

*Magister en Gestión y Políticas Públicas*

.....  
**Estudio de Caso N° 28**  
.....

## **LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ**

**Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila**

*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo  
proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

**Diciembre 1997**

---



**Universidad de Chile**  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987  
E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)  
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>  
Casilla 2777 Santiago - Chile

---



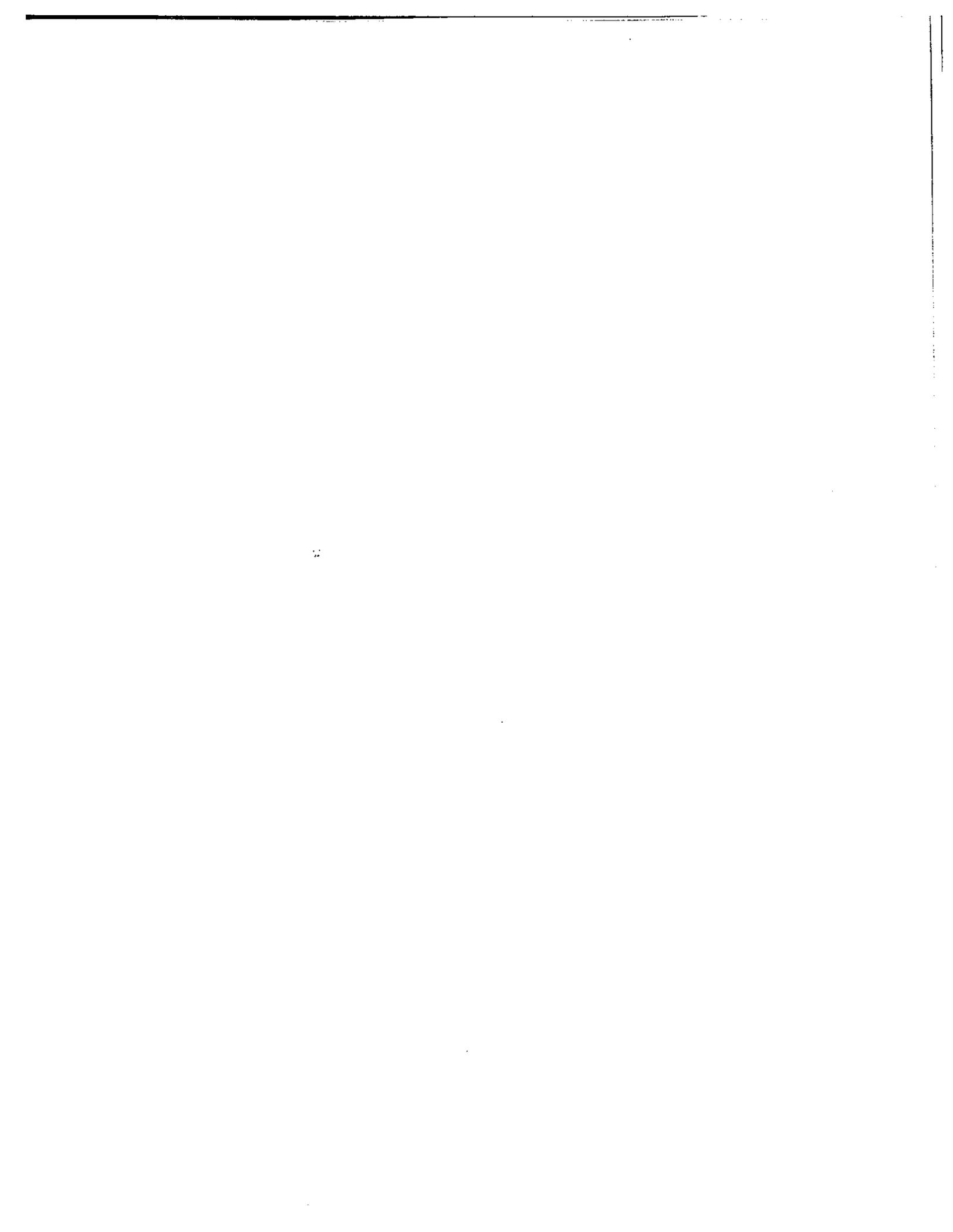
## RESUMEN

El objetivo de este estudio de caso es analizar el proceso de privatización de las telecomunicaciones en el Perú, considerando la situación previa a dicho proceso hasta su posterior regulación; como también dar respuesta a una serie de preguntas acerca de la conveniencia de la estrategia seguida, las posibilidades de otras formas de privatización y los efectos que esa estrategia puede generar en el futuro.

El autor señala los distintos elementos que demostraban la ineficiencia de las empresas públicas de telecomunicaciones y los factores que incidieron en este sentido; asimismo describe y analiza la estrategia seguida por el Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada en Telecomunicaciones y los resultados obtenidos, los cuales muestran un aumento significativo de la eficiencia en el sector. Ello puede ser explicado por la mayor capacidad empresarial del sector privado, la eliminación de las restricciones presupuestarias y el avance tecnológico en las telecomunicaciones.

El autor examina las ventajas y desventajas que puede generar la integración de empresas que operen todos los servicios, considerando que la estrategia de operadores universales puede constituir la forma más viable y expedita para promover la competencia.

En las conclusiones se señala que la normativa legal otorga las condiciones para la promoción de la competencia y el fomento de la inversión. Sin embargo, existen factores de orden político que pueden influir sobre cómo se desempeña el organismo regulador. Al respecto, el autor propone medidas que refuercen la independencia del regulador, las cuales están vinculadas a cómo se designan y remueven los miembros de la entidad regulatoria, y en prevenir los conflictos de interés que se puedan producir.



## I. LOS FACTORES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

El proceso de privatización en el Perú tiene como antecedente el fracaso, en términos generales, de las empresas públicas. Dicho fracaso es considerado por algunos como una de las causas de la pobreza y subdesarrollo que atraviesa el país. Estas empresas han generado pérdidas y se han convertido tanto en empresas de los gobiernos como en proveedoras de empleo, ya que sus administraciones estaban sometidas a los gobernantes de turno y no consideraban la cantidad de trabajadores contratados con relación a los requerimientos de la empresa. Asimismo, las pérdidas que generaban no ponían en peligro su existencia ya que el gobierno se encargaba de cubrirlas, habiéndose recurrido normalmente a endeudarse con el exterior o a emitir dinero sin respaldo. De esta forma se contribuyó a la generación de la hiperinflación a fines de la década de los años ochenta.

Durante la administración del Presidente Fujimori, que asumió el gobierno en 1990, se ha generado una fuerte voluntad política para privatizar las empresas públicas. Ello obedece, en gran medida, a razones de tipo ideológico y de credibilidad política del compromiso del gobierno con una estrategia económica que intenta mejorar las expectativas de los agentes nacionales e internacionales. Este último aspecto es relevante si se consideran los antecedentes previos a 1985, cuando el Presidente Alan García declaró que no dedicaría más del 10 por ciento de sus exportaciones a amortizar la deuda externa, así como el anuncio de la estatización de la banca en 1987.

Manuel del Valle (1997) sostiene que los aspectos macroeconómicos son de suma importancia, debido a que los ingresos obtenidos por la privatización de empresas públicas son indirectamente utilizados para intervenir sobre el tipo de cambio y para financiar el déficit en cuenta corriente. En este sentido, dicho autor indica que estos ingresos han servido para aumentar las reservas internacionales, las cuales son utilizadas para evitar las devaluaciones mediante la venta de dólares en el mercado informal por parte del Banco Central. Del Valle manifiesta que la privatización de las empresas públicas se convirtió en un instrumento para lograr los equilibrios macroeconómicos, y que el deseo de continuar con el Programa de privatización responde no tanto a la creencia de que el sector privado pueda desempeñarse mejor, sino en los ingresos percibidos por la venta de las empresas públicas. Al respecto, menciona como ejemplo que los ingresos obtenidos por la venta de las empresas de telecomunicaciones, que ascendieron a más de 2 billones de dólares, pudieron haber financiado el déficit en cuenta corriente en el año 1994.

## 1. OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Los siguientes fueron los objetivos definidos para la privatización de las empresas de telecomunicaciones:

- Expandir, modernizar y mejorar el servicio.
- Promover la inversión privada.
- Pasar del monopolio a la libre competencia.
- Fijar tarifas con relación al costo de los servicios.
- Ampliar la cobertura del servicio en las áreas rurales.
- Contribuir al crecimiento y desarrollo de la economía nacional.

## 2. LA ESTRATEGIA

La estrategia de privatización se definió tomando como ejes centrales la entrega de un monopolio temporal durante cinco años, la promoción de la competencia en los servicios relacionados (servicios de valor agregado, telefonía celular, transmisión de datos, correo electrónico, televisión por cable y teléfonos públicos), la transferencia a un sólo operador de un paquete de acciones que otorgaría el control de las empresas y la creación de un organismo regulador.

En dicha estrategia, las empresas privatizadas CEPRI - Telecom (CPT) y Entel Perú continuarían operando. La CPT operaría la telefonía local fija en Lima; y Entel Perú, la telefonía local fija en el resto del país, así como los servicios de larga distancia nacional e internacional. Ello, bajo concesiones distintas que tendrían un carácter de exclusividad durante cinco años, a cambio de un compromiso de inversión para instalar 638 mil líneas en Lima y 559 mil en el resto del país.

Durante el período de concurrencia limitada (cinco años de exclusividad improrrogables), se produciría un rebalanceo tarifario para reducir las distorsiones en las tarifas.

La justificación de este período de transición fue el logro de metas de expansión con objetivos de distribución geográfica, compromisos de expansión del servicio a zonas rurales, metas de calidad y modernización, rebalanceo tarifario y adecuación de las empresas a un

entorno de libre competencia.

Estas metas implicaban el compromiso de efectuar la interconexión de larga distancia a las localidades de más de 500 pobladores listados en los contratos de concesión, así como instalar al menos un teléfono público en cada uno de los 1.500 pueblos listados en la concesión (estos teléfonos públicos se ubicarían en áreas sin servicio telefónico, lo que supondría que la instalación de estas líneas no sólo incrementaría el uso, sino también promovería la suscripción de servicios de valor añadido). En este sentido, se asumió que si se hubiera establecido la competencia inmediata las empresas, sólo competirían en los servicios rentables y se descuidaría la expansión telefónica rural. Asimismo, se estableció que los servicios diferentes a los otorgados en exclusividad (servicios de valor agregado, telefonía celular, transmisión de datos, correo electrónico, televisión por cable y teléfonos públicos) estarían abiertos a la competencia desde el inicio.

Si bien consideramos positiva la estrategia de promover la competencia en los servicios sustitutos, como forma de disminuir el poder monopólico de la Telefónica, se observa que la Ley solamente permite dos operadores de telefonía celular por región; como también que el principal mercado nacional (Lima y Callao) está dividido entre dos operadores: la Telefónica del Perú y Tele 2000. Esta situación, donde la propia empresa monopólica actúa en el mercado de los servicios sustitutos, podría reducir el efecto de la disminución del poder monopólico, si se restringe la competencia en el mercado de la telefonía celular (así como sus efectos disciplinantes en el sector monopólico) al margen de los incentivos perversos que pueden darse para favorecer la colusión en el mercado relacionado.

Por otra parte, el 35 por ciento de las acciones de Entel Perú, y el 19.9 por ciento de las acciones de la CPT<sup>1</sup>, serían ofrecidas en un solo paquete para ser adquiridas por un solo operador. Este paquete contendría adicionalmente acciones de la CPT, correspondientes a un aumento de capital de 23.23 por ciento para que el nuevo operador tenga el 35 por ciento del nuevo capital social de la CPT, de tal forma que se le otorgue el control de las empresas.

La generación de grupos con participación significativa en la propiedad, en lugar de optar por un sistema de propiedad más dispersa o accionariado difundido, se justifica por razones de eficiencia. Al respecto, Bitrán y Saavedra (1993: 252) manifiestan lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Antes de la privatización, el Estado era propietario del 100 por ciento del capital de Entel Perú S.A. y del 19.9 por ciento de la CPT a través de Inversiones Cofide S.A., a quien se le transfirió el total de acciones del Estado.

*“Se argumenta que las empresas de propiedad ampliamente difundida estarán controladas por la administración, la que debido a la precariedad de su posición se preocupará primordialmente de mostrar resultados de corto plazo para mantener el apoyo de los accionistas, quienes generalmente usan como señal de desempeño de ésta los resultados presentes de la empresa (...) lo que se explica porque ningún accionista posee un porcentaje importante de la propiedad, y porque la mayoría de estos accionistas realizan inversiones de portafolio de carácter transitorio. En este sentido, es importante que se generen en el proceso de privatización grupos con participación significativa en la propiedad e intereses de largo plazo en la empresa, de modo que tengan incentivos para ejercer controles adecuados sobre la administración, en esta materia.”*

De esta forma, los problemas de eficiencia que se presentan en las empresas públicas solamente serían reemplazados por comportamientos “cortoplacistas” de los accionistas que participan en la propiedad difundida. Ello porque, al encontrarse los beneficios altamente fragmentados, ningún accionista tendrá incentivos en invertir en información e incurrir en costos significativos que tiendan a mejorar la eficiencia de la empresa, que, por otra parte, no solamente lo benefician a él, sino que se traspasan al resto de los accionistas.

Como parte de la estrategia de la CPT, el resto de las acciones del Estado en Entel Perú S.A. (65 por ciento del capital social) se venderían posteriormente bajo el esquema de accionariado difundido, reservándose hasta el 10 por ciento del capital social a los trabajadores de la empresa, de acuerdo a lo establecido en el D. L. N° 674 que regula el proceso de privatización. Suponemos que el objetivo implícito de esta estrategia fue disminuir la resistencia de los trabajadores frente a la privatización (capitalismo laboral) y democratizar el capitalismo (capitalismo popular), lo cual favorecería la aceptación ciudadana.

El primero de los objetivos se ha cumplido. Pensamos que ello se debió, en parte, a los incentivos monetarios que se aplicaron después de la reducción de personal que aplicó Telefónica, así como a los programas de reconversión laboral implementados.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En un principio hubo oposición a la privatización por parte de los trabajadores, siendo la principal preocupación la racionalización de personal, lo cual se superó gracias al Programa de retiros voluntarios que consideraba incentivos monetarios. En el documento “El caso del sector telecomunicaciones” proporcionado por la Copri se indica que el Programa de Retiro Oportunidad Voluntario permitió la salida de 2633 trabajadores sin generar conflicto. Por su parte, en el reporte de Santander SAB se indica que la mayoría de los cambios en la fuerza de trabajo que se hicieron no encontraron mayor resistencia.

Por su parte, el sistema de Participación Ciudadana, a través del cual más de 263 mil peruanos adquirieron acciones, no parece estar exento de críticas. Así, se debe considerar que el intento de promoción de un capitalismo popular puede resultar no "tan popular".

Cuando se analiza la experiencia chilena, donde se desarrollaron programas semejantes, se observa que del total de 46 mil capitalistas populares de una de las mayores privatizaciones efectuadas (Endesa), hay una alta proporción de participación de grupos de altos ingresos<sup>3</sup> (Devlin, 1996).

Si bien dicho estudio no ha sido realizado en Perú, podemos observar que durante la privatización de Telefónica se aprobaron límites de paquetes superiores a los que se realizaron en privatizaciones precedentes. Así, los límites máximos que se fijaron para los paquetes de acciones ofertados en la Compañía Cementos Norte Pacasmayo fueron decreciendo progresivamente (10 mil soles a 5 mil soles, hasta 3 mil soles), a fin de beneficiar a los inversionistas más pequeños, que constituían el público objetivo. Sin embargo, esta experiencia no se recogió en el Programa de Participación Ciudadana aplicado a la venta de acciones de la Telefónica, donde se elevó el límite a 20 mil soles. En este sentido, es posible que el mencionado Programa haya beneficiado, en parte, a grupos distintos del público objetivo.

Finalmente, un aspecto central del proceso de privatización, que se produjo paralelamente, fue la instalación de Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) como órgano regulador del sector. El gobierno consideró que era necesario que este organismo se instalara antes de la subasta de CPT y Entel, para ejercer una función reguladora desde el momento en que el nuevo operador iniciara sus actividades. Por ello se establecieron las funciones, objetivos y responsabilidades de Osiptel, organismo público con autonomía técnica, económica, financiera, funcional, y administrativa, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.<sup>4</sup> Los objetivos de dicha institución son promover el acceso, modernización, calidad y eficiencia de los servicios públicos de telecomunicaciones;

---

<sup>3</sup> Cuando se analiza la ciudad de Santiago, que concentra el 40 por ciento de la población del país, se observa que cerca del 46 por ciento de las acciones vendidas a los capitalistas populares fueron adquiridas por residentes de esta ciudad, y que de dicha cantidad, más del 50 por ciento fue adquirido por residentes de cuatro comunas, en las cuales el 70 por ciento de los hogares se encontraba en los dos deciles superiores de la distribución del ingreso.

<sup>4</sup> Es decir, aún cuando forme parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, ésta es una instancia sólo de coordinación interministerial. Asimismo, Osiptel tiene independencia en la administración de recursos y cuenta con un presupuesto autónomo.

fomentar la inversión privada en un esquema de libre y leal competencia entre empresas; y regular el comportamiento de las empresas operadoras.

### 3. LA SUBASTA

La Cepri-Telecom estableció un conjunto de requisitos para que los interesados participaran en la subasta de transferencia del paquete de acciones de la CPT y Entel. Ocho operadores telefónicos se presentaron para el proceso de pre-calificación previo a la subasta: AT & T, GTE y Southwestern Bell (Estados Unidos), France Telecom (Francia), Cable & Wireless (Inglaterra), Korea Telecom (Corea del Sur), STET Internacional (Italia) y Telefónica Internacional (España).

Los requisitos exigidos pueden ser calificados como positivos, sobre todo las exigencias de expansión y calidad del servicio: la obligación de cumplir con las estipulaciones establecidas para la reparación de averías en 24 horas, llamadas de larga distancia completadas y conexiones de nuevos servicios telefónicos dentro de los 30 días, expansión del servicio de teléfonos públicos, sustitución de las centrales manuales por centrales digitales y la obligación de instalar equipos de última tecnología disponibles al momento de su adquisición en el mercado internacional, entre otras.

Otros requisitos que destacaron fueron los relacionados con el objetivo de favorecer la regulación y la competencia, como son la obligación de proporcionar al ente regulador toda la información que éste considere necesaria,<sup>5</sup> cooperar en forma obligatoria con otros prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones, interconectar a todas las empresas que lo soliciten en igualdad de condiciones, y ofrecerles un servicio adecuado.

Finalmente, consideramos favorable el establecimiento de otras formalidades para disminuir los riesgos de oportunismo y no obstaculizar la gestión del nuevo operador. Así, cabe mencionar como parte de las condiciones de la subasta que los contratos de compraventa y de

---

<sup>5</sup> Esta obligación consta en el "Reglamento General de Infracciones y Sanciones en la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones", así como en los contratos de concesión. Estos aspectos se profundizan en el capítulo tercero.

concesión deberían ser entregados por los postores, debidamente firmados, una semana antes de presentar sus ofertas económicas, de manera que no quedaran asuntos por negociar con el consorcio que resultara ganador y que parte de las acciones de Entel Perú S.A. que mantendría el Estado (31 por ciento del total de acciones) sería puesto en fideicomiso en un banco, el que contaría con instrucciones precisas de cómo operar. De esta forma, se lograría transferir en forma efectiva el control de Entel Perú al nuevo operador (Osiptel, *La privatización de las telecomunicaciones en el Perú*, Osiptel).

El 28 de febrero de 1994 se realizó la subasta. El grupo ganador fue el liderado por la Telefónica Internacional de España, con una propuesta de 2.002 millones de dólares. Dicha cifra superó ampliamente el precio base, fijado en 546 millones de dólares, tal como se observa en el Cuadro 1. Asimismo, si la comparamos con otras privatizaciones de telecomunicaciones realizadas en América Latina, observamos que el precio por línea instalada ofertado por Telefónica Internacional es muy superior.<sup>6</sup>

**CUADRO 1: RESULTADOS DE LA SUBASTA DE CPT Y ENTEL PERÚ S.A. EN MILLONES DE DOLARES**

<b>Consorcio</b>	<b>Oferta</b>
<i>Telefónica del Perú</i> Telefónica Internacional de España, Graña y Montero, Banco Wiese.	2.002
<i>Peruvian Telecommunications Holding Limited.</i> Southwestern Bell International, Korea Telecom, Daewoo 857 Telecom, Comdumex-Carso, Banco de Crédito Overseas Limites.	857
<i>Telecomunicaciones Peruanas</i> GTE, Companhia Portuguesa Radio Marconi, Empresa Brasileira de telecomunicaciones	803

Fuente : CEPRI - TELECOM

<sup>6</sup> Corresponde al precio pagado dividido entre el número de líneas instaladas (operativas) al momento de la privatización.

CUADRO 2: PRECIO POR LÍNEA INSTALADA OFERTADOS EN SUBASTAS DE TELECOMUNICACIONES LATINOAMERICANAS EN DÓLARES

País	Oferta (dólares)
Venezuela	2.370
México	1.915
Argentina	705
Chile	1.348
<b>Perú (Promedio)</b>	<b>8.773</b>
Perú - CPT	7.865
Perú - Entel Perú S.A.	10.214

Fuente : CEPRI - TELECOM

Debemos preguntarnos por qué Telefónica pagó un precio tan alto. Las razones son varias. Por una parte, el precio de una empresa en venta no está fijado por su valor para el sector público, sino por su valor alternativo como propiedad privada (Devlin, 1996: 198). En este sentido, y tal como indicamos anteriormente, el sector ofrecía oportunidades favorables para la inversión, debido a la baja penetración telefónica en el momento de la privatización y la fuerte demanda existente, con estimaciones de crecimiento. Estas apreciaciones se verificaron con las altas utilidades generadas por la empresa en los años 1995 y 1996 (313 y 386 millones de dólares respectivamente)<sup>7</sup>, producto del aumento de productividad, eficiencia y mayor cobertura de la red. En este sentido, si bien observamos un alza en determinadas tarifas (renta básica mensual residencial y renta básica mensual comercial)<sup>8</sup>. Ello obedece a la necesidad del rebalanceo tarifario.

También influyó la transferencia de un paquete de acciones que determina el control de la empresa. De esta forma, la transferencia del control a un buen operador y una buena evolución favorable de la economía pueden incrementar el valor de la empresa.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Al respecto cabe manifestar que las autoridades sostienen que estas altas utilidades se han logrado no sobre la base de aumentos tarifarios, sino debido a las ganancias en productividad, eficiencia y cobertura de la red.

<sup>8</sup> Ver Cuadro 4.

<sup>9</sup> En 1994 el Perú tuvo un crecimiento del PIB del 13,1 por ciento. Asimismo, la Telefónica asumió la gestión de ambas compañías, con derecho a nombrar a la mayoría de los miembros del Directorio, y por lo tanto, el control de las operaciones.

Una experiencia similar se realizó en México, donde se efectuó la reestructuración previa del capital de Telmex, de tal forma que se controlaba la votación con el 21 por ciento del total de acciones de la empresa. Este hecho posteriormente favoreció la maximización del precio de la venta del resto de las acciones (Devlin, 1996).

Otro aspecto que puede explicar el precio pagado por Telefónica es que Telefónica Internacional S.A. participa en las telecomunicaciones en Chile, Argentina, Colombia, Venezuela y Puerto Rico, y que el tema de las redes de telecomunicaciones y sus efectos en la reducción de costos es relevante, lo cual se ve corroborado por la alianza entre Telefónica de España S.A., British Telecommunications PCL y MCI Communications Corp (*El Mercurio*, 1997)<sup>10</sup>.

Por último, el sistema de licitación a sobre cerrado puede, también, haber contribuido en el precio ofrecido, porque se dificultaron las posibilidades de colusión y conocimiento de las otras ofertas.

El 31 de diciembre de 1994, la CPT se fusionó con Entel Perú mediante la absorción de esta última, la que se disolvió sin liquidarse. El 21 de enero de 1995, la CPT cambió su denominación social a CPT-Telefónica del Perú S.A.; y el 28 de diciembre de ese mismo año, cambió nuevamente su denominación a Telefónica del Perú S.A.

En enero de 1995 se realizó la venta de acciones a los trabajadores de la empresa: 1954 trabajadores adquirieron 9.6 millones de acciones por 19.7 millones de dólares. Aproximadamente 7.3 millones de dólares de estas acciones serían canceladas mediante pagos mensuales durante 5 años al 10 por ciento nominal anual en soles. Las transferencias posteriores se efectuaron en el Tramo Internacional de la Bolsa de Valores de Nueva York, en el Tramo Institucional Local y en el Tramo Minorista Local. El monto total por la venta de 619.319.400 acciones del Estado en Telefónica del Perú S.A. ascendió a 1.239,05 millones de dólares, reduciendo su posición en la empresa a un 2 por ciento.

---

<sup>10</sup> El propósito de la mencionada alianza es un plan para tejer una red panamericana, desde Canadá hasta Argentina, concluyendo con la construcción de una conexión submarina entre Sudamérica y España.

#### 4. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

Antes del proceso de privatización, las empresas estatales de telecomunicaciones tenían costos sumamente altos y una baja productividad laboral; estos factores determinaban su ineficiencia.

La CPT y Entel Perú eran empresas que tenían costos operativos excesivamente altos<sup>11</sup>. Según Coopers y Lybrand, los salarios y remuneraciones representaban el 40 por ciento de los gastos totales de la CPT y los gastos administrativos generales, un 40 por ciento. La productividad media de las dos empresas era de 48 líneas por empleado, mientras que en otros países (como Colombia, Chile y México) la productividad fluctuaba entre 150 y 160 líneas por empleado.

Para solucionar dicho problema se efectuó un proceso de racionalización de personal, después se aplicó el Programa de Retiro Oportunidad Voluntario (PROV).

---

<sup>11</sup> El costo operativo por línea, en 1992, era superior a 900 dólares; mientras que en Brasil, Argentina, México y Chile, estaba por debajo de los 280 dólares. Una de las principales razones de ello era el excesivo número de trabajadores para el nivel de actividad existente (Copri, El caso del sector telecomunicaciones).

## II. RESULTADOS DE LA PRIVATIZACIÓN

La situación previa al proceso de privatización mostraba a las empresas estatales de telecomunicaciones como empresas con costos sumamente altos y baja productividad laboral, factores que determinaban su ineficiencia. CPT y Entel Perú eran empresas que tenían costos operativos excesivamente altos, siendo el costo operativo por línea en 1992 superior a US\$ 900, mientras que en Brasil, Argentina, México y Chile los costos operativos estaban por debajo de los US\$ 280, siendo una de las principales razones de ello el excesivo número de trabajadores para el nivel de actividad existente (El caso del sector telecomunicaciones, COPRI). Según Coopers y Lybrand, los salarios y remuneraciones representaban el 40 por ciento de los gastos totales de la CPT y los gastos administrativos generales otro 40 por ciento. La productividad media de las dos empresas era de 48 líneas por empleado, mientras que en otros países como Colombia, Chile y México la productividad fluctuaba entre 150 y 160 líneas por empleado. Como alternativa de solución ante este problema se efectuó un proceso de racionalización de personal.

Aun cuando la privatización ha implicado la reducción de más de 4 mil puestos de trabajo, también ha significado la ampliación de otros 10 mil nuevos empleos en sectores conexos.

También se debe tomar en cuenta el efecto de la privatización sobre los proveedores nacionales: trabajan al 100 por ciento de su capacidad instalada para satisfacer la demanda de Telefónica. Asimismo, se deben considerar los efectos generados sobre la economía en general, sobre todo en los sectores de banca, hotelería e industria, que son los que más utilizan estos servicios.

En general, se aprecia una fuerte expansión de las líneas telefónicas, el incremento del número de teléfonos públicos (cuatro veces), el aumento de la inversión y de la digitalización de la red (que pasó de un 38 por ciento a 85 por ciento en diciembre de 1996, y que se espera sea total para fines de 1998), el crecimiento sustancial de la productividad laboral y la reducción del tiempo de espera para la adquisición de líneas telefónicas, tal como se observa en el Cuadro 3.

En lo que se refiere a la calidad del servicio, resulta positivo que en los contratos de concesión se hayan estipulado sanciones en caso de incumplimiento de ciertos requisitos relacionados a la reparación de averías en 24 horas y un porcentaje mínimo de llamadas no completadas. Se destaca que Telefónica ha superado los parámetros exigidos en dichos contratos.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Según el documento "Principales logros del proceso de privatización", Copri.

En resumen, como producto de la privatización se observa lo siguiente:

**CUADRO 3: EVOLUCIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES**

<b>Indicadores Económicos</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>
Líneas en servicio	613.711	673.021	772.390	1.412.145
Líneas instaladas	696.426	753.987	870.669	1.612.822
Tiempo de espera (meses)	73	70	33	3
Costo línea (mercado reventa, en dólares)	1.300	800	700	400
Costo línea CPT (en dólares)		453	481	352
Renta Básica residencial (dólares)	1	2,29	5,03	9,76
Llamada larga distancia internacional (dólares por minuto)	2,25	1,80	1,67	1,48
Teléfonos por 100 habitantes	2,70	2,90	3,40	7,00
Ventas (millones de dólares)	450,10	615,6	741,50	1.309,60
Impuesto a la Renta (millones de dólares)	2,40	39,3	30,30	150,80
Participación de trabajadores (millones de dólares)	0,80	14,4	7,40	55,90
Utilidades neta (millones de dólares)	4,80	53,0	37,20	386,50
Inversión anual (millones de dólares)	28,80		158,20	700,00
Líneas instaladas por empleado	55,20	62,5	97,90	190,70

FUENTE : Memorias de Telefónica del Perú 1994-1995, Memoria de Osiptel 1994 y Exposición de Osiptel al Congreso de la República (09-1996).

Se observa que la privatización ha generado un notable aumento de la eficiencia del sector, lo cual se explica por la eliminación de las restricciones presupuestarias a las empresas públicas de telecomunicaciones, a la mayor capacidad empresarial del sector privado y al avance tecnológico en las telecomunicaciones.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la alternativa de la privatización era necesaria para aumentar la eficiencia de la CPT y Entel, y para satisfacer los requerimientos de inversión para el desarrollo del sector, teniendo en cuenta la manifiesta incapacidad de las citadas empresas para alcanzar estos objetivos.

Aun si reconocemos los logros de la privatización antes mencionados, debemos preguntarnos si era necesario conceder un monopolio temporal para alcanzar los objetivos propuestos, o si se pudo realizar de otra manera. También debemos analizar si la introducción de la competencia desde un inicio hubiera generado efectos más beneficiosos que la adjudicación de una concesión exclusiva, y si el establecimiento de este monopolio favorecerá el desarrollo de la posterior competencia, o si consolidará la estructura monopólica.

En lo que se refiere a metas de expansión con objetivos de distribución geográfica, compromisos de aumento del servicio a zonas rurales, prestación de servicios no rentables e instalación de teléfonos públicos en 1.500 pueblos, resulta importante el análisis y consideración de la experiencia chilena, donde, con el propósito de incrementar el acceso en la telefonía pública en áreas rurales y de bajos ingresos (que presentan diferencias entre la rentabilidad privada y social del servicio), el gobierno creó un fondo de duración limitada, financiado por el presupuesto nacional y administrado por un consejo. Dicho consejo decide anualmente acerca de los proyectos elegibles para subsidios. Se seleccionan tanto los proyectos como los subsidios a través de un proceso competitivo, donde sólo son subsidiados los proyectos que no son comercialmente rentables y los que tienen un valor presente neto positivo en términos sociales.

En Chile, dicho fondo, cuyas actividades se iniciaron en 1995, seleccionó 46 proyectos, con una estimación total de subsidios de 4.3 millones de dólares, para cubrir 1.285 localidades con un promedio de 360 habitantes y proveer el acceso a servicios de telecomunicaciones básicas a 460 mil personas.

En 1996 se cubrieron casi 2.500 localidades con una población total de 500 mil habitantes; y aunque se espera que los desembolsos por subsidios aumenten,<sup>13</sup> al final de esta ronda se prevé que más del 97 por ciento de los chilenos tendrá acceso a la telefonía básica para 1998, y que el fondo podría terminar incluso con un excedente. Sin embargo, se observó que los efectos de la competencia fueron sumamente positivos en la realización de estos proyectos ya que bajó el monto de los subsidios, y se utilizó únicamente el 48 por ciento de los recursos del fondo, alcanzándose aproximadamente el 90 por ciento de lo programado. De esta forma, con un costo de 2.1 millones de dólares, se generaron inversiones del orden de 40 millones de dólares, y se instalaron 1.285 teléfonos públicos en zonas rurales.

A través de esta forma de generación de proyectos de expansión de telefonía rural en forma competitiva, se pueden obtener lecciones como que la clave para acelerar el desarrollo de las telecomunicaciones rurales es la competencia (Wellenius Björn, 1996). En el caso peruano se debe considerar como objetivo actual la universalidad en el acceso en lugar de la universalidad en el servicio<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Los subsidios no se otorgarán por una única vez para cubrir parte de los costos de la inversión inicial como en el caso anterior, sino que podrían requerirse para cubrir los costos operativos anuales.

<sup>14</sup> Es decir, no necesariamente tener un teléfono en la casa, pero sí tener teléfonos públicos disponibles.

Se puede suponer que la alternativa antes mencionada no se consideró en el momento de la privatización, por razones de política general dispuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas, al oponerse esta institución al mantenimiento de subsidios.

Respecto a los objetivos de metas de calidad y modernización, pensamos que, al igual que en el caso chileno, también se pueden alcanzar a través de la promoción de la competencia, especialmente teniendo en cuenta las favorables oportunidades para la inversión, producto de la baja presencia telefónica en el momento de la privatización y a la fuerte demanda existente, que incluso se espera que crezca dependiendo de la mejoría en distribución de ingresos.<sup>15</sup>

Sin embargo, un argumento que consideró la Cepri-Telecom, y que se debe tomar en cuenta como factor de oposición a la apertura inmediata del sector, es que ésta hubiera originado un aumento dramático de ciertos servicios, lo cual retraería la demanda y afectaría su expansión; mientras que un ajuste gradual permitiría que los usuarios recuperen capacidad de pago y que el operador mejore su productividad. En este sentido, si bien se observa que previamente al proceso de privatización la tarifa correspondiente a la renta básica residencial ya había experimentado un ascenso desde 2.50 soles, en 1992, a 8 soles en 1994, cuando se inició el proceso, este aumento no habría sido tan trascendente porque el servicio era económico y afectó principalmente a los estratos con mayor capacidad de pago, motivo por el cual dicho aumento no fue significativo para los usuarios. Por el contrario, la apertura inmediata hubiera determinado un aumento de 8 soles a 30 soles,<sup>16</sup> lo cual hubiera impedido que la expansión telefónica llegara a estratos más bajos (estratos C y D). De esta forma, sin el rebalanceo el teléfono habría sido un servicio de lujo y no se habría expandido como lo ha hecho (un millón de líneas en estratos de menores ingresos).

Con relación a la telefonía fija local, si bien se observa que desde la privatización algunas tarifas han subido (renta básica residencial y comercial mensual),<sup>17</sup> y que se espera que continúen subiendo hasta 1998, ello se debe al rebalanceo tarifario necesario para eliminar los subsidios cruzados en el momento de la privatización.

<sup>15</sup> En el informe "Emerging Markets Research" preparado por Salomon Brothers, utilizando una regresión lineal entre la penetración telefónica y el PIB per cápita, se observa que el Perú cae bajo la línea, lo que indica que tiene grandes potencialidades para el crecimiento de líneas telefónicas.

<sup>16</sup> El tipo de cambio, a fines de 1994, era de 2.180 soles por dólar. A fines de dicho año, la renta básica residencial mensual había subido a 11 soles (soles constantes de febrero de 1994).

<sup>17</sup> Ver Cuadro 4.

Por otra parte, se debe considerar el argumento anteriormente mencionado por la Cepri (la inconveniencia de la apertura inmediata del sector), que comprende consideraciones con objetivos sociales, como no afectar en extremo el gasto telefónico de los segmentos menos favorecidos de la población. Por tales razones, la apertura inmediata sería inconveniente.

En cuanto a la apertura que ocurrirá al término del período de exclusividad, ésta se verá favorecida por las futuras esperanzas de mayores posibilidades de competencia en este campo, debido a los avances de la microelectrónica, a la posibilidad de proveer conjuntamente telefonía fija y televisión por cable; así como al desarrollo de la telefonía móvil, que convertirá a este servicio en una alternativa a la telefonía fija (Serra, 1996).<sup>18</sup>

Con referencia a este último punto, de acuerdo con Ronald Fischer,<sup>19</sup> se debe considerar la necesidad de evitar fusiones que puedan restringir la competencia y que copen las alternativas a través de las cuales ésta pueda hacerse efectiva. Aunque se podría argumentar que las fusiones reducen la duplicación de inversiones, ello sería contrarrestado por la ineficiencia del monopolio, tanto en la provisión de servicios como por la ausencia de competencia.<sup>20</sup> Por las razones indicadas, en el Perú el organismo regulador deberá cuidar que no se efectúen fusiones inconvenientes que impidan la generación de competencia en telecomunicaciones y que consoliden estructuras monopólicas que causen un nivel de producción inferior y a precios superiores al óptimo económico.<sup>21</sup>

Respecto a las tarifas internacionales, se puede observar que éstas se encuentran en descenso producto del rebalanceo, y que continuarán bajando hasta 1998 según las tasas indicadas en el Cuadro 5.<sup>22</sup> En este sentido, no sería posible afirmar los efectos negativos actuales de la falta de competencia en este campo. La experiencia chilena no se puede aplicar en este caso, en la cual la reducción de tarifas sólo operó como producto de la competencia; ello se debe, en gran medida, a que la reducción de tarifas es compulsoria según los contratos de concesión.

---

<sup>18</sup> Serra efectúa estas observaciones con relación al caso chileno, pero éstas también resultan aplicables para el caso peruano.

<sup>19</sup> Tomado del artículo "Fusión Inconveniente" publicado en *El Mercurio*, 21-09-1997.

<sup>20</sup> Adicionalmente, otro efecto beneficioso de la competencia es la reducción de los costos que puede generar el comportamiento oportunista por parte del monopolio.

<sup>21</sup> Es posible argumentar que la regulación tendería a solucionar este problema, sin embargo la capacidad regulatoria puede ser aún insuficiente.

<sup>22</sup> Al ver las tarifas de larga distancia a Estados Unidos en horario normal por minuto al término del rebalanceo se observa que éstas serán semejantes a las que operan en Chile en la actualidad.

Por otra parte, de acuerdo a los derechos adquiridos por la Telefónica, se observa que, aún cuando las concesiones otorgadas con carácter de exclusividad tienen un plazo perentorio de cinco años improrrogables, las concesiones sin carácter de exclusividad se entregaron por veinte años con la posibilidad de renovaciones quinquenales, lo que significa que la Telefónica podrá operar simultáneamente en la telefonía fija local y la telefonía de larga distancia.

Al respecto, es relevante analizar la experiencia chilena acerca de la integración vertical en el sector de telecomunicaciones. Bitrán y Saavedra (1993: 274), cuando analizan el caso chileno, sostienen que se debería evitar la integración de la telefonía local al segmento de larga distancia, indicando lo siguiente:

*«La telefonía de larga distancia ha tenido un avance tecnológico que ha significado reducir la magnitud de las economías de escala, con lo que se generan opciones de competencia en dicho segmento. Permitir la integración de la telefonía local al sector de larga distancia genera, incluso en un esquema de discado tipo "multi carrier" (sistema en que los usuarios eligen el operador de larga distancia), la posibilidad real de discriminación en contra de otros competidores en el mercado de larga distancia por parte de la compañía de telefonía local. Teóricamente esta discriminación se podría evitar a través de una regulación adecuada, sin embargo faltan aún muchos años para lograr desarrollar una capacidad reguladora que sea suficiente para velar por un funcionamiento equitativo de este mercado. Frente a esta situación, mientras no se consolide la capacidad reguladora del Estado y no se haya generado competencia entre empresas de larga distancia, es preferible evitar la participación de las empresas de telefonía local en el segmento de larga distancia.»*

Asimismo, el hecho de que la firma pueda operar en subsectores que aún constituyen monopolios naturales y otros que son competitivos, permite la posibilidad de subsidios cruzados como forma de impedir la competencia. Los autores G. Coloma, P. Gerchunoff y M. R Schippacasse, cuando analizan la privatización de las telecomunicaciones en Argentina, destacan el tema de la posible predación de los servicios competitivos por parte de las empresas que monopolizan la red telefónica, mediante la fijación de tarifas artificialmente bajas para los segmentos competitivos, financiadas mediante subsidios cruzados a través de la explotación del segmento monopólico. A su vez, mencionan que la existencia de servicios competitivos, donde existe un operador anterior distinto de los nuevos operadores de la red telefónica, permite que dicho operador que incurrió en costos hundidos fije precios predatorios para impedir la competencia.

Respecto a este último aspecto, aún cuando la Telefónica tiene como prohibición realizar actos que impidan o afecten la libre competencia entre las empresas de telecomunicaciones ni puede efectuar subsidios cruzados, la capacidad regulatoria puede ser insuficiente para impedir estos actos.

Sin restarle importancia a los problemas que puede generar la integración vertical, parece que la racionalidad que se encuentra detrás para permitir esta integración, es que las empresas de telecomunicaciones aprovechen las economías de diversidad que existen en la provisión de los servicios<sup>23</sup>. En este sentido, resultan aplicables al caso peruano los argumentos que sostienen que esta tendencia de permitir la integración de empresas que operen todos los servicios, se explica por la necesidad de las empresas de segmentos competitivos, como la larga distancia, de tener acceso directo al cliente, para lo cual requieren ser operadores de telefonía local. De esta manera, la competencia en la larga distancia promovería la competencia en el servicio local. Por otra parte, la estrategia de operadores universales también favorecería la competencia en la telefonía local al hacer el negocio más atractivo. Es difícil que una empresa instale líneas superpuestas a las existentes si sólo se le permite operar en la telefonía local (Serra, 1996). En consecuencia, aún considerando los problemas que pueda generar la integración vertical respecto a la promoción de la competencia, la estrategia de operadores universales puede constituir la forma más viable y expedita de alcanzar este objetivo, tanto en la telefonía local como en la de larga distancia. Sin duda, el organismo regulador y la institucionalidad en la que opere tendrá un rol de vital importancia para hacer posible el objetivo de la promoción de la competencia.

<sup>23</sup> Adicionalmente, la estrategia de operadores universales resulta beneficiosa para los usuarios, pues permite contratar todos los servicios con una sola empresa (Serra, 1996).

### III. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DESEABLES DE LA REGULACIÓN

De manera general podemos decir que la regulación tiene por objetivo normar diversas imperfecciones de mercado o suplir su inexistencia. A través de ella se busca la creación de condiciones semejantes a las de un mercado competitivo, la protección e información de los consumidores y la reglamentación de tarifas y de calidad del servicio, entregando los incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos.

En lo que se refiere a la regulación de las empresas de utilidad pública, citando a Levy y Spiller (1993) podemos afirmar que la regulación tiene dos objetivos: promover la inversión y la eficiencia en la producción y el uso. La regulación promueve la inversión mediante la utilización de normas o reglas que otorguen credibilidad y que generen confianza en la estabilidad del entorno relevante para el negocio en cuestión; como también la eficiencia a través de la generación de la competencia y de la existencia de precios de mercado, o requiriendo la aplicación de precios semejantes a los que operarían en un entorno competitivo.

De acuerdo con lo anterior, debemos considerar la necesidad de que concurren una serie de condiciones para que sea factible el desarrollo de la inversión requerida para el sector. Debe existir un control con el propósito, a fin de evitar arbitrariedades por parte del gobierno. Para lograr este último propósito se debe restringir las facultades discrecionales del regulador y tener procedimientos que eviten los cambios en los sistemas regulatorios y la capacidad institucional.

La seguridad que se pueda otorgar respecto a la inversión es relevante en un sector como el de las telecomunicaciones, donde existen altos costos hundidos, lo que determina que las inversiones tengan un escaso valor alternativo. De esta manera, las empresas son vulnerables a la expropiación administrativa a través de la fijación de tarifas bajas por parte del regulador, lo que puede generar que las empresas, al enfrentar estos riesgos, efectúen inversiones menores al óptimo.

Otro aspecto relevante es el *trade-off* que puede existir entre el diseño de un conjunto de reglas estables en el tiempo y que eliminen la arbitrariedad administrativa a efectos de dar las seguridades requeridas para la inversión, y por otro lado, lograr un sistema flexible que permita adecuarse a las circunstancias cambiantes, como las tecnológicas. La importancia de la flexibilidad se puede apreciar en temas como la definición legal de límites claros respecto a cuando no opera la competencia. Si bien por una parte el establecimiento de estos límites podría evitar costos de transacción derivados de litigios, existe poca capacidad de predicción en los cambios tecnológicos que determinan que sectores considerados como monopolios naturales dejen de serlo. Por otra parte, la dificultad en cambiar las leyes también podría generar altos costos.

## 1. ASPECTOS POLÍTICOS

Otro factor que afecta la inversión es la credibilidad acerca de la estabilidad del marco regulatorio, lo cual incluye la seguridad jurídica respecto a los contratos celebrados entre el Estado y las empresas que participan en el campo de las telecomunicaciones. La credibilidad se ve afectada por diversos aspectos, como la naturaleza de las instituciones políticas y la independencia del poder judicial, cuando éste tiene la competencia para resolver los conflictos de interés que se presentan entre el regulador y las empresas, o de las empresas entre sí.

Asimismo, cuando la composición del Congreso alterna entre partidos políticos con diferencias sustanciales en lo que se refiere a intereses, la legislación que se encuentra vigente en la actualidad no constituye ninguna garantía a la estabilidad del marco regulatorio, ya que cambios en la composición del Congreso pueden producir cambios legales que afecten a las empresas del sector. Asimismo, cómo se efectúa el proceso de privatización puede establecer límites a las posibilidades de comportamiento oportunista por parte del Estado. Así, la distribución difundida de las acciones en la ciudadanía y en los trabajadores limita las decisiones del Estado que afecten el desempeño de la compañía.

De igual modo, la opción de privatizar empresas impone frenos a las posibles arbitrariedades del gobierno, ya que el éxito del cronograma total de privatizaciones dependerá en gran parte de que éste cumpla sus compromisos y dé señales de credibilidad en la estabilidad del marco regulatorio.

Finalmente, existen otras implicaciones que pueden afectar las medidas de regulación. En este sentido, de acuerdo a Pablo Spiller (1988), para entender las causas y los efectos de las regulaciones se deberá analizar sus efectos sobre el sector y las firmas individuales, sus efectos sobre la eficiencia y los costos, y las instituciones políticas a través de las cuáles los grupos de interés pueden transformar sus demandas individuales en decisiones de regulación.

#### A. Los mecanismos de regulación

Citando a Ordover y Pittman, existen tres grandes categorías de mecanismos de regulación: los estatutos antimonopólicos, la regulación por costos de servicio y la regulación por incentivos. En el primero de los mencionados, la amenaza de acción por parte de la autoridad antimonopólica ocasiona que el monopolista autolimite su ejercicio de poder.

El segundo mecanismo es la regulación por costos de servicio. El más usado es la regulación por tasa de retorno, donde se garantiza de antemano, al operador, un beneficio en términos reales, que es independiente de lo que suceda en la economía o de los incrementos de productividad.

El tercer mecanismo, el sistema de regulación por incentivos, busca disminuir la relación entre precios y costos efectivos para crear estímulos a la reducción de costos. En este sistema destacan los esquemas de regulación por índice de precios (RPI-x) o *price cap*, el de regulación de acuerdo a una empresa modelo eficiente y el de licitación periódica de la concesión.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Este esquema constituye una alternativa a la privatización, y consiste en otorgar concesiones temporales, siendo reajustados los precios durante la concesión mediante una fórmula de reajustabilidad por inflación, produciéndose una nueva licitación al término del periodo. La mayor dificultad de este sistema es que la empresa dueña de la concesión tiene ventajas en las licitaciones posteriores.

## B. Regulación por tasa de retorno

Consiste en fijar los precios para que la empresa regulada pueda obtener una tasa de rendimiento predeterminada sobre el capital invertido. En este sistema, cuando la empresa regulada desea modificar los precios debe presentar una solicitud al regulador, quien audita esa información y establece una tasa de retorno sobre el capital. Este modelo presenta una serie de problemas, pues no produce incentivos para reducir costos, sino, por el contrario, valida cualquier ineficiencia en los costos.

Harvey Averch y Leland Johnson analizaron las consecuencias de la fijación de una tasa de rendimiento superior al coste del capital, concluyendo que las empresas tenderían a sustituir otros factores por capital, tratando de obtener la mayor base de rendimiento posible (el capital invertido por el que se obtiene la tasa de rendimiento permitida). En este sentido, este sistema induciría a sobreexpandir el capital con el propósito de aumentar el flujo de beneficios. Si bien las comisiones reguladoras tratan de impedir que se compre equipo innecesario, la complejidad de las operaciones es demasiado grande para poder controlar todas las decisiones.

Del mismo modo, el sistema requiere una alta capacidad de monitoreo por parte del regulador, pues éste requiere conocer el flujo de ingresos, los costos, y el *stock* del capital para asegurar que la rentabilidad permanece de acuerdo a lo determinado.

## C. Regulación por índice de precios

En este sistema, conocido también como RPI-x (Índice de Precios al Consumidor) o *price cap*, se impone un tope o "techo" al cambio de precios de una canasta de servicios, los cuales permanecen regulados por un período de tiempo (usualmente cuatro o cinco años), durante el cual dicho precio no puede crecer por sobre la tasa RPI-x<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> El factor "x" representa una estimación ex-ante de los aumentos de eficiencia de la empresa. El valor RPI-x corresponde a un promedio ponderado que debe cumplir la empresa, tomando en cuenta la canasta de su producción. Algunos productos incluidos en la canasta pueden superar dicho límite, siempre que con otros productos compense dicho efecto.

Este sistema tiene la ventaja de generar incentivos adecuados para que la empresa regulada reduzca sus costos, dado que cualquier aumento de eficiencia de la empresa superior al valor de "x", durante el período de su vigencia anterior a su modificación, representa un beneficio para ella. Sin embargo, si el regulador opta por ligar el ajuste de "x" al nivel de costos o de rentabilidad de la empresa, ésta pierde los incentivos al reducir los costos cuando se aproxima el momento en que se revisa éste valor.

Por otro lado, el ajuste del valor "x", como no es definido explícitamente, presenta problemas, ya que posibilita que se produzcan comportamientos oportunistas por parte del regulador o del regulado. En este último caso se origina la búsqueda de rentas (*rent seeking*), pues produce beneficios destinar tiempo y recursos para influir favorablemente en la acción del regulador.

Otro asunto de gran relevancia es la intensidad de las demandas administrativas que impone el esquema de regulación. Levy y Spiller (1993) sostienen que el modelo tiene la ventaja de ser simple y que impone demandas o capacidades administrativas menos cuantiosas que los demás esquemas de regulación, ya que no supone la necesidad de simular los costos de una empresa eficiente como en el caso del modelo chileno o de monitorear los ingresos de la empresa, los costos y el *stock* del capital, como en el caso de la regulación por tasa de retorno. No obstante, en la medida en que para realizar el ajuste de "x" se considere el nivel de costos o la rentabilidad de una empresa eficiente o los de la empresa regulada, la simplicidad del modelo sería discutible al requerirse capacidades administrativas semejantes al de los esquemas antes mencionados.

#### **D. El modelo de empresa eficiente**

Este modelo considera el ajuste de precios tomando en cuenta la inflación de costos a partir de una tasa de retorno meta que debería alcanzar una hipotética "empresa eficiente." Una de las ventajas de este enfoque son los incentivos que se dan para que las empresas bajen sus costos, dado que ello no afectará las tarifas fijadas por el regulador. Esto se debe a que cualquier reducción de costos superior al atribuible a una hipotética empresa eficiente quedaría en su beneficio.

Según los autores Bitrán y Saavedra, uno de los aspectos más complejos de este modelo consiste en determinar cómo se obtienen los costos de una empresa eficiente, especialmente tomando en cuenta las asimetrías de información que existen entre el regulador y el regulado. Los citados autores señalan que, en la medida que exista un sólo monopolio natural que otorga el servicio, la concepción que se tenga sobre los costos de una empresa eficiente estará influida por los costos del monopolio natural.

En este sentido, las demandas administrativas que el esquema impone son cuantiosas, pues se requiere simular los costos de una empresa eficiente, adaptar dicha simulación periódicamente de acuerdo a los cambios tecnológicos y estimar la tasa de retorno competitiva ajustada por riesgo para determinar si los precios calculados son aplicables a una hipotética empresa eficiente.

## **2. EL SISTEMA DE TARIFICACIÓN EN EL PERÚ**

La estrategia de regulación tarifaria de servicios de telecomunicaciones en el Perú consta de dos etapas diferenciadas. La primera coincide con el período de concurrencia limitada y se extiende de 1994 hasta 1998; además, está caracterizada por la ejecución del Programa de Rebalanceo de Tarifas de los servicios de telefonía básica, denominados por la legislación servicios de categoría I (ver Cuadros 4 y 6). Los niveles tarifarios para estos servicios están prefijados durante el período de rebalanceo mediante el establecimiento de un sistema de tarifas tope. El sistema busca reducir gradualmente las distorsiones en las tarifas de telecomunicaciones, ya que, como he indicado, las tarifas correspondientes a las llamadas locales adicionales al servicio básico, las tarifas de las llamadas de larga distancia y los cargos por instalación eran demasiado caras, mientras que las tarifas de la renta básica residencial y la renta básica comercial eran demasiado económicas. De esta forma, para el período de concurrencia limitada se creó una matriz de precios definida y un procedimiento de ajuste, tal como se observa en los Cuadros 4 y 5. Adicionalmente se incorporó un reajuste anual de los precios tope basado en el incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) menos el 2 por ciento, con el fin de obligar a las empresas a mejorar sus niveles de eficiencia, lo cual beneficia a los usuarios.

La segunda etapa se inicia con el término del Programa de rebalanceo tarifario, cuando los servicios de categoría I se reagrupen en tres canastas (C, D, E), las cuales estarán sujetas a la aplicación de tarifas topes, permitiéndose la variación de precios individuales al interior de cada canasta, siempre que el precio total de la canasta permanezca en los límites establecidos por el esquema RPI-x.<sup>26</sup> Cada canasta estará sujeta a una tarifa tipo promedio, la cual será igual a la suma ponderada de sus servicios integrantes. Los ponderadores serán los ingresos por facturación. El límite máximo de la variación para las tarifas promedio ponderadas para un período será igual a la inflación del país menos un factor de productividad, el cual será determinado por Osiptel cada tres años.

**CUADRO 4: PROGRAMA DE REBALANCEO TARIFARIO 1994 - 1995. EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS EN DÓLARES FEBRERO DE 1994**

Concepto	Dic. 94	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 98
Renta básica residencial mensual	5	6	9	12	15
Renta básica comercial mensula	10	12	14	14	15
Llamada Local de 3 minutos	0,066	0,065	0,062	0,059	0,055
Larga Distancia Nacional por minuto	0,265	0,239	0,211	0,192	0,171
Larga Distancia Internacional por minuto	1.628	1.477	1.306	1.105	0,938
Conexión Residencial	426	368	310	252	194
Conexión Comercial	852	658	503	348	194

Fuente : Contratos de Concesión

**CUADRO 5: TASAS DE CRECIMIENTO PORCENTUALES DE LAS TARIFAS TELEFÓNICAS EN EL PERÚ**

Concepto	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 98
Renta básica residencial mensual	28,2	31,9	36,0	26,1
Renta básica comercial mensula	22,1	13,1	3,7	4,6
Llamada Local de 3 minutos	- 2,8	- 3,6	- 5,2	- 6,3
Larga Distancia Nacional por minuto	- 9,7	- 11,8	- 9,2	- 10,8
Larga Distancia Internacional por minuto	- 9,3	- 11,6	- 15,4	- 15,1
Cargo por instalación residencial	- 13,6	- 15,8	- 18,8	- 23,1
Cargo por instalación comercial	- 22,7	- 23,5	- 30,8	- 44,4

FUENTE : Reportes de la Compañía

<sup>26</sup> El contenido de las canastas se encuentra en el Cuadro 6.

CUADRO 6: SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES SUJETOS A REGULACIÓN TARIFARIA CATEGORÍA I

Concepto	1994 - 1998 Price-Cap/Rebalanceo	Apartir de 1999 Price-Cap
Renta fija residencial mensual	Canasta A <sup>(1)</sup>	Canasta D
Renta fija comercial mensula	Canasta A <sup>(1)</sup>	Canasta D
Llamadas Locales	Canasta A <sup>(1)</sup>	Canasta D
Llamadas Larga Distancia Nacional	Canasta A <sup>(1)</sup>	Canasta E
Llamadas Larga Distancia Internacional	Canasta A <sup>(1)</sup>	Canasta E
Conexión telefónica fija local residencial	Canasta B	Canasta C
Conexión telefónica fija local comercial	Canasta B	Canasta C

(1) EXISTE UN RANGO DE VARIACIÓN PERMITIDO DE -15 POR CIENTO Y +5 POR CIENTO PARA CADA UNA DE LAS TARIFAS CON RELACIÓN AL LAS FIJAS EN LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

FUENTE : Osiptel (1995)

La fórmula para el ajuste será:  $P = \pi - x$ ,

donde P es la variación porcentual nominal de la tarifa,  $\pi$  es la inflación del Perú medida por el índice de precios al consumidor y x es el factor de productividad.

El resto de servicios regulados están agrupados bajo los "servicios de categoría II", y comprenden la telefonía fija local rural, teléfonos públicos, telefonía celular, buscapersonas (*beepers*), otros servicios móviles, arrendamiento de líneas, televisión por cable, telex, telegrafía, conmutación para transmisión de datos, servicios suplementarios (por ejemplo multiconferencias) y otros servicios de telecomunicaciones. Respecto a estos servicios, la empresa regulada tiene flexibilidad para fijar tarifas. La única limitación es que, en aquellos casos en que Osiptel haya fijado una tarifa máxima, la empresa no deberá sobrepasar ese límite.

### 3. ANÁLISIS DE LAS NORMAS LEGALES

#### A. Las funciones del organismo regulador

La Ley asigna a Osiptel dos objetivos principales: promover la inversión privada y garantizar la eficiencia económica en la provisión y uso de los servicios.

En lo que se refiere a la eficiencia económica, destaca la orientación señalada en el *Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones* acerca de la tarea del Estado respecto al fomento de la libre competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, en el control de los efectos de las situaciones de monopolio, así como en evitar prácticas y acuerdos restrictivos derivados de la posición dominante de una empresa o empresas en el mercado. Asimismo, en la citada norma se estableció la libertad de las empresas concesionarias en la fijación de tarifas, siempre que no excedan el sistema de tarifas tope establecidas por Osiptel. Este organismo puede optar por no establecer tarifas tope cuando, por efecto de la competencia entre empresas, se garantice una tarifa razonable en beneficio del usuario. En este sentido, si bien no se establece un límite claro respecto a cuando opera o no la competencia, las normas legales dan las condiciones de flexibilidad, promoción de la competencia, estabilidad jurídica y se cuenta con mecanismos de resolución de controversias que dan credibilidad al sistema. Este aspecto tiene un efecto benéfico, pues la incapacidad de predecir los cambios tecnológicos puede determinar que sectores considerados como monopólicos dejen de serlo, y, por lo tanto, la dificultad en el cambio de leyes podría ser un costo muy elevado. Por otra parte, es adecuada la entrega de facultades para la aplicación de sanciones, en el caso de que se realicen prácticas empresariales restrictivas de la leal competencia.<sup>27</sup>

Con relación a estos temas, el organismo regulador debe promover que no se generen “barreras a la entrada” que impidan la competencia. En este sentido, el Programa intensivo de inversiones desarrollado por la Telefónica, que excede largamente su compromiso con el gobierno, debe ser tomado con cautela. Si bien es cierto que Telefónica ha realizado altas inversiones por el bajo valor de la concesión peruana, la ventaja que

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo 69 del D.S. N° 013-93-TCC se entiende por prácticas empresariales restrictivas de la leal competencia a los acuerdos, actuaciones paralelas o prácticas concertadas entre empresas que produzcan o puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia.

ha adquirido permitiría que dicho operador, que incurrió en costos hundidos, pueda fijar precios predatorios para impedir la competencia. Asimismo se debe observar con cuidado la incursión de la Telefónica en la telefonía celular y la televisión por cable, pues se generan riesgos de que Telefónica cope las alternativas a través de las cuales se pueda desarrollar la competencia<sup>28</sup>.

Una opción para atraer competencia sería ofrecer integralmente las concesiones de un grupo grande de servicios con amplia cobertura geográfica para no atomizar a los competidores frente a Telefónica.

Respecto a la función de promoción de la inversión privada destacan las seguridades jurídicas que se otorgan. La Ley N° 26.285 establece que los contratos de concesión que celebre el Estado para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones tienen el carácter de contrato-Ley, y que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Estos aspectos se pueden aplicar a los contratos-Ley celebrados por el Estado. Asimismo, la Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada contempla una serie de disposiciones orientadas a:

- La promoción de la inversión.
- La igualdad de condiciones aplicables a las empresas privadas y al Estado cuando realicen la misma actividad económica.
- La facultad de las empresas de acordar libremente la distribución del íntegro de las utilidades o dividendos que generen.
- La obligación de todas las entidades de la administración pública, de cualquier naturaleza, de aprobar normas legales destinadas a unificar, reducir y simplificar todos los procedimientos y trámites administrativos que se siguen ante la respectiva entidad, entre otras.

---

<sup>28</sup> El Diario Gestión de fecha 01 de agosto de 1997 da cuenta de estos hechos. Al respecto se indica lo siguiente: "Manuel García, presidente de la empresa (...) destacó que en los últimos tres años, si bien se han triplicado las líneas instaladas y se han más que duplicado las líneas en servicio, el plan estratégico del año 2000 contempla metas de crecimiento muy ambiciosas para sus distintos negocios. Preciso que se espera culminar con 1 650 mil líneas en servicio el presente año, el objetivo es alcanzar más de 2.300 mil en el año 2000. En servicios móviles se espera elevar el número de clientes en telefonía celular de niveles entre 320 y 350 mil a fines de 1997 a niveles superiores a los 800 mil hacia el 2000. En lo que se refiere a la televisión por cable, indicó que si bien este año finalizaría con una cifra de 270 mil, ésta superaría los 500 mil hacia el 2000."

Además de las funciones anteriormente señaladas, Osiptel puede resolver las controversias que surjan entre las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones cuando aquellas estén relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones sobre competencia leal, la interconexión de servicios, derecho de acceso a la red y las tarifas entre empresas. Estas controversias pueden ser resueltas a través de un procedimiento administrativo ordinario o de un procedimiento administrativo con mecanismo de tipo arbitral. Cabe destacar que los procedimientos antes mencionados son de carácter administrativo: las partes pueden recurrir, en última instancia, al procedimiento arbitral ante la Cámara de Comercio de Lima. El fallo emitido por el tribunal arbitral tiene carácter definitivo, y las partes renuncian expresamente al derecho de apelación de dicho fallo frente a los Jueces y Cortes peruanas o de cualquier otro juzgado o corte que tenga jurisdicción.

De esta manera es adecuada la asignación, al ente regulador, de los principales objetivos que en teoría debe cumplir la regulación (promoción de la inversión y eficiencia en la producción y uso), y que se cuente con los instrumentos para cumplir con estos objetivos.

### **B. Las reglas de interconexión**

Dado que el propietario de las redes ostenta un carácter dominante, las normas sobre interconexión son fundamentales para el desarrollo de la competencia, ya que el titular de la red se puede valer de prácticas como la demora en lograr acuerdos sobre las condiciones del contrato, generar incertidumbre sobre los costos de la interconexión o argumentar incapacidades técnicas, a fin de dificultar la competencia.

La legislación peruana adopta los principios de neutralidad e igualdad en el acceso, estableciendo que los acuerdos de interconexión deben comprender las condiciones tarifarias y económicas; como también tomando en cuenta, entre otros aspectos, los costos y un margen razonable de utilidad. Sin embargo, como sostiene José Ricardo Melo (1997), para cumplir el principio de acceso igualitario a las interconexiones cada interesado debe poder examinar los contratos de otros operadores, a fin de tener la opción de que se le apliquen las mismas condiciones, lo cual exigiría que dichos contratos

sean públicos. En este sentido, como ciertas partes de estos contratos pueden ser considerados de alto valor estratégico o comercial por los contratantes, éstos podrían oponerse si se pretende divulgarlos (Melo, 1997). Asimismo se establecen los períodos de negociación y la injerencia que tiene Osiptel para dictar las normas para la interconexión, incluyendo los cargos respectivos en el caso de que las partes no se hubieran puesto de acuerdo en los términos y las condiciones del contrato.

### C. Las infracciones y sanciones

La legislación peruana cuenta con los instrumentos legales para sancionar aquellas conductas que afectan los objetivos de la regulación o que dificultan las labores del regulador. Nos referiremos exclusivamente a los aspectos relacionados a la entrega de información al regulador, al cumplimiento de los requisitos acerca de la expansión de la red, la calidad de los servicios establecidos en los contratos de concesión y las infracciones a la competencia.

Con relación a las infracciones vinculadas a la información, el *Reglamento General de Infracciones y Sanciones en la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones* sanciona la entrega de información inexacta o falsa, la demora u obstaculización de la revisión y verificación de la información y el incumplimiento o demora en la entrega de información, entre otras. Asimismo, en los contratos de concesión se establece la obligación de la empresa concesionaria de cumplir con los requerimientos de información y procedimientos de inspección establecidos, o que establecerá Osiptel, respecto al cumplimiento de los requisitos de expansión de la red y de calidad de servicio pactados en el propio contrato. El incumplimiento de estos requerimientos es causal de terminación de contrato.

Dicho reglamento sanciona los actos de competencia desleal, el abuso de posición dominante en el mercado y la realización de prácticas restrictivas que limiten, restrinjan o distorsionen, la competencia. En concordancia con lo anterior, el referido reglamento sanciona la realización de subsidios cruzados. La forma de control establecida es la obligación de la empresa concesionaria para llevar contabilidades separadas por servicios; la segunda opción es la separación estructural.

Si bien se encuentran definidos los comportamientos que constituyen causales de infracción, el sistema de multas se puede considerar ineficaz como instrumento disuasivo o como pena administrativa, ya que el máximo de la sanción que se puede aplicar es inferior a 50 mil dólares. En este sentido, se entregan incentivos para desafiar a la autoridad en el caso de que existan grandes beneficios en juego, como en las situaciones de competencia desleal (Melo, 1997). Por otro lado, se debe considerar la poca viabilidad de dar por terminado el contrato debido al incumplimiento reiterado de los requerimientos de información e inspección.

#### **D. La independencia de la entidad regulatoria**

Aunque en el Perú el organismo regulador depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual podría comprometer su independencia, las normas legales otorgan credibilidad al sistema. A partir de junio de 1998 Osipitel ha quedado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas y la designación de su Presidente y los miembros del Consejo Directivo deben ser refrendadas por el ministro del sector.

Si bien la participación de los representantes designados por el Presidente de la República es determinante, ya que los acuerdos son tomados por mayoría, siempre existe la posibilidad de recurrir a la vía arbitral ante la Cámara de Comercio de Lima, donde el sistema de designación de árbitros (cada parte designa un árbitro y el tercero es designado por acuerdo de los otros dos) garantiza la independencia resolutoria de éste organismo.

Una alternativa para evitar que los representantes del ejecutivo sean capturados por el poder político, es que los miembros designados por el Presidente de la República sean ratificados por el Congreso, y que no puedan ser removidos del cargo durante su período, o en todo caso, su remoción no dependa del Presidente de la República, como ocurre actualmente.

Otro asunto relevante, vinculado a la independencia de la entidad regulatoria, es la posibilidad de que se generen conflictos de interés, ya sea porque al organismo regulador ingresen personas que participan en la gestión o propiedad de las empresas

reguladas, o porque quienes están participando en la regulación pasen posteriormente hacia el sector regulado. En este sentido, en el Reglamento de Osipitel se ha establecido que están impedidos de ser miembros del Consejo Directivo "los directores, gerentes, empleados, asesores, apoderados o accionistas con más del 1 por ciento del capital de empresas que presenten servicios de telecomunicaciones supervisadas por Osipitel, salvo que se trate de los representantes de las empresas operadoras".

Sin embargo, no se ha normado el caso de quienes poseen injerencia en el diseño o las decisiones de regulación, o que han participado en las políticas de privatización, y que aceptan un empleo directo o indirecto en las empresas reguladas. Este último aspecto afecta la transparencia, independencia de juicio e imparcialidad de quienes participan en las decisiones de regulación o políticas de privatización. Los que desempeñan la función pública conocen o pueden presumir un destino laboral futuro que genere conflictos de interés, el cual es necesario prevenir. Por estas razones también se deberían prohibir estos trasposos, definir la duración de la inhabilidad y las sanciones por incumplimiento. Como menciona Galetovic con relación al caso chileno, esta prohibición podría afectar los ingresos de los funcionarios públicos mencionados. Una solución sería mantenerles el sueldo por el período posterior a su mandato.

## IV. CONCLUSIONES

La situación previa al proceso de privatización caracterizaba a las empresas estatales de telecomunicaciones, CPT y Entel Perú S.A., por la existencia de costos excesivos y baja productividad laboral, al margen de la presencia de otros factores como el control que ejercía el gobierno sobre la administración de las citadas empresas y que las convertía en un vehículo para la acción política y el cumplimiento de diversos objetivos. Todo lo cual aumentaba la desviación de dichas empresas respecto a una operación eficiente. Asimismo, se observaba que la actividad empresarial del Estado en este campo había arrojado resultados poco satisfactorios, como contar con una de las tasas de densidad telefónicas más bajas de América Latina, una demanda registrada de líneas que no podía ser cubierta por la oferta existente y unos requerimientos de inversión para abastecer dicha demanda que se podrían considerar inalcanzables al compararlos con los montos que se habían invertido.

De acuerdo a la situación anteriormente descrita, y considerando la mayor capacidad empresarial del sector privado, la alternativa de la privatización era necesaria para aumentar la eficiencia de la CPT y Entel; como también para satisfacer los requerimientos de inversión para el desarrollo del sector, dada la manifiesta incapacidad de las citadas empresas para alcanzar estos objetivos.

La estrategia del Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada en Telecomunicaciones ha cumplido sus objetivos respecto a la transferencia de un paquete mayoritario de acciones y a la venta bajo el esquema de accionariado difundido.

La primera consecuencia es la generación de intereses de largo plazo en la empresa y la obtención de incentivos para efectuar controles sobre la administración. La venta bajo el esquema de accionariado difundido a la ciudadanía en general, y a los trabajadores de la empresa, favoreció la aceptación del proceso de privatización. Sin embargo, bajo el Programa de Participación Ciudadana se produjeron transferencias de paquetes de acciones que, debido a lo elevado de su importe, pudieron beneficiar a grupos distintos del público objetivo.

En cuanto a la estrategia de promover inicialmente la competencia en los servicios sustitutos para disminuir el poder monopólico de la Telefónica, que la propia empresa actúe en el mercado de la telefonía celular podría reducir el efecto de la disminución del poder monopólico, porque restringiría la competencia en éste mercado, así como sus efectos disciplinantes en el sector monopólico, al margen de los incentivos perversos que pueden favorecer la colusión en el mercado relacionado.

En lo que se refiere a la concesión de un monopolio temporal, si bien se pudo recurrir a fondos públicos para financiar proyectos, se debe considerar como factor de oposición a la apertura inmediata del sector el argumento considerado por la Cepri-Telecom.

En cuanto a los resultados de la privatización, se observa una mejora sustancial en la eficiencia del sector; asimismo los trabajadores han obtenido participación en las utilidades de la empresa, y el fisco ha percibido altos beneficios como producto del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a la Renta.

Si bien el programa de privatización aumentó las tarifas correspondientes a la renta básica residencial y comercial, ello se debió a la necesidad de rebalanceo. Por su parte, dicho Programa beneficiará la promoción de conductas competitivas. Al respecto, será necesario que el conjunto de medidas con que se cuenta para promover la competencia sea complementado con una conducta del regulador que impida que se generen "barreras a la entrada" a otros operadores.

Respecto a la posibilidad de que Telefónica opere simultáneamente en la telefonía fija local y la telefonía de larga distancia luego del período de concurrencia limitada, se debe tener en cuenta los problemas que puede generar la integración vertical, como son la posibilidad de discriminación en contra de los competidores en el mercado de larga distancia por parte de la compañía de telefonía local,<sup>29</sup> la aplicación de subsidios cruzados como forma de impedir la competencia, o la fijación de precios predatorios por parte del operador que incurrió en costos hundidos. Sin embargo, el argumento que permite esta integración es que las empresas de telecomunicaciones aprovechen las economías de diversidad que existen en la provisión de los servicios<sup>30</sup>. En este sentido, en el caso peruano se pueden aplicar los argumentos que sostienen que esta tendencia se explica por la necesidad de las empresas de segmentos competitivos, como la larga distancia, de tener acceso directo al cliente, para lo cual requieren ser operadores de telefonía local. De esta manera, la competencia en la larga distancia promovería la competencia en el servicio local. Por otra parte, la estrategia de operadores universales también favorecería la competencia en la telefonía local al hacer el negocio más atractivo: es difícil que una empresa instale líneas superpuestas a las existentes si sólo se le permite operar

<sup>29</sup> Esta situación se podría dar si la compañía que opera la telefonía fija local también participa en el segmento de larga distancia.

<sup>30</sup> Adicionalmente, la estrategia de operadores universales resulta beneficiosa para los usuarios, pues permite contratar todos los servicios con una sola empresa (Serra, 1996).

en este segmento (Serra, 1996). En consecuencia, aún considerando los problemas que pueda generar la integración vertical respecto a la promoción de la competencia, la estrategia de operadores universales puede constituir la forma más viable y expedita de alcanzar este objetivo, tanto en la telefonía local como en la de larga distancia.

Por su parte, el esquema de regulación adoptado permite otorgar incentivos para mejorar la eficiencia económica y asegurar la caída de las tarifas en términos reales. En tal sentido, si la empresa no tiene restricciones sobre las tasas de rentabilidad sino sobre los niveles de tarifas, se producen incentivos para reducir costos por encima del factor de productividad, pues estos beneficios serán de la empresa. Asimismo, la caída de las tarifas en términos reales se produce dado que los servicios regulados disminuyen al menos en un "x" por ciento, que es el "factor de productividad". De esta forma, el esquema regulatorio genera la transferencia de la productividad de la empresa hacia los usuarios.

Existen problemas en la regulación por las asimetrías de información entre el regulador y el regulado. Uno de los aspectos donde se puede manifestar este problema es en la fijación del factor "x"<sup>31</sup>, ya que cuando se establece dicho valor, la empresa cuenta con los datos reales. Si bien el regulador se puede basar en los costos de la empresa y proyectarlos para simular los costos de ésta, si es que se comportara en forma más eficiente, la empresa regulada puede argumentar que el regulador se basa en datos hipotéticos que no son aplicables al medio donde opera la empresa, teniendo ésta mayores herramientas para contrarrestar los argumentos del regulador.

Con relación a la normativa legal, podemos afirmar que, en teoría, se cuenta con los instrumentos legales para la promoción de la competencia y el fomento de la inversión. Sin embargo, las asimetrías de información que existen entre el regulador y el regulado (que se pueden manifestar en la fijación del factor de productividad o en las dificultades que implica la aplicación del acceso igualitario en las interconexiones, el escaso poder disuasivo que presentan las multas, y la poca viabilidad de dar por terminado el contrato debido a la comisión reiterada de infracciones) constituyen posibles problemas que deberá enfrentar el regulador en el futuro. Por otro lado, la forma en que se desempeña el organismo regulador puede estar influido por varios factores.

---

<sup>31</sup> El problema a que se hace referencia se produce cuando el ajuste del factor de productividad se encuentra ligado al nivel de costos de la empresa.

En el caso de Osiptel, algunos factores pueden motivar presiones políticas sobre dicha institución, a fin de que éste se comporte de manera menos estricta con las compañías reguladas. Frente a esta situación, y para imponer un "contrapeso", la designación del organismo regulador, por parte Presidente de la República, juega un papel importante. El organismo regulador deberá contar con el mayor respaldo personal del Presidente de la República para cumplir, en forma autónoma, con sus funciones.

Por otra parte, la gran preocupación que actualmente existe por la calidad y el costo de los servicios públicos podría motivar presiones de la opinión pública y de los partidos políticos para que Osiptel cumpla su función en forma estricta. Sin lugar a dudas, en el futuro jugará un papel de suma importancia cómo se organiza la opinión pública o las asociaciones de consumidores; asimismo la capacidad que tengan de cohesionar sus intereses y transformarlos en demandas de acción que puedan ser canalizados a través del sistema político. Este último factor presenta limitaciones por la menor información con que cuenta la opinión pública, y por las dificultades que pueden existir para generar asensos en grupos más amplios y heterogéneos.

Como mecanismo para fortalecer la independencia de Osiptel, se debe normar el caso de quienes tengan injerencia en el diseño o las decisiones de regulación, o que hayan participado en las políticas de privatización, para que no puedan aceptar un empleo directo o indirecto en las empresas reguladas.

Finalmente, uno de los grandes desafíos que deberá enfrentar el ente regulador será impedir la generación de "barreras a la entrada" que impidan la competencia. Osiptel deberá evitar que se generen fusiones inconvenientes que impidan la generación de competencia en telecomunicaciones y que consoliden estructuras monopólicas. Al respecto, la incursión de Telefónica en la telefonía celular y en la televisión por cable, debe ser visto con precaución por Osiptel, pues se podrían generar riesgos de copar las alternativas a través de las cuales se puede desarrollar la competencia.

El desafío no es aumentar la regulación, sino reducir las prácticas que puedan impedir la competencia, a fin de reducir las necesidades de regulación y los costos que ello significa.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BITRÁN, EDUARDO Y PABLO SERRA. *Resultado de la privatización de bienes y servicios públicos. La experiencia chilena*. Santiago.
- BITRÁN, EDUARDO Y EDUARDO SAAVEDRA. *Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales*. Santiago.
- BITRÁN, EDUARDO Y EDUARDO SAAVEDRA (1993). "Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado", en O. Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*. Santiago: Cieplan.
- BRADBURD, RALPH (1991). *Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises: The Regulation Issue*. Williams College. Processed.
- COLOMA, G; P. GERCHUNOFF Y M. R SCHIPPACASSE (1994). "La privatización de las telecomunicaciones en Argentina". Serie Reformas de Política Pública 22. Santiago.
- COMISIÓN DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA (1996). *Avance de la privatización al 31 de octubre de 1996*. Boletín editado por la Copri. Lima.
- COMISIÓN DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA. "El caso del sector telecomunicaciones". Lima.
- COMISIÓN DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA (1997). "Principales logros del proceso de privatización". Lima.
- DEL VALLE, MANUEL (1997). "The Transformation of Telecommunication in Perú: 1994-1996". Documentos de Trabajo 5. Escuela de Administración de Negocios para Graduados. Lima.
- DEVLIN, ROBERT (1996). "Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina", en O. Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*. Santiago: Cieplan
- EL MERCURIO. "La alianza Telefónica-Concert cambia el mapa mundial del sector", 03/1997.
- EL MERCURIO. "¿Concentración o sobrerregulación?", 21/05/1997.
- EL MERCURIO. "Fusión Inconveniente", 21/09/1997.

- DIARIO GESTIÓN*. "¿Qué resultado tuvo la primera experiencia de participación ciudadana?", 31/07/1996. Lima.
- DIARIO GESTIÓN*. "Utilidad neta creció 36.7 por ciento en segundo trimestre", 01/08/1997.
- DIARIO GESTIÓN*. "Utilidades de Telefónica alcanzarían a 400 millones de dólares en 1998". 30/09/1997. Lima.
- COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA (1994). "Ética Pública: Probidad, Transparencia y Responsabilidad al Servicio de los Ciudadanos". Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública. Santiago.
- GALAL, AHMED (1994). "Regulation and Commitment in the Development of Telecommunications in Chile". Working Paper 1.278.
- GALETOVIC, ALEXANDER (1996). "Construyendo una Economía de Mercado. Regulación y Desregulación en Chile 1973-1995". Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago.
- HERRERA, ALEJANDRA (1992). "La privatización de la telefonía argentina". *Revista de la Cepal* 47.
- ISRAEL, A. "Reformas de la función del Estado: Dimensiones Institucionales". Borrador. Traducción sin editar.
- KLEIN, B., R. CRAWFORD Y A. ALCHIAN (1978). "Vertical Integration, Appropriable Rents and the Competitive Contracting Process", *Journal of Law and Economics*, 21.
- LAHERA, EUGENIO (1997). "Políticas de Regulación y Promoción de la Competencia", en *Revista Chilena de Administración Pública*. Santiago.
- LEVY, BRIAN Y PABLO SPILLER (1993). "Regulation, Institutions, and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies". Proceedings of the World Bank.
- MELO, JOSÉ RICARDO Y PABLO SERRA (1996). "Competencia y regulación en telecomunicaciones: La experiencia chilena". Santiago.
- MELO, JOSÉ RICARDO (1997). "Regulación de Telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela". Naciones Unidas, CEPAL, ILPES. Santiago, Chile.

- MUÑOZ, OSCAR. "Hacia el Estado regulador", en O. Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*. Santiago: Cieplan.
- OSIPTEL. "La privatización de las telecomunicaciones en el Perú". Lima.
- OSIPTEL. "La Reestructuración de las Telecomunicaciones en el Perú". Lima.
- OSIPTEL (1997). "Marco Legal de las Telecomunicaciones". Lima: Pacific Press.
- PAREDES, RICARDO (1993). "Privatización y regulación: lecciones de la experiencia chilena", en O. Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*. Santiago: Cieplan.
- SALOMON BROTHERS (1995). "Emerging Markets Research. Telecommunications".
- SANTANDER SAB (1996). "Análisis de Mercados Emergentes. Perú- Telecomunicaciones". Lima: Santander Investment Securities Inc.
- SCHAMIS, HÉCTOR (1992). "Economía Política Conservadora en América Latina y Europa Occidental: Los orígenes políticos de la privatización", en O. Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*. Santiago: Cieplan.
- SERRA, PABLO (1995). *Mercado, Competencia y Regulación. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial*. Universidad de Chile.
- SPILLER, PABLO (1988). "La economía política de la regulación industrial: un análisis con implicancias de regulación en países en desarrollo". *Estudios de Economía Vol. 15*. Departamento de Economía. Universidad de Chile.
- TELEFÓNICA DEL PERÚ. *Memoria Anual 1996*.
- VICKERS, JOHN Y GEORGE YARROW (1991). "Un análisis económico de la privatización". México: Fondo de Cultura Económica.
- WELLENIUS, BJÖRN (1996). "Extending Telecommunications Service to Rural Areas- The Chilean Experience", en *Public Policy for the Private Sector*. The World Bank Group.
- WORLD BANK (1992). "Privatization: The lessons of experience". Country Economics Department. Washington D.C.: World Bank.