO SALEH³

Resumen

El Indecopi, en el marco de sus funciones de eliminación de barreras burocráticas de entrada al mercado y de promover la competencia efectiva, ha desarrollado esfuerzos para identificar y declarar la ilegalidad de requisitos burocráticos que podrían estar afectando las inversiones en infraestructuras de servicios públicos. En este artículo se discute, con un enfoque de competencia, la importancia que dicha labor tiene sobre el sector particular de distribución doméstica de combustibles para el hogar, con especial énfasis en la importancia de la disponibilidad, para el consumidor final, del servicio de gas natural como alternativa de elección.

Palabras clave: Barreras Burocráticas, Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, Gas Natural, Mercados de hidrocarburos, Competencia.

I. INTRODUCCIÓN

El Perú, como otros países de América Latina, fue receptor de importantes flujos migratorios, fundamentalmente de Europa y Asia, desde mediados del siglo XIX hasta el periodo de posguerra. Entre otras cosas, estos flujos podrían ser explicados por las expectativas de hacer fortuna en un país con ingentes recursos naturales. De este modo, a fines del siglo XIX, el Perú ya contaba con contratos de concesión para la inversión extranjera que otorgaban, por ejemplo, autorizaciones para la explotación de recursos como el salitre y el guano.

¹ Este artículo recoge algunos de los elementos desarrollados por los autores en el marco de la colaboración del Indecopi en el “Ad Hoc Expert Meeting on the Role of Competition Law and Policy in Fostering Development” organizado por la UNCTAD, en la ciudad de Ginebra.

² Presidente del Consejo Directivo del Indecopi, abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Máster en Regulación de Servicios Públicos en la UPC y el IEDE Business School, Universidad Europea de Madrid (energía – telecomunicaciones, infraestructura y competencia). Estudios de Maestría en Ciencia Política en la PUCP.

³ Gerente de Estudios Económicos del Indecopi, economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Doctor en Economía por la Universitat Pompeu Fabra (2010), MSc. Economics (2005), MSc. Economics por la London School of Economics (2003). *Affiliated faculty* de la Barcelona Graduate School of Economics, profesor de la Maestría de Economía de la PUCP.

Comentarios: jcoronado@indecopi.gob.pe

Las riquezas naturales del país atrajeron también a investigadores, científicos y naturalistas, entre los que se cuenta a Antonio Raimondi, un ciudadano italiano nacido en Milán, quien con su trabajo dejó una extensísima contribución al conocimiento de las riquezas naturales y culturales del país. A Raimondi se le atribuye con frecuencia una frase con la que los peruanos hemos crecido y que afortunadamente hoy estamos logrando enfrentar con éxito: *El Perú es un mendigo sentado en un banco de oro*, en alusión a la actitud del país respecto de su gran potencial económico, sostenible en función a sus enormes riquezas naturales.⁴

Con el paso del tiempo, el conjunto de la sociedad peruana ha tomado conciencia de que el aprovechamiento viable de recursos —tanto naturales como humanos y tecnológicos— es indispensable para alcanzar altos niveles de desarrollo. En esa línea de objetivos nacionales, cada institución del sector público tiene necesariamente un rol fundamental en el ejercicio de alcanzarlos, y el Indecopi es una pieza clave en el marco de sus atribuciones para el fomento de la libre y leal competencia que le ha conferido el Estado peruano.

En efecto, el Decreto Legislativo 1033, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Indecopi, dispone que la autoridad tiene entre sus funciones vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, procurando la eliminación de barreras burocráticas ilegales e irracionales, y promoviendo además que exista una efectiva competencia en los mercados.

El Indecopi tiene un rol significativo respecto de las necesidades nacionales de fomento a las inversiones privadas en infraestructuras, incluyendo aquellas dirigidas a la explotación de los recursos naturales, siempre en un camino de aprovechamiento sostenible de los recursos del país.

En particular, en este artículo discutiremos el modo en que la institucionalidad peruana en materia de políticas de competencia, liderada por el Indecopi, deviene en un caso de especial singularidad en el mundo, toda vez que uno de los pilares de dicha institucionalidad se materializa a través de las facultades para eliminar barreras burocráticas ilegales o irracionales a la entrada de nuevos emprendimientos e inversiones. El impacto de eliminar una barrera burocrática puede llegar a ser muy significativo en términos de mayor disciplina competitiva en los mercados, al facilitar la entrada de nuevos actores cuyo efecto económico sobre el equilibrio del mercado tiene un horizonte de mediano y largo plazo.

⁴ Por ejemplo, en Raimondi, Antonio (1878) *Minéraux au Pérou. Catalogue raisonné d'une collection des principaux types minéraux de la République comprenant aussi des échantillons de guano et des derbis fossilisés des oiseaux qui l'ont produit*, Imprimerie centrale des chemins de fer A. Chaix et Cie Paris, el autor trata específicamente de la riqueza mineral del País.

Estas políticas de competencia se orientan, entre otros, a cuellos de botella de tipo burocrático estatal que afectan inversiones en infraestructuras destinadas a la ampliación de servicios públicos, siendo uno de los sectores que podría beneficiarse de esa acción el de la distribución de gas natural para uso doméstico, una fuente alternativa de energía para los hogares que incrementaría la variedad de productos disponibles para las familias, con un menor costo ambiental.

En efecto, desde el punto de vista de la elección del consumidor, ampliar el conjunto de posibilidades de consumo, al incrementarse el número de productos alternativos, puede crear importantes mejoras en el bienestar individual de las personas. Para entender la real magnitud de este efecto, considérese que las decisiones de acceso a combustibles de uso doméstico que toman las familias, son fundamentalmente de tipo discreto. Es decir, las alternativas de consumo, por ejemplo, gas natural, gas licuado de petróleo (GLP), kerosene, entre otras, son por lo general mutuamente excluyentes, por lo que decidir acceder a una u otra implica sustituir de forma completa a cualquier otra.

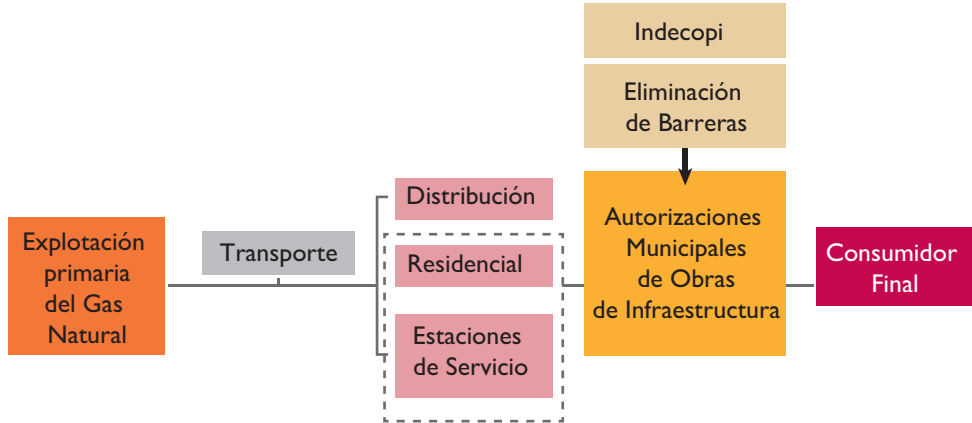
En ese escenario de consumo, no es difícil pensar que la rivalidad de los proveedores de productos alternativos es substancialmente más marcada que en otros sectores donde, por ejemplo, los consumidores pueden demandar combinaciones entre alternativas.

En particular, en este artículo utilizamos a manera de ilustración el potencial impacto que la labor del Indecopi puede tener en las inversiones de infraestructuras para la distribución residencial de gas natural, producto que puede generar interesantes presiones competitivas a servicios actualmente establecidos entre los combustibles de uso doméstico. El trabajo del Indecopi, naturalmente, puede vincularse también a otras actividades de explotación de los recursos naturales del país y a otro tipo de emprendimientos, sin embargo, dichas conexiones o relaciones causales quedan fuera del ámbito de estudio del presente artículo.

En la Figura N° 1 se muestra cómo la labor de oficio del Indecopi en la eliminación de barreras burocráticas puede vincularse a aspectos de la cadena de valor del gas natural. Como ejemplo tenemos los requisitos burocráticos de las municipalidades que podrían constituir barreras ilegales que retrasan las autorizaciones de obras de infraestructura de las redes de distribución residencial del recurso.

FIGURA N° 1

VÍNCULO DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN MATERIA DE BARRERAS BUROCRÁTICAS Y EL SUMINISTRO RESIDENCIAL DE GAS NATURAL



Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi

II. ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS Y EL ESTUDIO DE CUELLOS DE BOTELLA

En agosto del 2013 se celebró en Lima el Foro de Competencia Latinoamericano de la OECD, organizado por el Indecopi, la OECD y el BID, y con la participación de autoridades de competencia de América Latina, EE.UU. y Europa. En el marco de dicho foro, se desarrollaron interesantes conversatorios de expertos internacionales a modo de conmemoración del Día de la Competencia en el Perú.

Las presentaciones de los distinguidos panelistas giraron en torno a un denominador común: la labor proactiva de las autoridades de competencia con miras a detectar y procurar la eliminación de regulaciones públicas que impiden de manera injustificada una mayor competencia en el mercado.

En el caso peruano, la institucionalidad en materia de políticas de competencia incorpora como eje relevante la facultad del Indecopi de actuar de oficio para ordenar la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, y en su caso imponer las sanciones que correspondan. En ese marco, las siguientes dos secciones describen las actividades que desarrolla el Indecopi para cumplir con su mandato en torno a las barreras burocráticas.

2.1. La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi

El Indecopi, a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB), es la entidad pública encargada de analizar la legalidad y razonabilidad de los actos y disposiciones de la administración pública que impacten en el acceso o en la permanencia de los agentes económicos en el mercado.⁵ Así, la CEB tiene la función de ordenar la eliminación o, en su caso, la inaplicación de las barreras burocráticas que se consideren ilegales y/o irracionales.

El artículo 2 de la Ley 28996⁶ dispone que constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley 27444⁷ y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

Las barreras burocráticas pueden clasificarse en dos tipos: i) barreras de acceso al mercado, que corresponden a aquellas condiciones que exigen las entidades de la administración pública para que las empresas puedan acceder al mercado formal; y ii) barreras de permanencia en el mercado, que se identifican con nuevas condiciones que imponen las entidades de la administración pública a los agentes económicos que ya operan en el mercado y que pueden eventualmente afectar su permanencia en el mismo.

En el 2013 a nivel nacional, la CEB resolvió la ilegalidad o irracionalidad de 613 barreras burocráticas de un total de 322 procedimientos. De este conjunto de barreras, durante el mismo periodo, la Sala de Defensa de la Competencia, que constituye la segunda instancia administrativa que recoge las apelaciones de las partes, confirmó 288 barreras en un total de 118 procedimientos.⁸ Asimismo, se estima que la Sala resuelva los procedimientos que se encontraban apelados al cierre del 2013 a lo largo del 2014.

⁵ Como es evidente, las barreras burocráticas también pueden suponer cargas sobre personas naturales, sin embargo, en este artículo nos concentramos en las disposiciones que afectan fundamentalmente las actividades empresariales.

⁶ Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada.

⁷ Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG).

⁸ La estadística sistematizada y detallada de las barreras identificadas por las CEB del Indecopi es de acceso público desde 2013. La misma puede descargarse del siguiente enlace:

<http://www.indecopi.gob.pe/0/modulos/JER/JER_Interna.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=1338>

2.2. Estudios de mercado referidos a cuellos de botella

La labor del Indecopi no solo se circunscribe a la fiscalización de la legalidad de los procedimientos de la administración pública, sino que se ha abocado también a una tarea de abogacía de la competencia. De este modo, ha mostrado el costo que generan los cuellos de botella derivados de los procedimientos de la administración que pueden afectar negativamente la entrada de nuevos emprendimientos en los mercados.

Así, la Gerencia de Estudios Económico (GEE) desarrolla estudios de mercado, llamados *observatorios*, cuyo principal objetivo es identificar cuáles son —desde el punto de vista de los empresarios— los principales cuellos de botella burocráticos que afectan el desarrollo de las inversiones de las empresas.⁹ Asimismo, estos estudios de mercado se abocan a la tarea de estimar el costo económico (directo e indirecto) asociado al cumplimiento de dichas obligaciones exigidas por el Estado, siendo la actual visión concentrar esfuerzos en sectores asociados a infraestructuras de servicios públicos.¹⁰

De otro lado, la GEE también contribuye con la estimación del impacto de las resoluciones de eliminación de barreras burocráticas emitidas por las CEB a nivel nacional y confirmadas en el Tribunal del Indecopi, el mismo que funciona como segunda instancia administrativa. Recientemente, la institución publicó un estudio que valoró el impacto de las barreras burocráticas que fueron materia de resoluciones que ordenaron su eliminación a lo largo del 2013. El valor monetario correspondió a US\$ 46.9 millones.¹¹

Actualmente, la GEE está desarrollando, junto con empresas del sector, un observatorio dirigido a identificar y estudiar los costos burocráticos para el despliegue de redes de conexión residencial para el servicio de gas natural. Preliminarmente, este trabajo en curso ha identificado cuellos de botella asociados a las autorizaciones requeridas por los gobiernos municipales por donde discurre la infraestructura de la red de distribución.

⁹ La cuantificación del costo económico no incluye el costo de oportunidad de las inversiones dejadas de ocurrir o retrasadas a raíz de las dificultades para cumplir con la normativa exigida por el Estado. Asimismo tampoco incluye el costo social para el usuario al no poder contar con un servicio de mayor calidad y cobertura.

¹⁰ Así, por ejemplo, en el 2014 se desarrolló un estudio orientado a evaluar el costo de las trabas burocráticas que afectan el desarrollo de las infraestructuras de comunicaciones móviles en el país. Ver Coronado et al. (2014). "Identificación de disposiciones de la administración pública que afectarían a la inversión privada en el sector de telecomunicaciones". Observatorio de disposiciones de la administración pública que afectarían a la inversión privada, Año 2, N° 2. Descargable en:

<http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/0/ger/publicacionesqs/2014/ObservatorioMercadosTELE-2014.pdf>

¹¹ Ver Coronado et al. (2014). "Midiendo el costo económico potencial de las barreras burocráticas en el Perú". Observatorio de Mercados - Año 8, N° 16, febrero 2014. Descargable en:

<http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/0/ger/publicacionesqs/ObservatorioCostoBarrerasBurocr%C3%A1ticas2013.pdf>

III. BARRERAS, COMPETENCIA, SOSTENIBILIDAD: EL CASO DEL GAS NATURAL EN EL PERÚ

3.1. El gas natural como combustible de uso doméstico y como carburante en el Perú

3.1.1. Gas natural, una fuente limpia de energía

Cuando Raimondi estudió las riquezas naturales de la entonces joven república del Perú, no contaba con herramientas idóneas para explorar el potencial del subsuelo de estas tierras.

Ya en épocas contemporáneas, exploraciones al sur del país, específicamente en el denominado yacimiento de Camisea (en la provincia de La Convención, departamento del Cusco), concluyeron la existencia de importantes reservas de gas natural. Una breve referencia del desarrollo del proyecto se presenta de forma resumida en el Recuadro I. Sin embargo, no pretendemos profundizar en los albores del proyecto, sino en el impacto actual en relación al uso del recurso en el ámbito residencial.

RECUADRO I:

BREVE HISTORIA DEL PROYECTO DE GAS NATURAL DE CAMISEA

La historia del proyecto Camisea se inició en 1984 cuando la empresa Shell descubrió reservas de gas natural y condensados a 600 km. al sureste de Lima, en la región de Camisea. Dichas reservas fueron estimadas en aproximadamente 12 billones de pies cúbicos. Luego de que en 1988, la empresa nacional de hidrocarburos Petroperú y Shell no lograran un acuerdo sobre el proyecto de explotación de Camisea, Shell decidió llevar a cabo solo el proyecto, entregando el estudio de factibilidad a Perupetro en 1995 y suscribiendo en 1996 el contrato de explotación de los yacimientos de Camisea con esta última institución pública. Sin embargo, en julio de 1998, el contrato quedó resuelto pues el consorcio Shell-Mobil informó que no continuaría con el proyecto.

En mayo de 1999, la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) decidió llevar adelante la promoción del proyecto Camisea a cargo del Comité Especial del Proyecto Camisea (CECAM). En el año 2000 se llevaron a cabo nuevamente las licitaciones del proyecto Camisea, otorgándose las siguientes adjudicaciones:

- La etapa de explotación, separación y fraccionamiento de hidrocarburos, por 40 años, fue adjudicada al consorcio formado por las empresas Pluspetrol, Hunt Oil Co., SK Corp. e Hidrocarburos Andinos.

- El transporte y distribución del gas fueron adjudicados al consorcio liderado por la empresa Techint, Pluspetrol, Hunt Oil Co., SK Corp., Sonatrach y Graña y Montero.
- La fase de distribución de gas natural en Lima y Callao fue cedida a Tractebel en mayo del 2002, que luego constituyó la empresa denominada Gas Natural de Lima y Callao S.A.

En agosto del 2004 se inician las operaciones comerciales del Proyecto Camisea, dando lugar a un creciente desarrollo de la industria del gas natural en nuestro país. De acuerdo con el regulador de la energía en el Perú, Osinergmin, la mayor parte del gas natural se exporta,¹² sin embargo, las empresas Cálidda S.A. y Contugás S.A.C. fueron autorizadas para ofrecer el servicio de distribución residencial de gas natural en Lima e Ica, respectivamente.

El gas natural es una fuente de energía más limpia que otros hidrocarburos, y constituye además un potencial competidor adicional, tanto para energías de uso doméstico tradicionales como para carburantes comúnmente utilizados por el parque automotor. En relación al atributo de menor contaminación, el Ministerio del Ambiente del Perú – MINAM publica el índice de nocividad aplicable a los hidrocarburos en el Perú, el mismo que establece un ranking de la contaminación relativa que produce cada combustible de uso energético en el país.

Recientemente, el MINAM publicó el índice actualizado válido para el periodo 2014-2015, que reproducimos en la Tabla N° 1. Como se observa, el gas natural es considerado el menos contaminante de los combustibles, con un índice de 1,00 (el gas licuado de petróleo – GLP es un 25% más contaminante). Este último dato es de particular relevancia en la medida que el GLP es el combustible de uso doméstico más difundido en el Perú. Asimismo, se puede notar que fuentes energéticas como el carbón tienen un grado de contaminación o nocividad significativamente por encima del gas natural, lo que también resulta relevante pues este combustible sigue siendo utilizado en algunos hogares peruanos.

¹² Ver por ejemplo el reporte semestral de monitoreo del mercado de gas natural – diciembre, 2013, del Osinergmin, descargable en: http://www.osinergmin.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/ReportesMercado/RSMGMN-I-2013.pdf (accedido el 12 de mayo de 2014).

TABLA N° 1**ÍNDICE DE NOCIDIDAD 2014-2015 DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE**

Combustible	Índice de Nocividad
Gas natural	1,00
GLP	1,25
Gasohol 90/95/97	1,31
Gasohol 84	1,45
Diesel 2 – S50-B5	2,52
Turbo	4,38
Diesel 2-S5000-B5	5,46
Carbón antracita	7,64
Carbón bituminoso	9,03
Petróleo ind. 500	12,98
Petróleo ind. N° 6	22,22

Fuente: Decreto Supremo 006-2014-MINAM

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi

3.1.2 Consumo doméstico de energía

En el Perú, los hogares básicamente utilizan fuentes de energía para el uso de aparatos en el hogar, para cocinar y para calentar el agua durante el baño. El uso de energía para la calefacción central no está tan difundido como los usos antes mencionados.

De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2013, llevada a cabo anualmente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el GLP es el combustible utilizado con mayor frecuencia para cocinar en los hogares peruanos. La Tabla N° 2 ofrece una síntesis de los resultados de la distribución del uso de fuentes de energía en los hogares peruanos y además permite visualizar dicha distribución distinguiendo entre Lima Metropolitana y provincias.

Tal como se observa, actualmente, el gas natural es la cuarta fuente de energía para cocinar que se utiliza a nivel nacional, mientras que en Lima Metropolitana, ocupa el segundo lugar en las preferencias de los hogares. El GLP, por su parte, es con diferencia la fuente más utilizada y además es la que ha observado mayores incrementos de intensidad de uso en el tiempo. Por ejemplo, en la ENAH del 2007, el GLP constituyó la principal fuente más frecuente utilizada para la cocina en el 56.7% de hogares a nivel nacional, en comparación con el 2013 donde alcanzó un 66.4%.

Respecto de la distribución de consumo de GLP entre Lima Metropolitana y provincias, se observa que en la primera este producto es actualmente el preferido de más del 90% de los hogares. Este dato es particularmente importante en la medida que, como se verá más adelante, las infraestructuras de distribución de gas natural se vienen desplegando fundamentalmente en el área metropolitana de la capital.

TABLA N° 2

**DISTRIBUCIÓN DE FUENTES DE ENERGÍA DE USO DOMÉSTICO
QUE SE UTILIZAN CON MAYOR FRECUENCIA PARA COCINAR - 2013
(PORCENTAJE)**

Ámbito geográfico	GLP	Leña	Carbón	Gas natural	Electricidad	Kerosene	Otro	Total
Lima Metropolitana	90,7	0,4	0,7	5,6	1,9	0,2	0,7	100
Provincias	55,4	26,5	26,5	0,1	0,3	0,0	15,4	100
Nacional	66,4	18,3	18,3	1,8	0,8	0,1	10,8	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2013 – Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

La información estadística presentada en la Tabla N° 2 revela también una estructura de consumo en provincias que puede resultar preocupante desde el punto de vista medioambiental. En efecto, de acuerdo con los datos de la ENAHO que venimos describiendo para las provincias, la leña y el carbón constituyen aún importantes porcentajes de uso de los hogares, sobre todo en el ámbito rural.

Esta situación pone de relieve la importancia de contribuir con el desarrollo de las infraestructuras de distribución de gas natural, tanto para ofrecer al consumidor una variedad adicional en el abanico de posibilidades de consumo (generando con ello mayor competencia) como para reducir las emisiones contaminantes. En este sentido, descubrimos que las políticas de competencia, en el ámbito de la eliminación de barreras, pueden tener importantes impactos en el bienestar tanto por su efecto en la dimensión de la rivalidad entre fuentes alternativas de consumo, como por su efecto en el impacto ambiental.

3.2. La brecha de infraestructura y el acceso público a un nuevo competidor

Las barreras de entrada son más críticas en sectores donde las inversiones hundidas para desarrollar la actividad económica son significativas. Además, las inversiones pueden generar importantes problemas de *hold-up* al ser marcadamente específicas a la actividad empresarial a la que se vinculan. El caso del gas natural parece ser un buen

ejemplo de un sector de estas características, razón por la cual puede ser especialmente sensible a barreras de entrada no tecnológicas que incrementen la incertidumbre y la expectativa de riesgo.

En esta sección mostramos algunas estimaciones de la dimensión monetaria de los costos hundidos asociados a la actividad de distribución de gas natural, con la finalidad de dar una idea clara de la importancia de propender a la eliminación de barreras burocráticas que entorpezcan su desarrollo.

La brecha de inversión general para la industria del gas natural fue materia de un estudio de un centro de investigación independiente en el 2008, y se calculó en US\$ 3 721 millones para el periodo 2009-2012. La metodología se basó en los estimados de inversión para responder a la demanda de este recurso,¹³ considerando las inversiones identificadas para el sector por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas – MINEM y empresas del sector como un estimado de la brecha de inversión para el periodo 2009-2012. En torno a US\$ 770 millones estarían relacionados a inversiones necesarias para ampliar las redes de distribución a nivel domiciliario, incluyendo inversiones en transporte del recurso hacia Lima Metropolitana.

Actualmente, las empresas Cálidda S.A. y Contugás S.A.C. están autorizadas a ofrecer el servicio de conexión y suministro de gas natural al sector residencial de Lima Metropolitana y la provincia de Ica, respectivamente. Existe, por lo tanto, un importante potencial de uso de este recurso, considerando que Lima cuenta con más de 9 millones de habitantes. En Lima Metropolitana, las conexiones residenciales de gas natural llegaron a 175 374 en febrero de 2014, experimentando un crecimiento desde diciembre del 2007 hasta diciembre del 2013 de 67,89% anual (ver Figura N° 2).

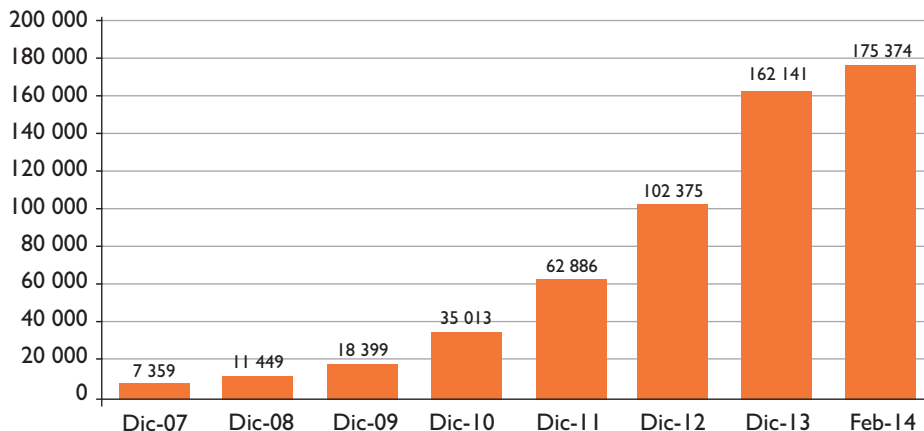
De acuerdo con información publicada en la prensa local, el compromiso de la empresa Cálidda es llegar a las 400 mil conexiones residenciales en Lima Metropolitana en el 2016,¹⁴ lo que beneficiaría a aproximadamente 2 millones de personas. Para alcanzar dicha meta, se requeriría que anualmente se realicen aproximadamente 80 mil conexiones hasta el 2016, lo que requeriría un incremento del 25% de las conexiones domiciliarias hechas en el 2013 (casi 60 mil).

¹³ El informe del Instituto Peruano de Economía indicó que debido al reciente desarrollo del sector, no se realizó comparaciones con otros países de la región, como en el caso de otros sectores analizados, pues los otros países cuentan con infraestructura considerablemente más desarrollada, al tener más años en el uso del gas natural. Además, la matriz energética varía entre los países, así como sus reservas probadas y su consumo de gas per cápita.

¹⁴ <<http://www.larepublica.pe/20-06-2013/dos-millones-de-limenos-contaran-del-gas-natural-domiciliario-al-2016>> accedido el 22 de abril de 2014.

FIGURA N° 2

CONEXIONES DOMICILIARIAS DE GAS NATURAL, DICIEMBRE 2007- FEBRERO 2014



Fuente: Informes Estadísticos del Ministerio de Energía y Minas.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Por su parte, ProInversión, institución pública cuyo objetivo es licitar concesiones para diferentes proyectos de infraestructura pública y proyectos productivos, tiene en cartera el proyecto de masificación del gas natural a nivel nacional,¹⁵ cuyo objetivo es diversificar la matriz energética actual del Perú.

Dicho proyecto beneficiaría a más de 275 000 conexiones domiciliarias en 19 localidades a nivel nacional, ubicadas fuera del área de Lima Metropolitana e Ica. El sistema de distribución de gas natural por red de ductos comprende: i) el transporte virtual (terrestre) del gas natural en estado líquido, desde la planta de licuefacción de gas de Pampa Melchorita, a 170 km. al sur de Lima hacia las ciudades por abastecer, ii) la regasificación en cada estación reguladora y de medición, y iii) el suministro del gas natural al usuario final a través de redes de ductos. La inversión requerida para este proyecto sería de aproximadamente US\$ 600 millones.¹⁶

Para lograr que el gas natural llegue de forma efectiva a los potenciales consumidores residenciales, el despliegue de las redes de conexión domiciliaria requiere la inversión

¹⁵ Los detalles del proyecto se pueden consultar en:

<<http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=5587&SEC=22>>accedido el 25 de abril del 2014.

¹⁶ La inversión estimada de este proyecto indicada por ProInversión en su presentación el 25 de julio del 2013 fue de US\$ 205 millones.

en costos hundidos significativos por parte de los distribuidores. Estos costos están asociados principalmente a obras en la vía pública, para lo cual las empresas requieren la autorización —entre otros— de las municipalidades distritales y, en algunos casos, de las municipalidades provinciales.

3.3. Las barreras en el ámbito de las infraestructuras de servicios públicos

La Ley 30056, aprobada en julio del 2013, cambió sustancialmente la capacidad de la CEB para desarrollar sus funciones fiscalizadoras de las barreras burocráticas ilegales. En particular, esta ley reforzó la función sancionadora de la CEB, ampliando el ámbito de sanción, incluyendo además de funcionarios la posibilidad de multar también a las entidades públicas.

Dicha norma dispuso que la CEB está facultada a sancionar cuando en un procedimiento iniciado de parte (por una persona natural o jurídica) se denuncie la aplicación de barreras burocráticas previamente declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad en un procedimiento de oficio, entre ellas: i) incumplir disposiciones legales en materia de simplificación administrativa, ii) incumplir disposiciones legales que regulen el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la ejecución de obras y realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, públicos o privados, iii) incumplir disposiciones legales que regulen el despliegue de infraestructura en servicios públicos, y iv) otras disposiciones administrativas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad previamente por la CEB.¹⁷

Para el inicio del procedimiento sancionador de los supuestos previstos en el párrafo anterior, es requisito que la resolución de la CEB que declara la barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad sea publicada previamente en el diario oficial del Estado peruano, y haya quedado firme o fuera confirmada por el Tribunal de Indecopi, segunda instancia administrativa de la institución.

En el marco de estas facultades reforzadas, la CEB de la Sede Central del Indecopi, por ejemplo, resolvió recientemente de oficio la ilegalidad de dos procedimientos de una municipalidad distrital de la ciudad de Lima, que tienen vinculación con el despliegue de infraestructuras de servicios públicos. En particular, la Resolución 0135-2014/CEB-INDECOPI se ocupa de procedimientos de:

- Autorización para ampliación de redes subterráneas o casos especiales en área de uso público no vinculados con telecomunicaciones, incluyendo por lo tanto las redes de distribución residencial de gas natural.

¹⁷ Artículo 26 Bis, literal c) de la Ley 30056.

- Ampliación de autorización para ampliación de redes subterráneas o casos especiales en áreas de uso público no vinculados con telecomunicaciones, incluyendo por lo tanto las redes de distribución residencial de gas natural.

Asimismo, actualmente la CEB de la Sede Central, en Lima, viene estudiando de oficio potenciales barreras burocráticas impuestas por municipalidades distritales de Lima, tanto para hacer pública la eliminación de la barrera como para sancionar directamente por la aplicación de barreras previamente declaradas ilegales.

En la Tabla N° 3 se presenta el número de procedimientos concluidos y en trámite que tienen relación con requisitos municipales relacionados a autorizaciones de obras de infraestructura pública y que, por lo tanto, pueden tener incidencia sobre el despliegue de la red de distribución residencial de gas natural. Se puede observar que existen cinco procedimientos, uno por distrito, relacionados a posibles barreras burocráticas que no devendrían en sanción. De estos, es destacable que dos distritos optaron por corregir voluntariamente la barrera en cuestión.

De otro lado, siete procedimientos, involucrando igual número de distritos, que devienen potencialmente en sanción, han concluido con cuatro distritos que corrigieron voluntariamente la barrera, siendo que solo uno fue efectivamente sancionado. Esto muestra que el procedimiento sancionador tiene un potencial disuasivo significativo.

TABLA N° 3

NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS DE OFICIO EN PROCESO PARA INVESTIGAR POTENCIALES BARRERAS DE MUNICIPALIDADES DISTRITALES EN LIMA, CON POTENCIAL VINCULACIÓN A LAS INFRAESTRUCTURAS DE GAS NATURAL
(A MAYO DE 2014)

Tipo de acción	Potencial consecuencia	Número de distritos investigados	Número de habitantes en total
1. Investigación para publicación de barrera ilegal y/o irracional de oficio	Advertencia pública y eliminación voluntaria de la barrera	5 distritos, de los cuales 2 eliminaron voluntariamente la barrera, 2 están en trámite, y 1 está apelado	571 000
2. Resolución de sanción por aplicación de barrera previamente declarada ilegal y/o irracional de oficio	Eliminación voluntaria o sanción	7 distritos, de los cuales: 4 eliminaron voluntariamente la barrera, 2 están en trámite, y 1 ha sido efectivamente sancionado	888 493

Fuente: Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de la Sede Central del Indecopi e INEI.
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Se debe destacar que, con el ánimo de permitir una mejor focalización en las funciones de eliminación de barreras burocráticas, el Indecopi tiene descentralizadas dichas funciones en 12 Oficinas Regionales (ORI), fuera del ámbito de la CEB que funciona en la Sede Central de Lima.¹⁸ De esta forma, las CEB de las ORI están actuando sobre algunas autorizaciones para la realización de trabajos en las vías públicas de ciudades del interior del país que potencialmente podrían contribuir en el futuro para un oportuno despliegue de infraestructuras de servicios residenciales de gas natural.

Algunas barreras identificadas en ciudades del interior se refieren a cobros por autorizaciones de obras en la vía pública vinculados a las dimensiones de las obras (por ejemplo, metros lineales de obras de infraestructura), siendo que la normativa nacional permite a las entidades públicas determinar los derechos de trámite para cubrir los costos de la tramitación.

IV. REFLEXIONES FINALES

El caso peruano es de singular interés en la exploración de los vínculos entre las políticas de competencia y el aprovechamiento viable de los recursos naturales. Ello debido a que el marco institucional de las políticas de competencia para el Indecopi incluye las funciones de fiscalizar y resolver la eliminación de barreras burocráticas ilegales e irracionales.

En algunos casos, esas barreras se pueden constituir a nivel de las municipalidades, donde las obras de infraestructura son necesarias para acercar a los hogares más y mejores servicios públicos.

Ese es el caso del gas natural, cuyo desarrollo a nivel domiciliario —aún en un estado relativamente incipiente— puede verse beneficiado en los casos que correspondan a las autorizaciones para despliegue y ampliación de redes subterráneas. Este caso, utilizado en este artículo a modo de ilustración, es de singular relevancia debido a que el gas natural puede constituirse en una fuente de energía residencial sustituta de las actuales, generando mayor competencia al permitir una mayor variedad de opciones para las familias.

Asimismo, de acuerdo con los parámetros establecidos por las autoridades medioambientales del país, el gas natural es el hidrocarburo menos contaminante. Por

¹⁸ Las ORI corresponden a las regiones de Piura, Lambayeque, La Libertad, Ica, Arequipa, Tacna, Cajamarca, San Martín, Junín, Puno, Cusco y Loreto.

lo tanto, es de interés propender a una mayor uso intensivo del recuso por su menor costo ambiental para la sociedad.

Si Raimondi estuviese hoy entre nosotros, quizás se complacería al ver que aquella frase a él atribuida —con contenido de proclama pero también de autocrítica— no solo ha perdido vigencia sino que otras reflexiones suyas son, más bien, el motor de nuestro crecimiento. En efecto, sabedor del enorme caudal de bienestar que debe traer la explotación de las riquezas del país, Raimondi, aún hoy, nos conmina a seguir en la brega con las siguientes palabras premonitorias: *En el libro del destino del Perú, está escrito un porvenir grandioso.*

V. REFERENCIAS

Publicaciones

CORONADO et al. (2014). *Midiendo el costo económico potencial de las barreras burocráticas en el Perú*. En: *Observatorio de Mercados - Año 8, N° 16, Febrero 2014.*

CORONADO et al. (2014). *Identificación de disposiciones de la Administración Pública que afectarían a la inversión privada en el sector de Telecomunicaciones, Observatorio de disposiciones de la Administración Pública que afectarían a la inversión privada, Año 2, N° 2.*

OSINERGMIN (2013). *Reporte semestral del Monitoreo del Mercado de Gas Natural, Primer Semestre de 2013, Oficina de Estudios Económicos, Año 2, N° 3.*

RAIMONDI, Antonio (1878). *Minéraux au Pérou. Catalogue raisonné d'une collection des principaux types minéraux de la République comprenant aussi des échantillons de guano et des derbis fossilisés des oiseaux qui l'ont produit*, Imprimerie centrale des chemins de fer A. Chaix et Cie, París.

Normas legales

Ley 30056: Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial.

Decreto Legislativo 1033: Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi.

Ley 27444: Ley del procedimiento administrativo general.

Ley 28996: Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada.