

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**La dinámica de presión política sobre la Superintendencia
Nacional de Servicios de Saneamiento en torno a los procesos
de regulación tarifaria: el caso de Moquegua en el año 2018**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia
Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública que presenta:

RODRIGO VALDIVIA ZAMORA

ASESOR:

FLAVIO ERNESTO AUSEJO CASTILLO

LIMA, 2022

Informe de Similitud

Yo, FLAVIO ERNESTO AUSEJO CASTILLO, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis / del Trabajo de Investigación titulado “La dinámica de presión política sobre la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento en torno a los procesos de regulación tarifaria: el caso de Moquegua en el año 2018” del(de la) autor(a) / de los(as) autores(as) RODRIGO VALDIVIA ZAMORA; dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/07/2022.

-He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis / el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 16 de enero de 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Ausejo Castillo, Flavio Ernesto	
DNI: 09277497	Firma: 
ORCID: 0000-0003-3144-0319	

DEDICATORIA

A mis padres, que forjaron una familia con la convicción de que los principios, la cultura y el esfuerzo perseverante hacen que una persona pueda estar preparada para trazarse los más altos objetivos y alcanzarlos. A ustedes que nunca claudicaron en mi formación, que siempre han sido el ejemplo más grande, les dedico este trabajo de investigación.

Finalmente, a mis incondicionales amigos Paúl, Nubie y Martín. Quienes han estado a mi lado en los momentos más retadores y siempre tuvieron palabras sabias para que la razón, la calma y el esfuerzo apremien, se apropien del lugar que les corresponde y se asomen por encima de las tinieblas, siendo siempre la luz que ilumina mi camino y prevalece frente a todo.



RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo comprender la dinámica de presión político – social sobre el proceso de regulación tarifaria llevado a cabo por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento en la región Moquegua en el año 2018; así como la reducción de los riesgos de captura y conflictos de interés que se generó a en base a la institucionalidad del organismoregulator.

Se identifican los diversos actores involucrados en el proceso de regulación tarifaria en la ciudad de Moquegua en el año 2018, sus intereses y estrategias puestas en marcha, los riesgos que ello implica para el regulador y las medidas institucionales que llevó a cabo la SUNASS con el objetivo de minimizar los riesgos de captura del ente regulador. Para ello, se recurre a métodos cualitativos de revisión documental y entrevistas semi-estructuradas, que permiten entender las principales dinámicas de los actores participantes en el mencionado proceso.

Esta investigación demostró que los procesos de regulación tarifaria generan un ambiente de conflictividad social, gatillado por la percepción de los actores sociales que vinculan a las nuevas estructuras tarifarias con posibles actos de corrupción de funcionarios y que la sobre reacción del Poder Ejecutivo frente a un escenario de conflicto en una coyuntura desfavorable, gestó las condiciones para un intento de intervención o presión política sobre la SUNASS, pero que no tuvo mayor efectividad debido a la autonomía dada por su institucionalidad que blinda al organismo regulador frente a la injerencia política del gobierno central.

ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Informe de similitud	ii
Dedicatoria	iii
Resumen	iv
Índice	v
Lista de Tabla	vi
Lista de Figuras/Gráficos	vi
Introducción	1
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
CAPÍTULO I	4
MARCO CONTEXTUAL: EL MERCADO DEL SERVICIO SANEAMIENTO EN EL PERÚ.....	4
1.1 Funcionamiento y actores institucionales	4
1.2 Regulación tarifaria	7
CAPÍTULO II.....	11
MARCO CONCEPTUAL: INDEPENDENCIA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES Y MECANISMOS DE PRESIÓN	11
1.3 Regulación	11
1.4 Mecanismos para el ejercicio de presión política	14
1.5 Grupos de presión, gremios y otros actores en el ejercicio de la presión política.....	18
1.6 Independencia de los organismos reguladores	21
CAPÍTULO III	27
CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO POLÍTICO – INSTITUCIONAL.....	27
2.1 Contexto político-institucional	27
2.2 Estudio tarifario Moquegua	31
2.3 Reacción social e institucional.....	33

2.4	<i>Presión política sobre la SUNASS</i>	34
2.5	<i>Decisión política</i>	36
	SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DEL CASO Y RESULTADOS	39
	CAPÍTULO IV	39
	INSTITUCIONALIDAD E INDEPENDENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO	41
3.1	<i>La conflictividad en el proceso de regulación tarifaria</i>	41
3.2	<i>Construcción de la problemática</i>	42
3.3	<i>Análisis de Actores</i>	44
3.4	<i>La presión política sobre la SUNASS</i>	50
	CAPÍTULO V	60
	CONCLUSIONES	60
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
	ANEXOS	70

LISTA DE TABLAS

<i>Tabla 1. Actores Institucionales I</i>	6
<i>Tabla 2. Nueva estructura tarifaria</i>	32
<i>Tabla 3 Análisis de actores</i>	44
<i>Tabla 4. Aplicación del índice de independencia de las agencias reguladoras</i>	58

LISTA DE FIGURAS/GRÁFICOS

<i>Gráfico 1: Proceso de Regulación Tarifaria</i>	8
<i>Gráfico 2: Actores institucionales II</i>	10
<i>Gráfico 3. Comunicado de la PCM</i>	35

INTRODUCCIÓN

La prestación de servicios públicos son susceptibles de desarrollarse en estructuras de mercado que presentan fallas de diverso tipo, tales como externalidades negativas, monopolios naturales, entre otras que pueden afectar, en su dinámica, a los actores que se ven involucrados, tanto a consumidores como a competidores, etc. Frente a ello, los Estados toman decisiones de carácter regulatorio, orientadas a mitigar los efectos negativos de dichas fallas de mercado. Este es el caso de la prestación de servicios de saneamiento en el Perú, cuya estructura del mercado a través de monopolios naturales a nivel provincial urbano y con algunos matices en el ámbito rural en el que se tienen prestadores no corporativos o artesanales; se ve envuelta en una problemática vinculada a la calidad de su prestación y, más aún, impactada por fallas de gobierno, debido al manejo político al que se han visto expuestas. Frente a dicha problemática, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, interviene a través de regulación corporativa, tarifaria, de estándares de calidad, entre otras.

En el presente caso de estudio, centrado en la regulación tarifaria llevada a cabo por la SUNASS en la Región Moquegua en el año 2018, los actores involucrados pusieron en marcha diversas estrategias y mecanismos de presión orientados a que la SUNASS retroceda en su decisión regulatoria. En ese contexto, la investigación aborda tanto a los actores que participaron, sus intereses, los mecanismos de presión que ejercieron y los mecanismos de gestión que la fortaleza institucional de la SUNASS le permite poner en marcha para contrarrestar dicha presión. A raíz de esto, la pregunta que marca la presente investigación se cuestiona respecto a lo siguiente: ¿de qué manera la institucionalidad de la SUNASS coadyuva a reducir los riesgos de captura y/o conflictos de interés en la toma de decisiones de su Consejo Directivo en el caso del proceso de regulación tarifaria de la ciudad de Moquegua en el año 2018?

La idea central de esta investigación es que los diversos actores involucrados, tanto usuarios, organizaciones de la sociedad civil, dirigentes, autoridades locales, empresas prestadoras de servicios de saneamiento, además de haber escalado hasta las esferas más altas del Poder político debido a la presión mediática y la presión ejercida por grupos de poder que actúan con un bajo perfil, pero que cobran protagonismo debido a la importancia de su actividad económica y su cercanía al centro de Gobierno, llevan a cabo estrategias direccionadas, con el objetivo de influir en las decisiones del ente regulador para obligarlo a retroceder, pero que no tuvieron la efectividad esperada, debido a la independencia formal que le brinda el marco normativo-institucional a la SUNASS, lo cual le permitió reducir los riesgos de captura a los que se vio expuesta y de esta manera cobrar un marco de independencia fáctica para no retroceder en la regulación tarifaria determinada.

Dicha presión se concentra principalmente en el máximo órgano decisor (Consejo Directivo), debido a que su conformación está integrada por representantes de diversas instituciones del Poder Ejecutivo, representando un riesgo de conflicto de interés y/o captura del regulador.

No obstante, las características institucionales del ente regulador, dadas desde su norma de creación, que determina su esquema institucional general, así como ciertos arreglos institucionales internos implementados para su operación, brindan a este ente regulador una independencia que le permitió contar con el *enforcement* necesario para llevar a cabo la implementación de su decisión técnica de regulación tarifaria, con miras a cumplir los objetivos de la política nacional de saneamiento en el Perú, pese al proceso de presión político-social que se generó sobre ella incluso desde el propio Poder Ejecutivo.

De este modo, características tales como la conformación y remoción de los miembros del Consejo Directivo de la SUNASS, entre otras consideraciones analizadas; así como los arreglos institucionales internos, tales como la separación del órgano de gobierno y los órganos técnicos, y los procesos de regulación tarifaria con un carácter participativo, otorgan a la SUNASS un nivel de autonomía y eficacia que le permite poner en práctica sus decisiones,

restando efectividad a la influencia externa provocada por la presión político- social. Así entonces, la institucionalidad de la SUNASS permitió reducir la efectividad de la influencia y/o presión externa.

Por lo tanto, esta investigación se propone comprender el ámbito normativo-institucional de la SUNASS, pasando por el análisis de los actores que participaron en este proceso, sus objetivos, demandas y estrategias, y los mecanismos institucionales que puso en marcha la SUNASS para reducir los riesgos conflicto de interés y de captura a los que se vio expuesta, para lo cual se recurrió al análisis documental y el marco normativo por medio de ficheros de registro, al análisis de caso y a recabar opiniones de expertos y actores involucrados en este proceso por medio de entrevistas.



PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I

MARCO CONTEXTUAL: EL MERCADO DEL SERVICIO SANEAMIENTO EN EL PERÚ

1.1 *Funcionamiento y actores institucionales*

La prestación de servicios públicos se ve afectada por la dinámica del mercado en el que se desarrolla, en el cual pueden presentarse fallas de mercado, tales como monopolios naturales, externalidades negativas o condiciones que no le permiten operar de manera eficiente, afectando a los actores involucrados en la cadena de prestación y/o a los propios usuarios. En esa línea, para Joseph Stiglitz “la intervención del gobierno puede aumentar la eficiencia o la equidad social (...) [por lo tanto] las intervenciones de política se deben diseñar de modo que hagan menos probable la ocurrencia de acciones que generan grandes externalidades negativas” (2010: 13-14).

Bajo dicha premisa, “la regulación es necesaria debido a que los costos y beneficios sociales y privados no se encuentran alineados” (ídem, p. 15), de manera que la intervención del Estado corrija o mitigue la consecuencia de la falla de mercado. Este es el caso del servicio de saneamiento en el Perú, en el que la prestación del servicio se da en un mercado monopólico de tarifas reguladas y con esquema institucional que genera una dinámica en la que interactúan múltiples actores y que en ocasiones se torna altamente conflictiva.

A fin de analizar la regulación de los servicios de saneamiento en el Perú, la literatura disponible y la normativa nos lleva a la década de los noventa, cuando en el año 1992 la anterior Dirección de Saneamiento Básico del Ministerio de la Presidencia pasó a convertirse en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, mediante la publicación del Decreto Ley N° 25965. Posteriormente, en el año 1994, se dio la Ley N° 26338 – Ley General de Servicios de Saneamiento (en adelante, la “Ley General”), la cual determina el esquema institucional que, para fines de los objetivos de esta investigación, resulta determinante analizar debido a que permitirá aproximarnos a la identificación de actores que participan en los procesos de regulación tarifaria que lleva a cabo la SUNASS, y que establece el marco general para la prestación del servicio.

En esa línea, la Ley General determinó que la regulación del servicio de saneamiento, así como la supervisión estará a cargo de la SUNASS, como ya se había establecido en su norma de creación. Asimismo, se determinó que “las Municipalidades provinciales son las responsables de la prestación de los servicios de saneamiento y, en consecuencia, les corresponde otorgar el derecho de explotación a las entidades prestadoras” (Congreso de la República 1994: 1), las cuáles constituyen entidades públicas, privadas o mixtas conformadas con el exclusivo propósito de prestar los servicios y que tienen la potestad de explotar los servicios de saneamiento en el ámbito de una o más municipalidades provinciales. Hasta aquí, podemos ver claramente 3 actores que participan en la prestación del servicio: i) la SUNASS como ente regulador, ii) las Municipalidades como las responsables de la prestación del servicio, y iii) las entidades prestadoras. No obstante, respecto a la identificación de actores nos concentraremos más adelante, para ocuparnos ahora de conocer el esquema regulatorio desde el marco institucional y la evolución que éste ha sufrido a consecuencia de la propia dinámica de la prestación del servicio.

Tabla 1. Actores Institucionales I

SUNASS	MUNICIPALIDAD	EMPRESA PRESTADORA EPS	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento
<ul style="list-style-type: none"> • Regula la tarifa • Dicta normas de gestión • Establecen metas de inversión para ampliar la cobertura • Establecen estándares de calidad • Supervisa, fiscaliza y sanciona • Implementa procesos de participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la prestación del servicio • Otorga el derecho de explotación a la EPS • Aprueba y publica la tarifa para hacerla efectiva (también la puede observar y solicitar su revisión) • Designan a los miembros del Directorio de la EPS 	<ul style="list-style-type: none"> • Presta el servicio • Cobra la tarifa • Amplía la cobertura a través de inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Formula la Política Nacional de Saneamiento • Establece metas de cobertura • Monitorea y evalúa el avance de la Política Nacional de Saneamiento

Elaboración propia

Fuente:

- Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores
- Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N° 27779 – Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda, construcción y Saneamiento
- Decreto Legislativo N° 1280 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento Crea el OTASS

Continuando con el contexto institucional determinado mediante la Ley General, ésta dispone que las entidades prestadoras serán conducidas por un Directorio cuyos integrantes representan a las municipalidades sobre las que la entidad prestadora tendrá jurisdicción. En caso dicha jurisdicción abarque más de una municipalidad, la titularidad de las acciones que representan su capital social estará en proporción al número de habitantes del cercado (en el caso de una municipalidad provincial) o de la jurisdicción (en el caso de una municipalidad distrital).

Como podemos apreciar, el esquema institucional que nos presenta la Ley General va determinando el marco en el que posteriormente se desarrollará la dinámica de interacción entre los actores que participan en la prestación del servicio, al establecer la participación de las municipalidades directamente en el

manejo de la entidad prestadora, lo cual terminó perjudicando la independencia o autonomía de su administración y un manejo, más bien, político de la entidad prestadora, lo cual condujo además a manejos financieros insostenibles por parte de las empresas prestadoras.

1.2 Regulación tarifaria

Lo anterior se puede evidenciar de manera más clara en el proceso de regulación tarifaria, que resulta ser la unidad de análisis del presente trabajo. Para ello, la Ley General estableció que la determinación de las tarifas responde a principios de eficiencia económica, viabilidad financiera, equidad social, simplicidad y transparencia, que están a cargo de la SUNASS, y que las determina a través de fórmulas para el cálculo de las tarifas que reflejarán los costos económicos de eficiencia en la gestión de las entidades prestadoras.

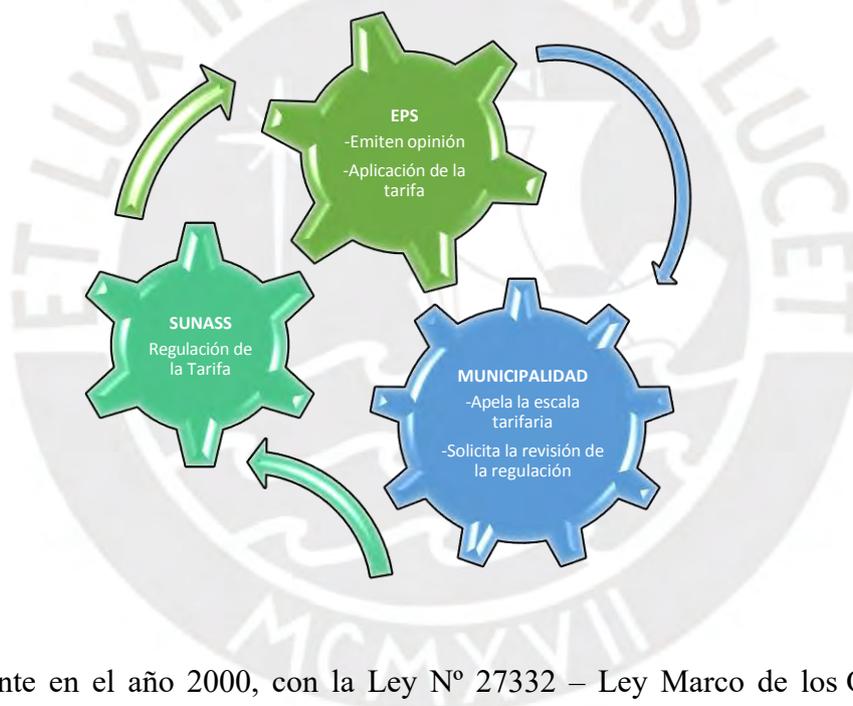
Ahora bien, dichas fórmulas determinadas por la SUNASS son puestas en conocimiento de la entidad prestadora, quienes emiten opinión y, de estar de acuerdo, aplican la tarifa propuesta, no sin antes presentarlas a las municipalidades provinciales para su aprobación, previa verificación de la correcta aplicación de la fórmula tarifaria vigente y en caso no estén de acuerdo, pueden apelar la escala tarifaria ante la SUNASS.

En este punto nos podemos adentrar aún más en la dinámica de interacción, ya que por un lado se tiene al Estado regulador buscando darle sostenibilidad a la prestación del servicio a través de la determinación de tarifas y regulando la calidad de la prestación; por otro lado se tiene, en teoría, a las entidades prestadoras que buscan maximizar ingresos y reducir costos (en el esquema más básico de la dinámica de mercado) y a las Municipalidades que buscan atender demandas sociales de sus pobladores, procurando los menores impactos a la economía familiar a fin de mantener una posición política de poder, para lo cual recurren a los procesos de revisión de la regulación tarifaria. Sin perjuicio de ello, es necesario precisar que, en la práctica, los actores antes

mencionados actúan en base a intereses particulares, aplicando estrategias y acciones orientadas a conseguir dichos intereses.

Por lo tanto, durante el proceso de regulación tarifaria resulta evidente que se ejemplifique la implementación de diversas estrategias y acciones de presión hacia el ente regulador; las cuales se dieron por parte de un conjunto de actores sociales con apoyo de las autoridades locales, llegando incluso a incluir la participación del Poder Ejecutivo, a fin de que se atienda la demanda puesta en cuestión, de manera estratégica (hablando a nivel de contexto político con la asunción al poder por parte del vicepresidente Vizcarra), por parte de grupos con intereses particulares.

Gráfico 1: Proceso de Regulación Tarifaria



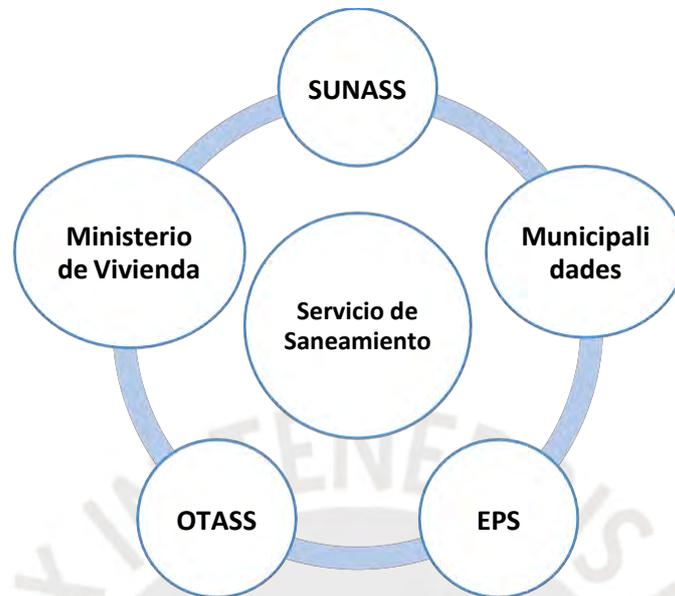
Más adelante en el año 2000, con la Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, se precisan las funciones de la SUNASS detallando sus funciones normativa, reguladora, supervisora, fiscalizadora y sancionadora, así como para la resolución de controversias y reclamos, en el ámbito urbano, respecto de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento a nivel nacional. Ello representó un cambio con respecto a su ámbito de competencias tanto materiales como territoriales, pero sin mayor correlato con respecto al esquema

institucional de los actores intervinientes, ni de los procesos que ya se encontraban regulados en la Ley General.

Un cambio importante frente a dicho esquema se dio en el año 2013, con la Ley N° 30045 – Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, mediante la cual se creó el Organismo Técnico de la Administración de Servicios de Saneamiento – OTASS, creado con el objeto de cautelar la ejecución de la política del ente rector (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento) en materia de administración para la prestación de servicios de saneamiento, a cargo de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (en adelante, “EPS”).

Asimismo, mediante esta Ley se creó el denominado **Régimen de Apoyo Transitorio** (RAT), el cual establece un esquema de administración de las EPS a cargo de la OTASS, para lo cual el este organismo determina las normas de gobernanza de las EPS, su solvencia técnica, económica y financiera, entre otras. Con este nuevo esquema, tenemos una entidad adicional que participa en la prestación del servicio y también con facultades de supervisión, con lo cual se podría pensar en una duplicidad con la SUNASS. No obstante, no existe tal duplicidad, sino una evidente necesidad de que estas instituciones tengan un alto nivel de coordinación a fin de desplegar acciones efectivas en el marco de sus respectivas competencias.

Gráfico 2: Actores institucionales II



Finalmente, en diciembre de 2016 a raíz de la emisión del Decreto Legislativo N° 1280 que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, se dio la última modificación del marco normativo que determina el marco institucional y la lógica de la prestación del servicio vigente hasta la actualidad. Con esta nueva normativa, el OTASS ve reducidas sus funciones para pasar únicamente a prestar apoyo en el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica para el desarrollo de proyectos en las EPS, así como **conducir el RAT en las EPS** que cumplan con los requisitos, ahora determinados por la SUNASS, la cual vuelve a asumir todas las funciones normativas, reguladoras, supervisoras, fiscalizadoras y sancionadoras en el marco de la prestación de los servicios de saneamiento. Asimismo, se determinó un nuevo ámbito de competencias territoriales para la SUNASS, pasando de regular el ámbito urbano (donde regulaba a 50 empresas) para incluir el ámbito rural (que incluye a más de 28,000 prestadores, conforme a lo manifestado por autoridades de la SUNASS), lo cual ha significado la ampliación de sus operaciones y su consecuente interacción con cada vez más actores en cada localidad.

Como se puede apreciar, la prestación del servicio de saneamiento muestra un esquema institucional complejo en el que participan diversas instituciones públicas y actores sociales que se envuelven en una dinámica de interacción en torno a las decisiones que toma el regulador, principalmente en los procesos de regulación tarifaria, los cuales tienen un impacto directo en la economía de los usuarios. Por ello, se hace evidente la necesidad de implementar estrategias y mecanismos que permitan a la SUNASS mantener el equilibrio entre los intereses de los distintos actores, sin afectar su independencia y objetividad en la toma de decisiones.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL: INDEPENDENCIA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES Y MECANISMOS DE PRESIÓN

1.3 Regulación

En torno a la regulación, existen distintas perspectivas de análisis. Desde las ciencias económicas las distintas teorías que se han formulado bien podrían agruparse en dos grupos. Uno de ellos, con tres perspectivas distintas al interior, propone la regulación como un mecanismo adecuado para la elaboración de políticas públicas; mientras que la otra, con dos perspectivas al interior plantea la desregulación.

La corriente que propone la regulación incluye a la llamada *teoría tradicional de la regulación* que menciona que la regulación es todo mandato de gobierno sobre principales aspectos que tienen que ver con el desempeño económico, los precios, la calidad y condiciones del servicio y algunas obligaciones a los prestadores del mismo (Rivera 2004: 312-313). La segunda teoría dentro de esta perspectiva es la *nueva economía institucional* cuya contribución principal es la introducción del papel institucional de las agencias gubernamentales como

complemento de la regulación, las cuales deben adaptarse a las circunstancias cambiantes (*ibídem*); por último, la teoría de la *regulación y promoción de la competencia* propone que para “la generación de competencia entre los prestadores del servicio será posible por medio de una regulación que genere incentivos y anime a los mismos a alcanzar los objetivos deseados por el regulador” (*ibíd*).

Por otro lado, la escuela marxista menciona que es el modo de producción quien marca verdaderamente a las sociedades y es en ese sentido que argumenta que la reproducción o regulación del sistema es posible y necesario en la medida que la forma de producción capitalista genera crisis recurrentes que afectan a los distintos grupos y clases que se organizan en torno a relaciones de producción e intercambio y ese mismo “desarrollo de contradicciones internas del proceso de reproducción es lo que provoca cambios en el modo de producción” (Neffa 1998: 23). Con ello sustenta que las leyes son las que rigen un modo de producción y las que, con el correr del tiempo, dan lugar a nuevas formas o modos de producción (*ibídem*).

Resumiendo esta corriente del Estado Regulador, de entre cuyos representantes tomaremos lo estipulado por Majone y la Spina, podemos concluir que un Estado Regulador “desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios. Generalmente orientados a [...] funcionamiento eficiente y evaluar la eficacia de sus medidas” (1993: 213). En esa misma línea, Neffa menciona que “el modo de regulación promueve, canaliza y restringe los comportamientos individuales, socializa los comportamientos heterogéneos de los agentes económicos y condiciona los mecanismos de ajuste de los mercados en función de reglas y principios de organización sin los cuales no podrían funcionar” (1998: 48).

La segunda gran corriente es la que defiende la desregulación de los mercados. Ambas perspectivas al interior de esta, proponen la desregulación criticando la intervención por parte del Estado al mencionar que esta contiene fallas, entre las

cuales se mencionan: la captura del Estado por parte de las empresas que presionan para regular conforme a su interés, la intromisión de intereses y agenda personal de políticos y burócratas y la caída en el exceso de manejo por parte del estado que obstaculiza los procesos de competencia (Rivera *loc. cit.*), entre otros.

Desde la ciencia política, la teoría de los sistemas que defiende David Easton menciona que los miembros de la sociedad elevan diversas demandas a las autoridades que de ser incapaces de responderlas pueden generar tensiones que pongan en entredicho la gestión de esa autoridad o hasta al régimen en sí mismo (1992: 164). Luego de esa premisa, “un sistema debe ofrecer mecanismos que lo refuercen, pues de lo contrario sus días están contados” (*idem* 170). Así, identifica algunos tipos de respuesta reguladoras de entre las cuales nos interesa rescatar las que llama “productos”. Los productos se podrían resumir como respuestas a las demandas y las políticas públicas se pueden concebir como uno de los tipos de productos de un sistema. Easton menciona algunos ejemplos de productos como:

los estatutos de un orden jurídico, resoluciones y acciones administrativas, decretos, reglamentos y otras medidas políticamente formuladas por las autoridades públicas [...] es preciso que satisfagan las demandas existentes [...] que desaparezcan las condiciones que originaron las demandas, o bien adoptando medidas que creen esa impresión en el ánimo de los miembros, aunque de hecho solo haya cambiado la imagen. (Ídem 174-175)

Para esta investigación se tomará como perspectiva de análisis la que propone la intervención estatal, tanto desde la ciencia económica como la ciencia política, pues ya se ha mencionado que la desregulación no permitiría un manejo sostenible en la prestación de los servicios de saneamiento, cuyo esquema normativo e institucional ha venido marcado desde la década de los 90 por una extensa regulación. Es por ello que se desestimarán las teorías de la desregulación como perspectiva de análisis. Se prestará atención a los planteamientos de la teoría institucional, pues -de la misma forma- se ha mencionado líneas arriba la intrincada red de instituciones vinculadas a la prestación del servicio de saneamiento resulta de especial interés para los

objetivos de esta investigación; la teoría de promoción de la competencia, pues como se plantea en la hipótesis de trabajo, los diversos actores implementan estrategias y acciones dirigidas en torno a sus intereses particulares. Y por último, la teoría de los sistemas, pues como se ha recalcado son justamente esos tipos de productos los que han emanado desde la SUNASS en su tarea de regulación tarifaria.

Es en ese sentido que entendemos por procesos de regulación tarifaria a aquellas disposiciones que han sido elaboradas por la SUNASS para la determinación de la escala tarifaria a ser aplicada por las EPS.

1.4 Mecanismos para el ejercicio de presión política

El presente acápite se interesa por los mecanismos de presión política que ejercen algunos actores, centrándose específicamente en los métodos y no en los actores, el cual es interés del siguiente apartado. Para ello, es necesario que se cite, previamente, la literatura sobre la presión política y específicamente en torno a la definición de a qué nos referimos cuando hablamos de grupos de presión.

Dicho lo anterior, los grupos de presión han sido largamente tratados por distintos teóricos de la ciencia política desde autores como Maurice Duverger, Mahiot, La Palombara, Finer, Clemente Molina, Eckstein, Meynaud, de Celis, Palacios Mejía y tantos otros citados por Álvaro Ortega (1987: 55-57). Pero al referirnos a una gama tan amplia de autores es evidente que pensemos suspicazmente -y bien- que respecto al concepto no hay una definición unívoca. Ciertamente es así, pero las definiciones no distan mucho unas de otras. Siguiendo los atajos conceptuales que Sartori menciona para generar su definición mínima en torno a un tema distinto (1992) y la pauta de revisión literaria más actual, por grupos de presión debe entenderse *un grupo organizado de ciudadanos uno de cuyos objetivos es asegurar que el Estado siga ciertas políticas* (Phillips 2003: 243).

Sobre las definiciones y la polémica en la academia acerca de la distinción entre grupos de interés y grupos de presión volveremos, nuevamente, en el siguiente apartado. Centrémonos pues, en los mecanismos. Para este fin, listaremos en primera instancia los que Ortega rescata de algunos autores y posteriormente los que menciona Phillips (óp. cit. 253-258).

Xifra Heras, menciona:

Los medios utilizados giran en torno al control de la información y la propaganda; contratos y negociaciones personales con personalidades influyentes; el establecimiento de vínculos personales con los organismos públicos; la intervención en las campañas electorales; la celebración de actos públicos y la creación de instituciones; la intimidación; la acción directa con métodos como la huelga y el boicot y por último la corrupción

Jean Meynaud presenta los siguientes métodos: i) los intentos de persuasión; ii) las amenazas; iii) el papel del dinero; iv) el sabotaje de la acción gubernamental; y por último v) la acción directa.

Key trae otra enumeración: i) manejo de la opinión pública; ii) persuasión del legislador; iii) relaciones con los funcionarios; iv) manejo ante los tribunales; y por último v) la acción intergrupos (Ortega óp. cit. 70-73)

Finalmente, y para terminar con lo recogido por Ortega, está la clasificación hecha por Jacqueline de Celis, la cual encontramos relevante en el marco de la presente investigación. Esta autora menciona que los medios que utilizan los grupos para ejercer presión se pueden clasificar en medios de persuasión, de corrupción y de intimidación. Y sobre ellos identifica:

i) medios de persuasión: la información, la consulta, la negociación. Se busca convencer a la autoridad competente sobre la decisión a tomar. Los métodos pueden ser contactos con el legislador, contactos con los funcionarios públicos, relaciones con la empresa, dar información a la autoridad decisoria [...] Los grupos destinan gran parte de su presupuesto a la difusión de sus planes y programas [...] sobre todo los gremios que en la mayoría de los casos hay un hábil manejo de la opinión pública, con planes estratégicos de difusión, que planea cuidadosamente la periodicidad de las informaciones y secciones donde debe aparecer la noticia para que cause más impacto, y llegando a planear - incluso, la presentación de las noticias con fotografías actualizadas del

presidente gremial con el objetivo de mantener actualizada la opinión en la figura de su representante.

ii) Medios de corrupción: pretende asegurar para el grupo el favor secreto de un hombre, ministro, diputado, administrador o cierto funcionario que sea clave en el medio burocrático de la administración. La modalidad puede ir desde el pago por la decisión tomada, o plantearse en una forma más sutil como son las invitaciones, los regalos y servicios que comprometen al funcionario y dejen de lado su imparcialidad [...], podemos describir la práctica de delitos como el prevaricato, el soborno, el cultivo interesado de la amistad, los obsequios, los favores especiales y otros. Muchos autores consideran también a la financiación de las campañas electorales cuando es oculta.

iii) Medios de intimidación: cuando las autoridades no se manifiestan receptivas a los requerimientos de los grupos, es usual que se emplee este procedimiento. Sus modalidades pueden ser el chantaje, la coacción psicológica, la acción directa y el sabotaje. Existe chantaje a la no reelección o a la no financiación de campañas electorales, la amenaza de perjudicar en la carrera, o el más común, de amenazar con revelar secretos privados. La acción directa puede ser paralizar la actividad económica del país, obstruir la función pública, negarse a cooperar con las autoridades [...] este medio de presión usa las huelgas, paros cívicos, las operaciones “tortuga”, las manifestaciones de protesta y los carteles en las calles (ibídem).

En otra perspectiva, Phillips menciona que los grupos utilizan como mecanismo:

i) el control de la información y pericia respecto a un tema en el que se especializan, para lo cual usa como ejemplo el control de información por parte de científicos para temas técnicos, de médicos para temas de medicina y tratamiento médico, entre otros. Además menciona que para que este mecanismo surta efecto el control de dicha información debe ser escasa, cosa que por ejemplo no sucede con la información que puedan tener, a juicio del autor citado, los sindicatos, grupos religiosos, etc.; ii) la actividad electoral, la cual es preferentemente usada por gremios o grupos con gran número de adherentes y que se relaciona con su capacidad de colaborar económicamente

con los candidatos, proporcionarles una base social para su campaña y por último votos; iii) el uso de poder económico (para lo cual volveremos en el próximo apartado al citar a Julio Cotler sobre el ejemplo de los actores en el Perú), se menciona la importancia económica para el país de los grupos que presionan en relación con su efectividad; iv) las campañas públicas de información, donde lo que se busca es dirigir la opinión de la población con la esperanza de que influya en el cambio de la decisión política; v) la violencia y el desorden para tensionar el caso y buscar evaluar la posibilidad de cambio en torno a la decisión debido “al precio tan alto en agitación que pagarían de no acceder a las demandas”; y finalmente, vi) el litigio, que va orientado a “cambiar la interpretación de una ley por medio de casos judiciales o incluso lograr la derogatoria de la misma” (loc. cit.).

Por último, encontramos una terminología propuesta por McAdam (en Brett y Cante 2012) quien menciona que las formas de presión se pueden clasificar en tácticas no institucionalizadas o perturbadoras y tácticas institucionalizadas. Las primeras “involucran la creación de una situación que perturba el funcionamiento normal de una sociedad y que es contraria a los intereses de los oponentes del grupo que los crea” (*idem* 64), mientras que las segundas implicarían lo contrario.

Sin perjuicio de los desarrollos pre, esta investigación se propone utilizar categorías más sencillas partiendo de la última citada. En ese sentido aquí se utilizará los términos: mecanismos formales, informales e ilegales.

Los mecanismos formales serían todos aquellos que están “institucionalizados”, es decir permitidos y regulados por el ordenamiento legal. Los dos últimos vendrían a ser los llamados “no institucionalizados”, pero diferenciando entre los mecanismos informales que serán todos aquellos que no están debidamente tipificados como formales, pero que tampoco son castigados con la aplicación de sanciones (sea en ámbito administrativo y/o penal), la cual sería la característica distintiva con los mecanismos ilegales (Venero 2018: 49).

1.5 Grupos de presión, gremios y otros actores en el ejercicio de la presión política

Los grupos de presión, como mencionábamos anteriormente han sido tratados por distintos autores. La literatura norteamericana es la que analiza por primera vez el término y aquí citaremos el recuento que hace Miro Quesada al respecto:

Para Schwartzberg, un “grupo de presión” se puede definir como “una organización para la defensa de intereses, que ejerce una presión sobre los poderes públicos a fin de obtener de ellos las decisiones conforme a sus intereses”.

Moodie y Studdert-Kennedy consideran que “grupo de presión es, simplemente, todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno, sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste”

Según Lucas Verdú, “grupo de presión es cualquier formación social, permanente y organizada que intenta, con éxito o sin él, obtener de los poderes públicos la adopción, derogación o simplemente no adopción de medidas (legislativas, administrativas o judiciales) que favorezcan, o al menos no perjudiquen, sus ideas e intereses; sin que su intento ponga, en principio, una responsabilización política del grupo presionante en caso de lograr su pretensión” (2003: 129-131)

De estas definiciones podemos extraer algunas características: i) el grupo debe ser organizado en torno a un interés en común; ii) su accionar tiene una direccionalidad, generalmente orientada a tomadores de decisión, ya sean funcionarios o legisladores o el mismo gobierno; iii) su accionar pretende influir, mas no derrumbar al poder; y por último, iv) el grupo no toma responsabilidad sobre las acciones tomadas por los decisores (Ortega loc. cit.).

Por otro lado, algunos autores hacen referencia a grupos de interés y a grupos de presión. Para aclarar tal entredicho, sin extender en demasía la explicación, basta con citar a Palacios Mejía quien define clara y concisamente ambas categorías:

- i) un grupo de interés es “aquellos grupos organizados que se forman para servir un interés común, para realizar un ideal o beneficio compartido por todos sus miembros”;
- ii) “hay grupos de interés que no se contentan con ese papel pasivo frente al poder público y que pretenden influir en él y determinarlo en su propio beneficio: son los grupos de presión” (1980: 84).

Bien podemos concluir de esta distinción que todo grupo de presión es a su vez un grupo de interés.

Luego de revisar las definiciones pasemos a tratar respecto al análisis de los actores. Es necesario aclarar que aquí no se busca hacer un recuento de las clasificaciones que hacen los distintos autores en torno a los grupos de presión, es decir a las tipologías, sino específicamente a los actores. Dicho eso, la revisión de la literatura antes citada pone en evidencia algunos actores claramente identificables por el común de las personas, sin embargo, existen otros actores que requieren para su identificación un tanto más de análisis.

Además de los gremios, los sindicatos, los colegios profesionales, las asociaciones civiles como grupos que ejercen, ciertamente, una presión direccionada para favorecer a sus intereses, debemos identificar dentro de los mismos a sus representantes o líderes quienes algunas veces “no responden tan de cerca a los deseos de sus miembros” (Phillips óp. cit. 247) esto se da cuando los líderes de una agrupación son capaces de autoconstruirse una base de apoyo al interior de la misma, lo cual dificulta desbancarlos. Aunque la elección del líder se haga cada año, una cúpula, por lo general, domina tal elección haciendo posible que la misma persona sea elegida año tras año (ídem 248). Otro actor viene determinado por el género, es decir los hombres y las mujeres. Esta identificación responde a que mujeres y hombres defienden distintos intereses, como por ejemplo lo hacen los grupos/movimientos feministas cuyas demandas giran en torno a reivindicaciones para sí mismas y no para los hombres.

Existen además “ciertos grupos exclusivos que no son en realidad más que organismos técnicos que actúan por cuenta de otros grupos que son parciales” (Duverger 1982: 378). El politólogo francés se refiere aquí a los grupos de “lobistas” que según su apreciación son entidades u organizaciones especializadas que rentan sus servicios a cualquier grupo, siempre que se les pague (ibídem).

Por último, citaremos a Julio Cotler, quien analiza la articulación y representación de los intereses de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Para Cotler, “la importancia relativa y el grado de homogeneidad del sector económico condicionan la calidad de la organización y la eficacia de la representación de sus intereses” (1998: 17). Menciona que mientras más importante el sector económico que representa el gremio, sus demandas se elevan a las más altas esferas del gobierno donde reciben un trato privilegiado, por lo que esas organizaciones mantienen un “perfil bajo” ante la opinión pública; mientras que cuanta menor importancia para la economía del país sea la organización, sus propuestas son desoídas o rechazadas lo que las motiva a mantener un “perfil alto” y combativo (ibídem). Finalmente, no debemos olvidar incluir al Estado como grupo de presión o grupo de interés, que involucra a diversos actores en un PTD.

Luego de un análisis, que para esta investigación aún dista de ser del todo exhaustiva, se puede evidenciar un vacío en torno a la perspectiva que mira al Estado como un actor más en la dinámica de presión, que ejecuta mecanismos de presión dirigidos a los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, lo cual es especialmente relevante para el caso de estudios que analizaremos en el presente estudio, ya que justamente la presión social llevó a un apoyo político que terminó en una presión hacia el regulador desde el propio Gobierno.

A su vez, se evidencia un vacío, desde la ciencia política, en el recojo de la nueva regulación del servicio de saneamiento, para el análisis del impacto o influencia

que generan los diversos grupos de presión alrededor del mismo en la agencia reguladora. Esto, sumado al estudio de la teoría de grupos de presión y la presión política ejercida por distintos actores, los cuales -en ocasiones- no necesariamente buscan el interés específico de sus representados, sino prebendas personales y en momentos *incentivos selectivos* (Olson 1965: 208), dan consistencia y pertinencia a la pregunta que esta investigación se plantea, la cual gira en torno a la forma en que la institucionalidad de la SUNASS coadyuva a reducir los riesgos de captura y/o conflictos de interés en la toma de decisiones de su Consejo Directivo

1.6 Independencia de los organismos reguladores

1.6.1 Dimensión conceptual

Habiéndonos adentrado en el análisis de las corrientes regulatorias, los actores y medidas de presión que entran en juego en la dinámica de presión que justamente es el meollo de la presente investigación, resulta importante analizar ahora los aspectos vinculados a la autonomía de las instituciones y, de manera específica, a la de las agencias o entidades reguladoras como la SUNASS.

Para dichos fines, diversos investigadores tales como Fabrizio Gilardi han realizado interesantes trabajos que analizan conceptualmente esa dimensión denominada “independencia”, vinculándola a la búsqueda de los Estados por generar credibilidad o legitimidad en las intervenciones regulatorias a través de la creación de organismos reguladores que, de alguna manera, no se encuentren sujetos a un control directo del gobierno de turno o a la búsqueda de generar sostenibilidad de las decisiones regulatorias, más allá de los cambios de gobierno que puedan tener diversas orientaciones o programas políticos que generen incertidumbre sobre las decisiones (2005: 139).

Así, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (en adelante UIT) en su publicación sobre la Medición de la Independencia Formal de Autoridades Regulatorias en Telecomunicaciones citan a diversos trabajos que apuntan en

esa misma dirección al señalar que “los reguladores ayudan a la previsibilidad y estabilidad de las decisiones públicas (...) [se] visualiza como el instrumento que otorga previsibilidad al ajuste contractual empresa-estado en presencia de inversiones hundidas, como forma de incrementar las inversiones y el desarrollo del sector (Urbiztondo et al., 1998, pág. 3)” (UIT 2016: 3).

Nótese que, en esta última acotación dada por Urbiztondo, no solo se habla de la búsqueda de sostenibilidad de las decisiones, sino que además se menciona el impacto que ello podría tener en la generación de confianza que requieren tener los inversionistas en diversos sectores, lo cual apuntaría a la asunción de riesgos financieros.

Estas entidades o agencias regulatorias, menciona Gilardi citando a Majone (1997) “se han convertido en una forma institucional común en materia de políticas regulatorias y constituyen una de las principales características del Estado Regulador”¹. Asimismo, citando a Thatcher y Stone (2002: 2), Gilardi menciona que *las Agencias Regulatorias Independientes son instituciones no mayoritarias llamadas “entidades gubernamentales que poseen y ejercen por delegación una autoridad pública especializada, distinta a otras instituciones, que no son directamente elegidas por las personas, pero tampoco directamente manejadas por autoridades electas”*

En esa misma línea, la UIT (2016: 3), realiza un análisis conceptual bastante interesante respecto a los ámbitos de independencia y otras características vinculadas que nos permitimos citar de manera textual en este espacio, a fin de adentrarnos aún más en las consideraciones teóricas sobre la independencia de los organismos reguladores, tal como continúa:

La característica clave del modelo regulador independiente es la independencia en la toma de decisiones. Esto significa que las decisiones del regulador se

¹ Nótese la vinculación con los postulados sobre regulación a los que hemos hecho referencia en el marco teórico del presente trabajo

hacen sin la aprobación previa de cualquier otra entidad gubernamental, y ninguna otra entidad que un tribunal o un panel de apelaciones preestablecida puede invalidar decisiones del regulador. Los bloques de construcción institucional para la toma de decisiones de la independencia son la independencia organizativa (organizativamente separado de existentes ministerios y departamentos), la independencia financiera (una destinada, segura y adecuada fuente de financiamiento), y la independencia de gestión (autonomía sobre la administración interna y la protección contra el despido sin justa causa) (Banco Mundial 2006, pág. 50)

(...)

Por ello, debido a que estas agencias se encargan de promover la inversión y la competencia en el sector, y para ello es necesario tener normas predictibles, no discriminatorias y transparentes a fin de generar confianza en los inversionistas, se requiere de un regulador independiente y eficaz (InfoDevUIT, 2010a, pág. 16).(…)

El regulador tiene que disponer de suficiente flexibilidad y autonomía a la hora de tomar decisiones y velar por el cumplimiento de los instrumentos legales y reglamentarios

El Banco Mundial y la UIT señalan que “Si bien la independencia es un atributo esencial del regulador eficiente, su eficacia atenderá también a otros criterios (...). En efecto, por muy independiente que sea en general un regulador desde el punto de vista estructural y financiero, su eficiencia tendrá que ver también con la forma en que logre sus objetivos -idealmente de forma independiente y autónoma”. InfoDev-UIT (2010b, pág. 23)

De otro lado, y muy vinculado a la realidad específica del caso que analizamos en el presente trabajo, la UIT hace referencia a la teoría de la agencia o de la relación *agente-principal*, relevando que en el caso de los organismos reguladores la relación entre el agente (en este caso el regulador) y el principal, no necesariamente responde a un único principal que delega en el agente sus competencias y acciones, sino que se debe a múltiples “principales” que serían justamente los diversos actores involucrados en la dinámica de interacción que soporta un organismo regulador, llámese al poder político, las empresas

reguladas y los usuarios de los servicios prestados por las empresas reguladas (*Ibidem*: 4). Como veremos más adelante, todos los actores vinculados al regulador ejercen presión sobre éste a través de diversos mecanismos, tales como los que fueron desarrollados en los acápites anteriores del marco teórico.

Más adelante en el texto citado, el cual recoge la evolución de la literatura especializada, se continúa analizando la producción literaria, evidenciando que el concepto de independencia ha venido ampliándose y consolidando su análisis, a través de la aplicación práctica de las metodologías propuestas sobre diversos tipos de reguladores (de inversiones en telecomunicaciones, bancos centrales, protectoras de la competencia, entre otras), en distintos países, con sus diversas legislaciones y dinámicas propias; asimismo, enfocando el análisis en aspectos tales como la influencia política, social y privada, la gestión financiera, la gestión institucional, los procesos de toma de decisiones, entre otros.

Más allá de las diferencias de enfoque y de los resultados de los estudios prácticos que sustentan la teoría, de la revisión de la literatura, se puede apreciar que las corrientes conceptuales coinciden en la identificación de dos tipos de independencia, más allá de la denominación que le den (formal, informal, institucional, práctica o de facto), para la presente investigación se entiende a la independencia de los reguladores en dos dimensiones. Una vinculada a su independencia respecto del poder político y otra respecto de los actores que se ven influidos por sus decisiones (empresas reguladas, actores sociales, entre otros).

1.6.2 Dimensión operativa

Ahora bien, para un análisis operativo sobre la independencia de los organismos reguladores, Gilardi (2002) desarrolla un índice conocido como el *índice de Gilardi*, en el que analiza de manera cuantificada el nivel de independencia de estos organismos, basándose en diversas variables, entre las que se mencionan:

i) el estatus o condición del jefe de la agencia que, para el caso peruano que venimos analizando, estaríamos refiriéndonos al Presidente del Consejo

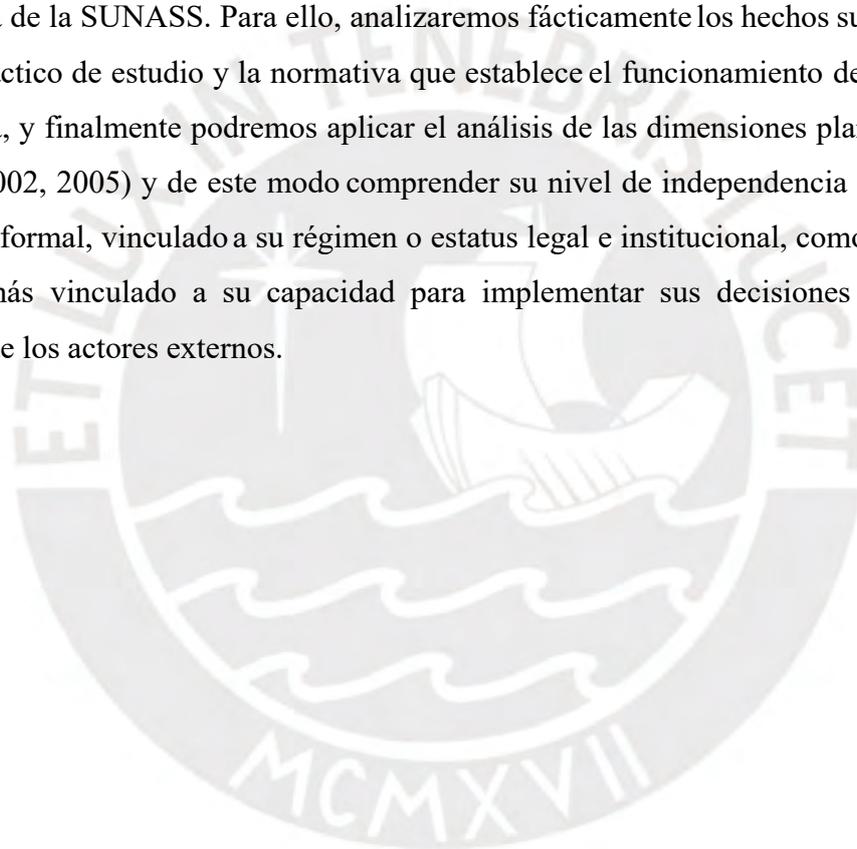
Directivo de la SUNASS; ii) el estatus o condición de su Consejo Directivo; iii) su relación con el gobierno y el parlamento; iv) su autonomía financiera y organizacional; y v) la competencia regulatoria. Dicho índice plantea una cuantificación del nivel de independencia que va de 0 (no independiente) a 1 (completamente independiente) (Gilardi, 2005: 140-146). Para la calificación o puntuación de cada una de las 5 variables antes descritas, el índice desarrolla indicadores en base a diversas consideraciones que podremos apreciar con detalle en el anexo I. La aplicación de dichas consideraciones determina una calificación de 0 a 1, a través de diversas alternativas. Para la determinación de la puntuación acumulada, se da un peso de 0.2 a cada variable y finalmente se realiza un promedio simple.

En la misma línea del análisis operativo, la UIT (2016: 4) detalla los diversos actores que han construido índices similares al de Gilardi, para el análisis de la independencia de los organismos reguladores, los cuales orientan el concepto a una “independencia formal” y una “independencia informal”, señalando:

“... Correa et. Al (2006) proponen y testean tres enfoques de medición [...] un índice amplio de gobernanza regulatoria (con 83 atributos) que mide autonomía, toma de decisiones, herramientas de decisión, control y responsabilidad; un índice parsimonioso basado en información legal objetiva (con 43 atributos); y un índice más corto basado en la ejecución y las prácticas reales de los reguladores (con 28 atributos). Concluyen entre otras cosas que los atributos formales no siempre se traducen en un gobierno eficaz [...] (Correa et al, 2006, págs. 22 y 38).

Montoya y Trillas (2007) desarrollan 3 índices que miden el grado de independencia legal de agencias regulatorias de telecomunicaciones en países de América Latina, ellos son el de Gual y Trillas (2004, 2006), que emplean dos componentes, uno para liberalización y otro para independencia del regulador de telecomunicaciones. Edwards y Waverman (2006), quienes construyen un índice de independencia y lo evalúan en países de Europa, y Gutiérrez (2003), quien emplea el índice de marco regulatorio y lo evalúan para países de América Latina.

Sin perjuicio de reconocer estos importantes esfuerzos de análisis metodológico operativo, cabe precisar que dentro de las consideraciones para el establecimiento de la puntuación, las opciones desarrolladas por Gilardi no se ajustan completamente a la realidad de las agencias reguladoras en el Perú, en las que, por ejemplo, la conformación del Consejo Directivo incluye la participación de un representante de la Agencia de Protección de los Consumidores y un representante de la sociedad civil seleccionado por la Presidencia del Consejo de Ministros, en base a un concurso público. No obstante, para la presente investigación realizaremos la aplicación del índice de independencia regulatoria de la SUNASS. Para ello, analizaremos fácticamente los hechos suscitados en el caso práctico de estudio y la normativa que establece el funcionamiento de la agencia regulatoria, y finalmente podremos aplicar el análisis de las dimensiones planteadas por Gilardi (2002, 2005) y de este modo comprender su nivel de independencia tanto desde el aspecto formal, vinculado a su régimen o estatus legal e institucional, como al aspecto práctico más vinculado a su capacidad para implementar sus decisiones pese a las presiones de los actores externos.



CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO POLÍTICO – INSTITUCIONAL

2.1 *Contexto político-institucional*

2.1.1 *Contexto político*

Antes de abordar el caso objeto de análisis en la presente investigación, es necesario describir el contexto político-institucional y programático en el que se desarrollaron los actores que participaron, los márgenes de acción que tuvieron y las estrategias que llevaron a cabo.

En principio, el Gobierno iniciado en el año 2016 tuvo como mandatario electo a Pedro Pablo Kuczynski (PPK) quien tuvo como uno de los principales pilares de su propuesta programática el denominado componente “*agua para todos*” cuyo objetivo general fue alcanzar en el año 2021 (año en que se conmemorará el bicentenario de la independencia del Perú) coberturas universales de los servicios de agua potable y saneamiento en los ámbitos urbano y rural con el programa integral “Agua Limpia”. Para ello, se propuso: i) Modernizar la administración de los servicios de agua y saneamiento, a través del fortalecimiento de las EPS insertando su administración en una instancia especializada como es el Organismo Técnico de Administración de Servicios de Saneamiento – OTASS; ii) Elevar la eficiencia del gasto público en agua y saneamiento con un enfoque de servicios públicos fiscalizados por la Contraloría General de la República, insertando medidas para agilizar las inversiones e incorporando indicadores de prestación (calidad, continuidad, costo y cultura de agua); y iii) Promover sistemas de abastecimiento de agua no tradicionales en zonas rurales y periurbanas.

En esa línea, se buscó dar un “rescate” a las EPS en crisis, debido a su gestión, las cuales serían administradas por el Poder Ejecutivo para su reflotamiento administrativo y financiero. Asimismo, se planteó una modificación del Sistema de Inversiones incorporando criterios de simplificación administrativa. Por otro lado, se planteó un sistema de monitoreo y control de calidad de firmas consultoras y consultores individuales. Finalmente, se buscaba implementar subsidios en agua y saneamiento para los más pobres, focalizados en zonas periurbanas y rurales.

2.1.2 Política Nacional de Saneamiento

A un año de iniciado el Gobierno de PPK, en marzo del 2017 mediante Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, se aprobó la Política Nacional de Saneamiento² como instrumento de desarrollo del sector, orientado a alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural. Para ello, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se ejerce como el ente rector de la política y, como tal, está a cargo de su seguimiento, monitoreo y evaluación. De conformidad con lo establecido en la citada normativa, los objetivos de la citada Política Nacional son:

1. Incrementar la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento, con la finalidad de alcanzar el acceso universal.
2. Reducir la brecha de infraestructura en el sector y asegurar el acceso a los servicios de saneamiento prioritariamente de la población rural y de escasos recursos.
3. Alcanzar la autonomía empresarial e integración de los prestadores de los servicios de saneamiento.
4. Incrementar los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios con altos indicadores de calidad, continuidad y cobertura.

² Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA

5. Lograr la gestión sostenible del ambiente y de los recursos hídricos en la prestación de los servicios de saneamiento.

2.1.3 Régimen de Apoyo Transitorio - RAT

Como ya se había adelantado en el Capítulo I, sobre el Estado de la Cuestión, el Régimen de Apoyo Transitorio (RAT) es un mecanismo creado mediante el Decreto Legislativo N° 1280 que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Este RAT “tiene como objetivo mejorar la eficiencia de las EPS y las condiciones de la prestación de los servicios de saneamiento, ejecutando acciones destinadas al *reflotamiento* de la empresa, en términos de sostenibilidad económica – financiera, sostenibilidad en la gestión empresarial y sostenibilidad de la prestación de los servicios” (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2016: 15), apuntando a alcanzar los objetivos de la Política Nacional de Saneamiento”.

Para el ingreso al RAT, la SUNASS realiza un proceso de evaluación que consiste en evaluar la situación de la prestación de los servicios en materia de:

i) solvencia económica, ii) sostenibilidad en la gestión empresarial, iii) sostenibilidad en la prestación del servicio, y iv) otros que establezca el Reglamento y las normas que aprueba el Regulador. De este modo, ante la insolvencia económica – financiera de la EPS o frente al incumplimiento de la normativa sobre la gestión del Directorio y la Gerencia, rendición de cuentas y buen gobierno corporativo, irregularidades o actos de corrupción en la administración, incumplimiento de estatutos societarios y medidas correctivas, ineficiencia en la prestación de servicios, entre otros, se realiza una priorización (a cargo de la OTASS) de las EPS para su incorporación en el RAT (*ídem*, arts.88, 89 y 91).

Una vez que la EPS es incorporada en el RAT

Se suspenden los derechos y atribuciones del máximo órgano societario. Asimismo, quedan sin efecto las designaciones de los directores y del Gerente

General, siendo asumidas por la OTASS. De este modo, se inicia la elaboración de un Plan de Acciones de Urgencia y un Plan de Reflotamiento. Para el cumplimiento de las acciones que conlleven la aplicación de dichos planes, el OTASS está facultado para transferir recursos a la EPS (*ibídem*, arts. 97 y 98)

En palabras más sencillas, cuando una EPS se encuentra en un estado crítico a nivel económico – financiero o cuando se evidencian actos de corrupción y de desacato a las normativas sectoriales sobre la administración de la empresa, se evalúa y prioriza el ingreso de la EPS al RAT y, una vez incluida en dicho régimen, la OTASS toma el control y asume la dirección de la EPS para iniciar acciones de reflatamiento y permitir la sostenibilidad de la empresa y de la prestación del servicio.

Como se puede apreciar en lo expuesto hasta el momento, **hay una clara orientación de las decisiones del gobierno. las cuales responden a una intervención regulatoria que busca atacar la problemática del mercado de servicios de saneamiento** que, al verse afectado por ingratas experiencias de corrupción y un intrincado sistema de actores públicos, requiere una participación del Estado a través de regulaciones, tales como el subsidio del servicio a las personas con menor capacidad adquisitiva y el control de precios del mercado, llegando incluso a un esquema altamente intervencionista, a través del control de las empresas prestadoras a través de un régimen especial.

Ahora bien, retornando al contexto político institucional, ya entrado el año 2018, en el mes de marzo se produjo la renuncia del mandatario PPK, debido a las acusaciones de conflicto de interés dados desde el Poder Legislativo (cuya dinámica confrontacional marcó el corto período de su gobierno) por las vinculaciones de su actividad privada con la empresa brasilera Odebrecht, cuyas prácticas de corrupción han sido ampliamente conocidas a nivel internacional y sobre lo que no ahondaremos en la presente investigación, y gatilladas por la aparición de audios y videos que mostraron negociaciones entre operadores políticos (incluyendo a un Ministro de Estado) y Congresistas de la República, a fin de obtener sus votos frente al proceso de vacancia que se le inició al

Presidente en el parlamento. De este modo, en ese contexto de alta conflictividad política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, Martín Vizcarra, un ingeniero moqueguano que ostentaba el cargo de primer Vice presidente de la República, asumió el mando del Gobierno.

Lo detallado hasta el momento marca el contexto programático, institucional en el que el gobierno de PPK decidió abordar la problemática en torno al servicio de saneamiento y, desde el contexto político, el escenario en el que Martín Vizcarra asume la Presidencia de la República.

2.2 Estudio tarifario Moquegua

Es en este escenario, en marzo del 2018, en que mediante la Resolución N° 072- 2017-SUNASS-CD emitida por el Consejo Directivo de la SUNASS, se aprueba la fórmula y estructura tarifaria de la EPS Moquegua, para el quinquenio 2018- 2022.

El estudio tarifario elaborado por la Gerencia de Regulación Tarifaria de la SUNASS contiene el análisis técnico con la propuesta de fórmula tarifaria, estructura tarifaria y metas de gestión, la cual se elabora en base a la demanda, ingresos y costos de explotación e inversión eficientes de la empresa prestadora, la cantidad y rendimiento de los recursos identificados por la empresa prestadora, así como los precios unitarios recabados por la SUNASS en el mercado local y los costos de personal incurridos por la empresa (RS 072-2017-SUNASS-CD, exposición de motivos).

Para precisar el objeto de la regulación económica, es necesario acudir a lo señalado en el artículo 167 del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1280, la cual señala que tiene por finalidad propiciar progresivamente el incremento de la eficiencia técnica y económica, la sostenibilidad económico- financiera y ambiental en la prestación de los servicios regulados, el

aseguramiento de la calidad integral en la prestación del servicio y, la racionalidad en el consumo.

De este modo, se busca favorecer tanto a la población atendida como a la empresa prestadora, debido a que se establecen metas de gestión que se orienta a mejorar la calidad y continuidad del servicio y la sostenibilidad de la empresa (*ídem*).

En conversaciones con congresistas de la región Moquegua, alcaldes y dirigentes vecinales, Iván Lucich, Presidente del Consejo Directivo de SUNASS, explicó los sustentos técnicos, económicos y legales del estudio tarifario que permitirá dar sostenibilidad a los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas en beneficio de la población, lo cual además permitirá realizar importantes inversiones en beneficio de la población (Andina, 14 de marzo 2018). De este modo, el incremento de la tarifa se daría de manera progresiva y por categoría y tipo de usuario (considerando usuarios domésticos y comerciales). Mientras que el metro cúbico se cobraba S/ 1.75 antes de marzo de 2018, a partir de dicho mes se cobraría S/ 2.20 para el año siguiente pasar a S/ 2.50 y en el cuarto año S/ 2.75, para hablar de la tarifa doméstica promedio; según lo expuesto por la agencia de noticias Andina (2018).

Al respecto, es importante precisar que la estructura tarifaria considera dos categorías Residencial y no Residencial. Dentro de la tarifa Residencial, se tienen dos clases: una tarifa social (que sería la tarifa subsidiada en cierto grado) y una tarifa doméstica (con tres rangos en base al consumo); mientras que la tarifa No Residencial comprende las clases comercial, industrial y estatal. A continuación, se muestra la estructura tarifaria:

Tabla 2. Nueva estructura tarifaria

CLASE	RANGOS	TARIFA (S//m ³)
CATEGORÍA	M3/mes	AÑO 1
RESIDENCIAL		
Social	0 a más	0.660

Doméstica	0 a 8	0.660
	8 a 16	1.234
	16 a más	1.873
NO RESIDENCIAL		
Comercial y otros	0 a más	1.873
Industrial	0 a más	3.359
Estatal	0 a más	1.963

Como se puede apreciar, la intervención del Estado regulador, en el marco de la perspectiva conceptual antes desarrollada en el marco teórico del presente trabajo, se materializa a través de este instrumento de política que constituye el estudio tarifario, orientado a una decisión que determina la tarifa que permitirá a la EPS contar con los recursos para realizar las inversiones que permiten prestar el servicio de manera sostenible.

Esta decisión de regulación responde pues a la ponderación que realiza el Estado de aquellos bienes y/o servicios que considera necesario tutelar o proteger a través de la imposición de reglas de conducta (en este caso para la conducta administrativo-financiera de las EPS) para un manejo eficiente de los recursos de la EPS y una adecuada prestación, condicionando las tarifas a la consecución de los objetivos de inversión programados para una mayor cobertura y calida de servicio. Asimismo, permiten un subsidio cruzado en favor de los usuarios en menores condiciones. De esta manera, la Resolución N° 072-2017-SUNASS-CD emitida por el Consejo Directivo de la SUNASS, se convierte en el producto (en los términos que usaría Easton) específico que brota del Estado en respuesta a la necesidad de regular.

2.3 Reacción social e institucional

Sin entrar en mayores detalles técnicos respecto a la estructura tarifaria determinada, nos insertamos en el tema que nos ocupa en esta investigación, el cual está marcado por la negativa por parte de la población afectada con esta nueva estructura tarifaria.

Para su implementación, el organismo regulador aprueba el producto de política (estudio tarifario) en noviembre de 2017 e inició su labor de socialización desde la primera semana de diciembre del mismo año, a través de audiencias públicas, conferencias de prensa y reuniones bilaterales y multilaterales. Dichos espacios se llevaron a cabo con autoridades, juntas vecinales, frentes de defensa y el Colegio de Ingenieros de Moquegua.

Los actores sociales hicieron sentir su disconformidad convocando a paros cada 15 días aproximadamente, registrándose 3 a 4 intentos antes de que el presidente Vizcarra asuma funciones como tal. Incluso se tuvo el intento de *toma* un puente (Montalvo, históricamente recordado por el llamado “Moqueguazo”), pero que no llegó a darse finalmente. Una vez que Vizcarra asume el poder, las movilizaciones se intensifican, se puso en marcha un trabajo de mediatización de las demandas a nivel regional y se recurrió al apoyo de los congresistas de la región (principalmente Vicente Zeballos que posteriormente sería Primer Ministro de Vizcarra, para darnos una idea de su nivel de cercanía).

2.4 Presión política sobre la SUNASS

El 18 de abril de 2018 se llevó a cabo una reunión convocada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el Colegio de Ingenieros de Moquegua, a fin de tratar la problemática en torno a la tarifa. En dicha reunión participaron representantes del equipo de Gestión Social y Diálogo de la PCM, el OTASS, Autoridades Locales y Organizaciones Sociales, pero sin participación del regulador SUNASS. Como resultado de dicha reunión, se firmó un Acta en la que se acordó dejar sin efecto la nueva tarifa y vacar de su cargo al Presidente de laSUNASS.

Al día siguiente, 19 de abril, la Oficina de Prensa e Imagen Institucional de la PCM dio un comunicado público señalando que el *incremento de tarifas de agua potable en Moquegua, dado en virtud del Acuerdo de Consejo Directivo 021 de la SUNASS, quedaría sin efecto en la Provincia de Mariscal Nieto en Moquegua*

y que en los próximos meses se revisará la estructura tarifaria, para lo cual se solicitaría la participación del Colegio de Ingenieros de dicha región.

Gráfico 3. Comunicado de la PCM



The image is a screenshot of the official website of the Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) of Peru. At the top, there is a header with the Peruvian coat of arms, the text 'PERÚ Presidencia del Consejo de Ministros', and a navigation menu with items like 'Inicio', 'Conózcenos', 'Entidades PCM', 'Noticias', 'Prensa / Fotos', 'Contáctenos', 'Intranet', and 'Transparencia'. Below the header, the main content area features a large red 'COMUNICADO' title. To the right, there is a search bar and a section titled 'Acciones de la PCM' which lists several recent news items with dates and categories like 'Notas de Prensa'. The main text of the press release is partially visible, starting with 'Con referencia al incremento de las tarifas de agua potable en Moquegua...'. At the bottom of the page, it says 'Lima, 19 de abril de 2018' and 'Oficina de Prensa e Imagen Institucional'.

El 20 de abril, la PCM convocó a la SUNASS a una reunión en el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS), la cual contó con la participación del equipo de gestión social y diálogo de la PCM, el presidente de SUNASS Iván Lucich, representantes del Ministerio de Vivienda y del OTASS, así como la ex Secretaria General del Despacho Presidencia, Miriam Morales, entre otros. En dicha reunión, la funcionaria de palacio exigió a la SUNASS, por orden del Presidente de la República, que se solucione el tema de Moquegua anulando el Acuerdo de Consejo de SUNASS que aprobó la nueva tarifa.

Frente a ello, el presidente de SUNASS indicó que no se tenían criterios técnicos para dejar sin efecto el estudio tarifario y que la decisión había sido tomada por el Consejo Directivo de manera colegiada. Frente a dicha realidad, se planteó que la única salida tal como lo indica la normativa sería que la EPS Moquegua plantee la solicitud de revisión del estudio tarifario; no obstante, en este punto debemos tener en cuenta un detalle importante vinculado al Régimen de Apoyo Transitorio, del cual hemos hablado anteriormente.

La EPS Moquegua estaba dentro del RAT y, por lo tanto, era conducida por la OTASS, quien como entidad competente ya había emitido opinión favorable al estudio tarifario y, por tanto, había participado en la cadena de toma de decisiones a nivel institucional, por lo que resultaría una contradicción que habiendo dado opinión favorable como OTASS, luego como administrador de laEPS objete el mismo estudio.

2.5 Decisión política

Finalmente, la “salida” a la que se llegó fue a que en vista que el reajuste tarifario se orientaba a obtener una recaudación de 2 millones de soles para el año 2018, a fin de contar con los recursos para mayores inversiones; dicho monto podría ser cubierto con mayores aportaciones por parte del OTASS a la EPS Moquegua³. Ello permitiría que, en lugar de imponer mayores tarifas a los usuarios, el reajuste se mantendría temporalmente suspendido durante el 2018 y se cubrirían las inversiones con los recursos inyectados por OTASS.

La reacción de diversos sectores tales como los periodistas económicos indicaron que la solución planteada en Moquegua era una manera grosera de subsidiar un servicio con aportes de todos los peruanos para cubrir los costos del agua “en la Patria Chica Presidente de la República”, cuestionando de esta

³ <https://elcomercio.pe/economia/peru/alza-tarifas-agua-moquegua-queda-efecto-noticia-513712-noticia/>

manera lo que fue calificado como una actitud populista⁴ de parte del mandatario recientemente en funciones.

Posteriormente, la SUNASS emitió un comunicado en el que precisó que el estudio tarifario y su escala mantenían vigencia y que no estaban suspendidos, sino que lo que se había hecho es una transferencia por parte de la OTASS a la EPS que serviría para cubrir el reajuste del 2018. Frente a ello, la propia prensa regional cuestionó a los dirigentes requiriendo que se muestren cuáles habían sido los errores del estudio tarifario hecho por la SUNASS y cuáles serían los resultados reales de la lucha llevada a cabo por las organizaciones.

En dicho escenario, una vez que ya se había de alguna manera “enfriado” el problema, ante el fin del año 2018 y la necesidad de tomar nuevas decisiones que permitan dar sostenibilidad a la reducción para los siguientes años y de esta manera prevenir nuevas movilizaciones en Moquegua, en el mes de noviembre, en lugar de aprovechar la oportunidad de revisar el estudio y demostrar los errores que pudo haber cometido la el organismo regulador, la OTASS presentó un nuevo Plan de Inversiones que incluían -nuevamente- mayores aportaciones a la EPS Moquegua, lo cual tendría un impacto esta vez en la reducción de la tarifa para todo el quinquenio aprobado con el estudio tarifario 2018-2022 o lo que restaba de él.

Al enterarse de esto, los dirigentes sociales solicitaron la instalación de una mesa técnica en la cual participó la SUNASS. En dicho espacio se analizaron los costos reales del servicio y se aceptó la nueva propuesta hecha por el OTASS, que tenía como objeto atenuar el impacto del reajuste tarifario. De esta manera, se puso fin a las movilizaciones de protesta que se dieron en Moquegua en contra del alza de las tarifas por el servicio de agua y saneamiento y se cerró el primer conflicto que tuvo que atender el gobierno del presidente Martín Vizcarra.

⁴ <https://nuso.org/articulo/peru-que-juega-vizcarra/>

Del análisis de la decisión tomada por el gobierno, se estaría frente a una intervención administrativa que, de alguna manera, estaría “disfrazada” en el marco de la necesidad de protección del Estado desde el ámbito social, debido a la afectación económica para los usuarios que constituiría el aumento de las tarifas; no obstante, se debe tener en cuenta que estas decisiones de regulación tarifaria se dan en otras empresas prestadoras de servicios de saneamiento, pero el Estado no aplica esa “medida de protección” de manera general. Sin embargo, se posiciona esta decisión como una la necesidad de protección desde el Estado frente a la estructura del mercado de servicios de saneamiento y el complicado estado administrativo-financiero de muchas EPS, lo cual, desde la perspectiva del gobierno, requería una intervención que permita avanzar hacia los objetivos de la política nacional de saneamiento.

De esta manera, se puede concluir que estamos evidentemente frente a una contradicción en las decisiones de gobierno y que encuentran su explicación en decisiones de carácter político, lo que conocemos como populismo en su expresión más tradicional (una decisión de gasto desde el gobierno), en desmedro de las decisiones económicas (técnicas) que toma el ente regulador.

SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO ANÁLISIS DEL CASO Y RESULTADOS

CAPÍTULO IV

DISEÑO METODOLÓGICO

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo-descriptivo sobre la capacidad de implementación de la política de regulación tarifaria por parte de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, sobre la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento Moquegua (EPS Moquegua). Como parte de los instrumentos de recojo de información, se recurrió a dos tipos de herramientas: entrevistas semiestructuradas y ficheros. De este modo, se realizaron entrevistas a funcionarios de la SUNASS y el OTASS, expertos en gestión de conflictos sociales y representantes de la sociedad civil organizada que participó en la situación que se desarrolla en el caso de estudio. Por el lado documental, se recurrió al análisis normativo y teórico para conocer la institucionalidad y las competencias regulatorias de la SUNASS, así como el *framework* institucional que envuelve al mercado de la prestación de servicios de saneamiento

La investigación tuvo como punto de partida una duda racional respecto al funcionamiento del mercado del servicio de saneamiento a fin de ahondar en la comprensión de la problemática a la que se enfrenta la SUNASS al momento de la toma de decisiones de carácter regulatorio, tales como la regulación de tarifas.

En base a ello, la investigación llevó a cabo un trabajo de conversaciones de carácter exploratoria con diversos funcionarios de la SUNASS expertos en la materia y con especialistas de la parte académica y la parte práctica sobre la ejecución de proyectos de inversión en materia de saneamiento y posteriores

entrevistas a profundidad semiestructuradas con dichos actores como fuentes de información práctica.

De manera paralela, la investigación llevo a cabo un trabajo documental de carácter teórico sobre el marco conceptual vinculado a la acción regulatoria del Estado, la independencia de los organismos reguladores, los actores y mecanismos de presión que participan en los procesos de toma de decisiones y sus efectos, a fin de analizar el caso de estudio sobre dicha base teórica. Asimismo, realizó una aplicación práctica de un índice desarrollado por autores que estudian la independencia de las agencias reguladoras, respecto a la independencia de la SUNASS, determinando una calificación, pero sobre todo analizando las dimensiones del índice sobre la base de la normativa que determina el funcionamiento de la agencia y sobre la base de los hechos suscitados en el caso objeto de análisis.

La información fue recogida respetando el protocolo de consentimiento informado, así como los protocolos de distanciamiento y prevención del contagio del Covid-19, por lo que se recurrió a entrevistas a virtuales a distancia, explicando a los entrevistados que la información será utilizada de manera exclusiva para fines académicos de acuerdo a la política Universitaria y el código de ética.

INSTITUCIONALIDAD E INDEPENDENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO

3.1 *La conflictividad en el proceso de regulación tarifaria*

Como ya se había adelantado en el primer capítulo, los organismos reguladores se ven envueltos en una dinámica de presión con el concurso de diversos actores. En el caso del mercado que regula la SUNASS, resulta especialmente conflictivo debido a que el agua constituye un bien preciado que tiene la capacidad de generar cohesión en los usuarios de los servicios. De manera complementaria a ello, menciona Tassano (2008: 102):

La SUNASS a diferencia de los otros reguladores, regula un sector donde la participación es mayoritariamente, por no decir exclusiva, de empresas del Estado, hasta la fecha solo existe una concesión del servicio de saneamiento en Tumbes, la característica de este sector y sus implicancias sociales y políticas implica una complejidad particular y un reto mayor para el regulador.

Del mismo modo, en los capítulos anteriores se describió cómo es que diversos actores sociales mostraron su disconformidad con la nueva escala tarifaria que planteaba el estudio aprobado en el 2017 (y que empezó a aplicarse desde febrero de 2018). Frente a esto, vale la pena preguntarnos ¿qué motivos gatillan la negativa de los actores frente a una nueva tarifa que aparentemente estaría orientada a brindar mayores beneficios a las poblaciones más vulnerables y mejorar la calidad y cobertura del servicio?

Una respuesta rápida, desde el lado social y en base al levantamiento de información de campo, nos conduce a la percepción que tiene la población sobre los posibles actos de corrupción que en la historia de la administración de las EPS ha sido una constante. No pensemos únicamente en la negativa frente a un mayor pago de la tarifa (pues el aumento en soles es mínimo y no surte un impacto mayor en el ciudadano de a pie), sino que el manejo de las empresas a

cargo de las autoridades ha estado marcado por el manejo que tenían los alcaldes sobre el Directorio de la EPS y la entrega de contratos para proyectos de inversión a empresas que se coluden con las autoridades, lo cual ha generado innumerables desenlaces en los que los proyectos quedan inconclusos y muchas autoridades y funcionarios con responsabilidades administrativas y penales.

El presente caso no estaría del todo lejos de ello, pues la municipalidad también buscaba recuperar el control de la EPS. Recordemos que cualquier escenario en el que el OTASS interviene a una EPS, le quita al alcalde una fuente de empleo rápido que puede tener a su disposición para colocar a personas cercanas en el directorio y otros puestos clave en la estructura de la EPS.

La experiencia nacional ha permitido conocer diversos casos en los que este manejo del personal en puestos clave ha servido para entregar las obras “al mejor amigo” o a alguna empresa interesada en ejecutar los proyectos pagando un soborno a las autoridades. En tal sentido, el manejo de una EPS ha venido siendo notablemente una fuente de corrupción. Es por ello que, dentro de la percepción de corrupción por parte de los usuarios, se vincula siempre a los reajustes tarifarios con los sueldos y manejos al interior de la EPS.

Por estos motivos, el reajuste tarifario en la región Moquegua gatilló la activación del Frente de Defensa y el Frente Anticorrupción, los cuales además de solicitar la reducción de la tarifa, insertaban en su discurso el combate contra la corrupción de funcionarios de la empresa prestadora de servicios desaneamiento.

3.2 Construcción de la problemática

En Moquegua es indiscutible que hubo marchas y diversas movilizaciones sociales, pero no fueron acciones de mayor trascendencia como se ha visto en otras regiones o en el propio Moquegua, tales como la toma de puente Montalvo en el año 2008 o también conocido como “el moqueguazo”. Al haberse iniciado

con el cobro de la nueva tarifa en el mes de febrero y que ésta no tenía impactos significativos en los usuarios domésticos y, por lo tanto, no se autodefinían como afectados, las movilizaciones fueron perdiendo fuerza antes de la asunción de la presidencia por parte del presidente Vizcarra. No obstante, una vez que asumió el gobierno se reavivaron las acciones de protesta que hemos narrado previamente.

Desde la mirada de diversos actores que participaron de manera directa en la gestión de esta problemática, lo que gatilló el conflicto en Moquegua fue, más bien, la sobreacción del Ejecutivo que fue aprovechada por los dirigentes moqueguanos al tener a un nuevo presidente natural de dicha región.

Por otro lado, tal como se pudo apreciar en la revisión teórica sobre los actores y mecanismos de presión, es necesario tener en cuenta que no solo los discursos explícitos se alzan como las causas reales de una reacción social negativa, sino que se debe tener en cuenta que la sociedad civil organizada que lideró la presión estuvo fuertemente conformada por comerciantes sobre quienes aplica la tarifa no residencial, es decir la tarifa comercial e industrial, según corresponda. Tanto miembros como dirigentes del frente de defensa y del frente anticorrupción tenían comercios y, al ser usuarios de tipo no residencial, suelen pagar más por los servicios al ser usuarios de categoría comercial o industrial y que subsidian de manera focalizada a los usuarios que no tienen capacidad de pago (subsidio cruzado). De esta manera, no solo es evidente colegir que detrás de la demanda social existe un interés particular, sino que los propios actores que participaron desde el sector público así lo entienden y lo expresan.

Después de comprender cómo se dieron los hechos en la práctica en el caso Moquegua, en qué consisten los estudios de regulación tarifaria y por qué se genera un ambiente de conflictividad frente a ellos, es relevante para esta investigación detallar y analizar la participación de los diversos actores involucrados.

3.3 Análisis de Actores

En este espacio analizaremos a los actores, sus intereses explícitos, y sus “intereses ocultos”, que consideramos ser la real causa del problema y lo que los cohesiona en una acción colectiva organizada.

Tabla. 3 Análisis de actores

ACTOR	POSICION	INTERÉS EXPLÍCITO	INTERÉS OCULTO	ESTRATEGIA
AUTORIDADES MUNICIPALES	EN CONTRA	Apoyo a la sociedad frente a los aumentos de tarifa	1. Rédito político 2. Manejo de la EPS	1. Desacreditación del estudio tarifario 2. Presión mediática 3. Apoyo a las movilizaciones
FRENTE DE DEFENSA FRENTE ANTICORRUPCIÓN	EN CONTRA	Reducción de tarifa por afectación económica, debido a los bajos recursos de la población	No aplicación de la tarifa comercial	1. Presión mediática 2. Movilizaciones e intentos de paro 3. Intentos de paralización de actividades económicas
JUNTAS VECINALES	EN CONTRA	Reducción de tarifa por afectación económica, debido a sus bajos recursos		Acompañamiento en algunas movilizaciones
COLEGIO DE INGENIEROS	NEUTRAL	Garantizar la idoneidad del estudio tarifario	Protección del interés de actores comerciales importantes	Participación en los procesos vinculados al estudio tarifario
EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO	EN CONTRA	No afectar a la población de menores recursos	Aplacar las protestas por el ruido político	1. Desacreditación del estudio tarifario 2. Uso de los recursos de la administración central 3. Presión mediática 4. Presión Política

GOBIERNO CENTRAL (PCM Y MINISTERIO DE VIVIENDA)	EN CONTRA	No afectar a la población de menores recursos	Aplacar las protestas por el ruido político	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desacreditación del estudio tarifario 2. Presión mediática 3. Presión política sobre el regulador 4. Uso de los recursos de la administración central
OTASS	EN CONTRA	No afectar a la población de menores recursos	Aplacar las protestas por el ruido político	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desacreditación del estudio tarifario 2. Uso de los recursos de la administración central 3. Presión mediática 4. Presión Política
EMPRESAS Y DEMÁS ACTORES COMERCIALES E INDUSTRIALES	EN CONTRA	Revisión del estudio tarifario	No aplicación de la tarifa industrial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se mantienen aparentemente al margen de las protestas y con un perfil bajo 2. Uso de vínculos y relacionamiento con el Colegio de Ingenieros y autoridades del Gobierno para solicitar su intervención 3. Promueven las movilizaciones de las organizaciones sociales
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA POR LA REGIÓN MOQUEGUA	EN CONTRA	Revisión del estudio tarifario	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rédito político 2. Protección del interés de actores comerciales importantes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desacreditación del estudio tarifario 2. Presión mediática 3. Presión Política

Como se puede apreciar, diversos los actores involucrados, salvo la SUNASS, tuvieron una posición en contra de la nueva estructura tarifaria aprobada para la EPS Moquegua para el quinquenio 2018-2022; mientras que un actor se

mantuvo como aparentemente “neutral” en todo el proceso y que resulta clave para el análisis.

Algunos puntos resaltantes respecto a la participación de los actores antes detallados son:

- a) **La EPS Moquegua** se encontraba incluida en el RAT, por lo que tanto su posición, intereses y estrategias estuvieron completamente alineadas con las del OTASS, ya que este último es el organismo que la administraba. Ello es especialmente interesante, ya que, para un desconocedor de este punto, resultaría natural pensar que la EPS como empresa prestadora, por estricta lógica comercial, siempre estaría a favor de una escala tarifaria que plantee aumentos, toda vez que esto le representaría mayor recaudación.

En dicho contexto, la estrategia que siguieron ambas instituciones fue la de desacreditar el estudio tarifario llevado a cabo por la SUNASS. Sin perjuicio de ello, ninguna de ellas mostró pruebas, informes u otro que demuestre que el estudio realizado por el regulador era deficiente o no había tomado en consideración variables relevantes para la determinación de la nueva escala.

Por otro lado, se evidencia que se hizo uso de los recursos públicos que tuvo a su disposición al manejar el presupuesto del OTASS para financiar nuevas inversiones que cubrirían el reajuste tarifario, en un primer momento (abril) para el año 2018; y un segundo momento, para el periodo 2019-2022.

Finalmente, en coalición con el Ministerio de Vivienda, pero sobre todo con la Presidencia del Consejo de Ministros, realizaron una presión política y mediática en contra del estudio tarifario llevado a cabo por la SUNASS y presionaron a dicha institución para que deje sin efecto sus decisiones.

- b) **El Gobierno Central** (representado por la PCM, el Ministerio de Vivienda y el OTASS) en la misma línea de lo anterior, utilizó la estrategia de

desacreditar el estudio tarifario, pero con el objetivo real de aplacar las protestas sociales debido al ruido político que esto generaba para un Presidente de la República que acababa de asumir funciones días previos al estallido de nuevas marchas y movilizaciones; sin dejar de lado lo que era evidente y que muchos medios de comunicación enfatizaron y no dudaron en criticar, que es el hecho de que el Presidente era natural de la Región Moquegua.

Este actor, por su especial importancia en la cadena de toma de decisiones, buscó, en un primer momento, mantener un perfil bajo frente a la situación conflictiva. Más adelante, haría expresa su intervención en la dinámica de presión, a través del titular de la PCM y diversos funcionarios, incluso del Despacho Presidencial. Su forma de ejercer presión se llevó a cabo a través de mecanismos formales e informales.

Por un lado, se buscó llevar a cabo acciones de coordinación para legítimamente plantear la revisión de consideraciones que puedan no haberse tomado en cuenta por parte de la SUNASS al momento de la elaboración del estudio tarifario, lo cual no prosperó, tal como lo hemos narrado en el presente trabajo. De otro lado, se hizo evidente una forma de presión informal, a través de pronunciamientos desautorizando las decisiones del organismo regulador y posteriormente desacreditando el estudio tarifario hecho por la SUNASS, para finalmente utilizar el manejo de los recursos públicos en favor de los usuarios de los servicios de saneamiento de Moquegua.

En el orden de ideas presentado en base a las declaraciones recogidas de parte de los actores que participaron en el proceso, resulta evidente que se aplicó un mecanismo de intimidación desde el centro de gobierno (Presidencia del Consejo de Ministros y Despacho Presidencial), toda vez que se intentó coaccionar a los miembros del Consejo de Directivo del organismo regulador, quienes finalmente son funcionarios designados por

entidades del Poder Ejecutivo; sin embargo, la situación de vulnerabilidad a la que se vieron expuestos los Consejeros, terminó siendo protegida por el andamiaje institucional que brinda independencia a la SUNASS.

- c) **La posición de las Autoridades Municipales** no solo se orientaba a la búsqueda de un rédito político, sino a la posibilidad de retomar la administración de la EPS que, como se ha explicado líneas arriba, suele ser una fuente de recursos.

Sobre ambos puntos es importante tener en cuenta que las autoridades muchas veces ven estos conflictos como oportunidades para ponerse de lado de la población y de esta manera reducir las críticas que puedan venir afectándolos por su gestión edil. Así, buscan un “baño de popularidad” o réditos políticos que los permitan posicionarse y ganar legitimidad en su gestión. Los mecanismos de presión que utilizaron fueron la mediatización, el apoyo a las acciones de protesta tales como marchas y conatos de paro, la búsqueda de apoyo político a través de los congresistas y ministros.

- d) **Los frentes de defensa y frente anticorrupción**, como ya se ha comentado, estuvieron conformados por diversos dirigentes dedicados a actividades comerciales, imponen su posición en contra de la regulación tarifaria de la SUNASS, aduciendo un impacto negativo en las economías familiares de pocos recursos; no obstante, el interés que realmente los cohesiona o la razón de fondo, es la afectación que sufren por el aumento de la tarifa como usuarios de tipo “no residencial” y que en función de su consumo pagan unas cuotas más caras al ser usuarios comerciales y/o industriales sobre los que también aplica una nueva escala.

Estos actores aplican diversos mecanismos de presión, tales como la mediatización, las marchas de protesta, la búsqueda de apoyo político en los alcaldes, congresistas y ministros; asimismo, se apoyan en la búsqueda de conocimiento especializado a través de otros actores, tales como el Colegio de Abogados quien con su participación brinda una imagen de legítima

solidez técnica. Tal como se recogió en la literatura analizada en el marco teórico, como menciona Cotler (1998), estos actores mantienen un perfil más activo y combativo, realizando acciones de presión altamente mediáticas, como los paros y marchas de protesta, a fin de llamar a la atención de las autoridades del Poder Legislativo, Ejecutivo, Autoridades Locales y la opinión pública.

Lo que estos actores no mencionaban o que, más bien, le ocultaban a la población en general, es que la política regulatoria tiene un esquema de subsidio cruzado en el que los usuarios menos pudientes son subsidiados, a través de las mayores tarifas que aplican sobre los usuarios comerciales o no residenciales, como se denomina en el lenguaje regulatorio (técnico). De este modo, buscaban encubrir y/o desconocer una información técnica que para ser refutada debía contar con una posición técnica igual de sólida que la llevada a cabo en el estudio tarifario. Para ello, resulta imprescindible analizar a continuación al único actor aparentemente “neutral” en este caso de estudio.

- e) **El Colegio de Ingenieros** que mantuvo una posición aparentemente neutral y al margen de las decisiones y discusiones en las que se enfrascaron las entidades públicas y la sociedad civil, participó como un actor que estaría presente para acreditar una posición técnica frente al estudio tarifario llevado a cabo por la SUNASS, el cual iría en el sentido de desacreditarlo con un actor de tamaño importancia participando en la Mesa Técnica.

En esa línea, de la información de campo recabada, el Colegio de Ingenieros nunca se pronunció ni participó de la audiencia pública sobre el estudio tarifario, únicamente se reunió con la SUNASS cuando ésta expuso los alcances del estudio tarifario. De otro lado, en base a las entrevistas realizadas, resultaría viable sospechar de un posible interés oculto al cual representó este actor y que estaba básicamente vinculado al interés de los

actores más poderosos como son los comercios y las empresas industriales de la zona.

No debemos perder de vista que este actor fue sumamente estratégico en su participación, pues en lugar de que sea el Colegio de Ingenieros quien realice pronunciamientos técnicos que observen los alcances del estudio tarifario, nunca lo hizo y dejó que otros actores lo hicieran y este simplemente respaldó tácitamente dicha posición al participar en la mesa técnica, sin la necesidad de pronunciarse directamente al respecto. Por supuesto que, de haberlo hecho, se le habría requerido una posición técnicamente documentada, lo cual podría haber comprometido su participación. En lugar de ello, se dejó que dichas declaraciones las hiciera el propio Gobierno Central, a través de la PCM, tal como se mostró en acápites anteriores.

De esta manera se puede apreciar un actor que mantiene un bajo perfil frente a las acciones de protesta, pero con cierta capacidad de influencia sobre la toma de decisiones o que, por lo menos, una imagen de credibilidad la posición de la sociedad civil organizada que mantuvo una posición en contra de la nueva escala tarifaria.

3.4 La presión política sobre la SUNASS

Como se ha mencionado en la parte descriptiva de la presente investigación, hubo una direccionalidad clara de la acción que tomaron los actores del gobierno central como la PCM, el Ministerio de Vivienda y el OTASS; así como de parte de las autoridades locales y representantes congresales, a fin de influir en la SUNASS para que dejara sin efecto la aplicación del estudio tarifario para la EPS Moquegua que sería efectivo para el periodo 2018-2022.

En ese entendido, resulta imprescindible analizar la independencia que tiene el organismo regulador para llevar a cabo y/o poner en marcha sus decisiones, sobre la base de las concepciones teóricas que hemos recogido para el presente

trabajo. Al respecto, cabe recordar que se tomó como marco de análisis la independencia de los reguladores, entendida en un ámbito formal que está básicamente determinado por los aspectos legales definidos para su funcionamiento; y un ámbito práctico que está más orientado a la capacidad de implementar sus decisiones regulatorias.

Para ello, debemos volver en el análisis hacia la normativa⁵ que establece el marco institucional de los organismos reguladores en el Perú y a las consideraciones conceptuales de carácter operacional que se ha definido en la literatura para analizar la independencia del regulador, para lo cual recogeremos la propuesta de Gilardi (2002).

3.4.1 Autonomía e institucionalidad de la SUNASS

Tal como se ha definido en la Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores, éstos son entidades públicas adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera. Más allá de las funciones normativa, supervisora, reguladora, fiscalizadora, sancionadora y de resolución de controversias y reclamos; un aspecto en el que nos importa centrarnos es en la independencia política y su independencia funcional otécnica.

Para un análisis más estructurado sobre la independencia del regulador, recordemos las variables consideradas por Gilardi (2002), las cuáles giran básicamente en torno a 5 ejes

- El estado/condición del Jefe de la Agencia
- El estado/condición de los miembros del Consejo Directivo
- La relación entre el regulador y el Gobierno y el Congreso
- La autonomía financiera y organizacional del regulador
- Las competencias regulatorias

⁵ Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores

Ahora bien, para analizar la aplicación de la metodología de análisis operacional desarrollada por Gilardi, resulta importante conocer los detalles determinados para el funcionamiento del regulador desde la normativa nacional que lo regula.

a) Estado del jefe de la agencia y de los miembros del Consejo Directivo

En esa línea, el artículo 6 de la Ley N° 27332 (en adelante La Ley Marco) establece que:

El Consejo Directivo está integrado por 5 miembros designados mediante Resolución Suprema refrendada por el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministro del sector al que pertenece la actividad económica regulada (en este caso estamos hablando del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)". Su designación es por un período de 5 años y pueden ser designados por un período adicional. La conformación específica se estructura de la siguiente manera:

- Dos (2) representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros uno de los cuales será el representante de la sociedad civil (seleccionado por Concurso Público). Uno de los miembros propuestos por la Presidencia del Consejo de Ministros preside el Consejo Directivo y tiene voto dirimente.
- Un (1) miembro a propuesta del ministerio del sector al que pertenece la actividad económica regulada.
- Un (1) miembro a propuesta del Ministerio de Economía Finanzas
- Un (1) miembro a propuesta del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual

De esta primera información debemos precisar un dato importante vinculado al período de su designación (5 años). En principio, el periodo por el cual son designados los miembros del Consejo Directivo no necesariamente son coetáneos con el periodo de gobierno o, mucho menos, con el periodo que puedan permanecer en el cargo los ministros del sector al cual pertenece la actividad económica. En tal sentido, si bien la designación se basa en un carácter

de confianza y de meritocracia, el consejero designado permanece en el cargo por el tiempo que ha sido designado, eventualmente, más allá de quién estuvo en funciones al momento de su designación. Asimismo, uno de los representantes de la PCM es elegido por concurso público.

Ahora bien, es importante complementar este análisis con características particulares respecto a la posible remoción de sus cargos. Al respecto, el numeral 6.4 del artículo 6 de la Ley Marco establece que:

Los miembros del Consejo Directivo solo podrán ser removidos en caso de falta grave debidamente comprobada y fundamentada, previa investigación en la que se les otorga un plazo de quince (15) días para presentar sus descargos, de conformidad con lo que se señale en sus respectivos reglamentos. Asimismo, dispone que la remoción se realiza mediante Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro del Sector al que pertenece la actividad económica regulada; y finalmente dispone que en caso se diera la remoción, el Presidente del Consejo de Ministros debe informar a la Comisión Permanente del Congreso de la República las razones que motivaron dicha decisión en un plazo de diez (10) días útiles (Congreso de la República, 2000: 4-8).

Por otro lado, si bien los miembros del Consejo Directivo son nombrados por diversos Ministerios y con lo cual pueden pertenecer a dichos Ministerios, no pasa lo mismo con el Presidente del Consejo Directivo, quien no puede asumir otro cargo en el Estado ni en el Sector Privado.

b) Relacionamiento con el Gobierno y el Parlamento

La relación formal entre la SUNASS y el gobierno puede ser analizada desde diversas perspectivas; no obstante, en esta investigación nos importa analizar la relación de dependencia o, más bien, la independencia del regulador respecto del poder político (independencia formal) y de otros actores externos

(independencia en la práctica). Para ello, hemos partido de su marco normativo, lo cual nos brinda otros alcances importantes a tener en consideración.

La Ley Marco de los organismos reguladores detalla que éstos son entidades adscritas⁶ a la PCM. Al respecto, debemos entender a la adscripción como un instrumento que establece la ubicación del organismo regulador en la estructura general del Estado, en base a la afinidad de sus competencias y funciones, a fin de facilitar la coordinación y articulación entre las políticas sectoriales y la regulación que dará la SUNASS. Tal como hemos detallado en capítulos anteriores respecto al marco institucional vinculado a los servicios de saneamiento; el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento define la política, la SUNASS es el regulador que define tarifas y supervisa el correcto cumplimiento del manejo de las empresas prestadoras (EPS), las EPS prestan el servicio y el OTASS fortalece capacidades de las EPS y las administra cuando éstas ingresan al Régimen de Apoyo Transitorio.

De este modo, podemos concluir que la relación de dependencia organizacional de la SUNASS respecto de la PCM no genera mayor incidencia en las decisiones que de manera independiente toma la SUNASS en el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, respecto a su relación con el Congreso de la República, se debe precisar que los organismos reguladores no tienen establecido ningún mandato específico y/o particular para con el Parlamento. No obstante, el Congreso, en el marco de sus facultades como Poder del Estado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, tiene la facultad para solicitar a

⁶ Entendemos a la adscripción conforme a la normativa sobre la materia, descrita en el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado peruano:

Artículo 36.- Adscripción

36.1 Es un mecanismo de reforma de la estructura del Estado por el cual se asigna y vincula un Organismo público a un Ministerio en particular.

36.2 Establece una relación organizacional sectorial y un alineamiento de las políticas públicas, planes y objetivos estratégicos de entidades con competencias y funciones afines y complementarias, facilitando su coordinación. Solo es aplicable para el caso de los organismos públicos del Poder Ejecutivo.

cualquier institución pública los informes que considere necesarios. Sin perjuicio de la obligación de las instituciones de cumplir con los pedidos de información del Congreso, ello no implica que el Congreso pueda hacer o deshacer respecto a las competencias y funciones de los organismos reguladores.

c) *Autonomía financiera y organizacional*

En relación a la autonomía financiera del regulado, resulta necesario dirigirnos nuevamente a su norma de creación (la Ley Marco), la cual establece en su artículo 2 que “los organismos reguladores *[cuentan]* con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera”.

No obstante, como todas las instituciones del Estado peruano, su proyecto de presupuesto institucional es presentado ante la entidad a la cual se encuentra adscrito (en este caso ante la PCM), quien posteriormente lo remite al Ministerio de Economía y Finanzas y éste, a su vez, al Congreso de la República para su aprobación. Adicionalmente, el artículo 10 de la Ley Marco establece que “los organismos reguladores recaudarán de las empresas y entidades bajo su ámbito, un aporte por regulación, el cual no podrá exceder del 1% del valor de la facturación anual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de las empresas bajo su ámbito”.

De lo referenciado se desprende que el financiamiento del presupuesto de la SUNASS sigue un esquema mixto que incluye lo que el gobierno apruebe en base a la propia propuesta del regulador y, adicionalmente, por los aportes recaudados de parte de las empresas. Ahora bien, recordemos que en el caso de la SUNASS, ésta regula un mercado principalmente deficitario en el Perú, toda vez que regula a empresas mayoritariamente públicas, con la única concesión dada en la región de Tumbes y que recientemente pasó a ser administrada por el OTASS; esquema en el que ha tenido que incluso se ha incluido el RAT como mecanismo de apoyo a la gestión de las EPS por motivo

del mal manejo corporativo y financiero que gatilla la necesidad de herramientas de rescate, tal como lo hemos desarrollado previamente. Por lo tanto, los recursos que reciben por el lado de los aportes de las empresas reguladas no constituyen el mayor de sus ingresos, sino que proviene del presupuesto público.

En relación a su organización interna, los organismos reguladores, así como el resto de entidades del Estado son competentes para definirla, pero siempre respetando las disposiciones, criterios y reglas establecidas en el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que establece los Lineamientos de Organización del Estado, los cuales son de aplicación general a todas las entidades de la administración pública. De manera que no constituye una imposición exclusiva sobre los reguladores.

De otro lado, se tuvo acceso a información documental respecto al proceso de reestructuración de la organización interna de la SUNASS, ocurrida en el año 2018. En dicho proceso, la SUNASS planteó una estructura que se distanció un tanto del esquema que, como regla general, se aplica en el análisis organizacional para todas las entidades, en base a los Lineamientos de Organización. Lo propuesto consistió en una estructura que rompió la relación directa entre el presidente del Consejo Directivo (jefe de la agencia) con los órganos técnicos de línea que se dedican justamente a la regulación, normatividad, supervisión, fiscalización y sanción conforme a las competencias de la SUNASS.

De este modo, en lugar de organizar la línea jerárquica de la forma regular⁷, se encomienda la conducción tanto de los órganos de administración interna (presupuesto, administración y finanzas, etc.) como de los órganos de línea (supervisión, regulación, sanciones, etc.) a la Gerencia General y reservando para el Consejo Directivo el trabajo de toma de decisiones e interacción con los diversos *stakeholders* interesados en la actividad de la SUNASS.

⁷ En el esquema regular, los órganos de administración dependen directamente de la Gerencia General o la Secretaría General, mientras que los órganos de línea dependen del jefe de la agencia.

Ello, en la búsqueda de implementar un mecanismo que permita un nivel de independencia entre los órganos técnicos y la Alta Dirección de la entidad, la cual se ve envuelta en constantes presiones por parte de los actores interesados en la regulación (EPS, sociedad, gobierno, etc.) y de este modo evitar que el Consejo Directivo, en caso se vea influido por la interacción con los *stakeholders*, incluya en el trabajo de los órganos de línea. Así, las líneas realizan su trabajo de manera netamente técnica y la proponen a la Gerencia General quien la pone a disposición del Consejo Directivo para los procesos de toma de decisiones.

d) Competencia Regulatoria

La competencia de regulación tarifaria en los servicios de saneamiento se encuentra exclusivamente reservada para la SUNASS, tal como lo indica la Ley Marco de los Organismos Reguladores, la cual hemos revisado en diversos acápites previos. Sin perjuicio de ello, también se ha analizado cómo es el concurso de diversas entidades en el ámbito Sectorial, según las competencias que se han reservado para cada cual. Como mencionamos, el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento se encarga de la formulación, conducción y supervisión de la política, la SUNASS regula tarifas, emite normatividad vinculada a la prestación del servicio, supervisa, fiscaliza y sanciona su incumplimiento y resuelve conflictos. Por otro lado, la responsabilidad de la prestación se encuentra a cargo de las Municipalidades quienes la ejecutan a través de las EPS y, finalmente el OTASS fortalece capacidades de las EPS y administra aquellas EPS que ingresan en el RAT. De esta manera, pese a que el marco resulta en cierta forma complejo por la participación de diversas entidades, queda claro que cada entidad se encuentra dedicada a lo establecido para cada una de manera exclusiva.

Lo analizado hasta el momento se basa en las consideraciones establecidas en el índice de Gilardi (2002). Para visibilizar la adaptación del esquema de análisis

metodológico en la SUNASS, podemos observar el resultado de su aplicación en la siguiente tabla:

Tabla 4. Aplicación del índice de independencia de las agencias reguladoras

Indicador	Puntaje
Jefe de la Agencia	0.75
Consejo Directivo	0.42
Relación con el Gobierno	0.8
Autonomía financiera y organizacional	0.4
Competencias	1
TOTAL	0.73

Como se explicó líneas arriba, el resultado muestra el nivel de independencia formal de la agencia en función de una puntuación de las 5 variables y las consideraciones o alternativas establecidas por Fabrizio Gilardi (2002) para cada una de ellas. Mientras más cercano a una calificación de 1, mayor será el nivel de independencia de la agencia. En el presente caso, la SUNASS obtiene una puntuación de 0.73 lo cual es relativamente alto.

De manera complementaria, hemos podido apreciar que las consideraciones dadas en la normativa, brinda al Jefe de la agencia y a los miembros del Consejo Directivo, un marco de estabilidad que les permite contar con un nivel de independencia formal respecto del poder político del Gobierno Central en sus decisiones, de la cual no gozan otras entidades como por ejemplo los organismos públicos ejecutores o los organismos públicos técnicos especializados, cuya naturaleza no nos detendremos a analizar. Siguiendo en la línea del análisis, el *enforcement* antes señalado les permite a los consejeros alejarse de los conocidos “mandatos imperativos” y no guardar una relación de dependencia en sus decisiones respecto del centro de gobierno.

Para el caso de estudio, esta variable de independencia formal resulta sumamente importante ya que la presión recibida por parte del Centro de Gobierno para dar marcha atrás con el estudio tarifario, no surtió efecto ya que

los miembros del Consejo Directivo de SUNASS fueron conscientes de que no se les podría remover de manera sencilla, sin previa investigación en base a causas fundamentadas. Adicionalmente, tengamos en cuenta que el contexto político de dicho momento (marzo y abril de 2018) venía marcado por constantes confrontaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República; con lo cual la remoción de algún miembro del Consejo habría puesto la lupa del Congreso en dicha decisión y, eventualmente, gatillado una nueva situación de confrontación institucional entre el Congreso y el Ejecutivo.

En ese orden de ideas, se puede apreciar claramente y resulta posible concluir cómo es que la independencia formal de la SUNASS tiene un efecto positivo en la independencia práctica del regulador, pues pese a que hay un cierto nivel de dependencia respecto del Gobierno Central, en la práctica, no se le pudo obligar al regulador a dejar sin efecto su decisión regulatoria. Así, la independencia formal concedida por las normas le permite contar con el *enforcement* necesario para que, pese a estar sujeto a presiones de diversos actores, no se tenga un efecto que limite su independencia en la implementación efectiva de sus decisiones.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

1. El presente caso de estudio permite evidenciar claramente al modelo de Estado regulador que interviene en la economía de manera directa. En este caso, en el mercado de la prestación del servicio de saneamiento a fin de proteger un bien públicopreciado como lo es el servicio de agua potable. De este modo, se establecen políticas orientadas a la ampliación de la prestación y la calidad de los servicios, a través de la planificación de metas, la regulación de tarifas, y la inclusión de consideraciones técnicas para una administración corporativa y financiera eficiente.

Asimismo, nos permite conocer el andamiaje institucional que interviene en el mercado de servicios de saneamiento, tales como el ente Rector de la política, una agencia regulatoria, un organismo administrador, empresas prestadoras y gobiernos locales accionistas.

Como se puede apreciar en el presente trabajo, sobre la Empresa de Servicios de Saneamiento de la ciudad de Moquegua (EPS Moquegua) recayeron diversos instrumentos regulatorios aplicados por el estado peruano, como lo es el Régimen de Apoyo Transitorio que tomó la administración de la EPS para aplicar un plan de reflotamiento y administración eficiente; así como la aplicación de una nueva escala tarifaria orientada a la consecución de metas de recaudación para el financiamiento de proyectos de ampliación y mejora de la calidad de los servicios prestados, así como la subvención de la tarifa como medida de protección de los usuarios en condiciones desfavorables.

2. La investigación nos muestra cómo es que los organismos reguladores se desenvuelven, en la práctica, en un escenario en el que enfrentan una dinámica de interacción con diversos actores que generan presión utilizando diversas herramientas y mecanismos, y bajo un marco político institucional dado a través de normas que le confieren un nivel de independencia respecto de las autoridades políticas de turno y de los diversos actores que se ven afectados por sus decisiones institucionales, tales como las empresas prestadoras, los gobiernos locales, organismos técnicos independientes como el Colegio de Ingenieros y la prensa, y los usuarios de los servicios en sus diversas categorías de consumidor (domésticos, y no domésticos como comerciantes y grandes empresas).

De este modo, las características que le confiere su diseño institucional a la SUNASS, le permiten contar con un nivel de independencia formal, para la toma de decisiones técnicas apartándose de las preferencias y/o presiones políticas que, en el caso de estudio, se aprecia claramente orientadas a la aplicación de medidas populistas para un manejo político de las tarifas de agua en Moquegua, en desmedro de las decisiones técnicas de la agencia regulatoria.

Asimismo, le confieren un nivel de independencia práctica, orientada a la aplicación de sus decisiones técnicas, pese a las presiones de los diversos actores vinculados con la regulación tarifaria y la conflictividad social que se generó alrededor de la nueva política tarifaria.

3. En el marco del análisis de actores y los mecanismos de presión que estos utilizan para alcanzar sus objetivos, la investigación muestra cómo los diversos actores, de acuerdo a sus distintos perfiles y capacidades, apelan a medidas formales, informales e ilegales. Desde un lado vemos actores con un perfil altamente combativo que busca visibilizar sus acciones a través de movilizaciones sociales de protesta, el uso de la prensa, la vinculación con políticos (gobiernos locales y congresistas), y los intentos de toma de bienes

públicos como puentes y carreteras, en el marco de una coyuntura política efervescente y en búsqueda de una capitalización de sus recursos en dicho escenario, aprovechando el ingreso de un Presidente de la República con una fuerte oposición en el Poder Legislativo y a quien pueden apelar por ser natural de la ciudad de Moquegua, donde se desarrolla justamente la acción regulatoria objeto de estudio.

De otro lado, un grupo de actores con un perfil llamemos más asolapado, mueve sus piezas a través del uso de actores con cierto nivel de legitimidad e independencia de carácter técnico para participar como contrapeso, bajo una aparente imparcialidad, y que se orientó a deslegitimar la decisión técnica de regulador; asimismo, a través del uso de conocimiento especializado y la “llegada” a las esferas más altas de la toma de decisiones políticas en el Poder Ejecutivo.

Finalmente, se observa la búsqueda de intervención política del Poder Ejecutivo que, incluso, llegó a evidenciar acciones de intimidación e intento de abuso de poder de parte de funcionarios del Centro de gobierno sobre las decisiones de una agencia reguladora independiente, lo cual responde a un voluntarismo político de orientación populista que, en base a la información recogida, fue precipitado por un mal asesoramiento y una sobre-reacción en una coyuntura desfavorable desde el ámbito político y social, en el que el “nuevo presidente moqueguano” con menos de un mes de instalado tuvo que enfrentar el levantamiento social de su ciudad natal y una oposición política desde el Poder Legislativo que había llevado al país a un escenario de inestabilidad.

4. Como lecciones aprendidas del proceso político que se siguió en el caso de estudio, queda clara la necesidad de comprender que, pese a la conflictividad social y la coyuntura política, un gobierno de turno no puede ni debe procurar traerse abajo un modelo de regulación del mercado de saneamiento a través de intervenciones de carácter populista como el que se dio en Moquegua, en

el que primó la impericia de los órganos e instancias de asesoramiento y la búsqueda de acallamiento de la protesta popular.

El modelo que se viene aplicando en el Perú en el mercado del servicio de saneamiento ha cobrado cierto nivel de prestigio y credibilidad en los últimos años, el cual se soporta en una base técnica y cuyos efectos han permitido que las EPS tengan un grado de sostenibilidad.

5. Otro aprendizaje importante es la necesidad de comprender la lógica de la regulación, que busca promover una mejor situación tanto para los usuarios como para la EPS, a fin de darle mayores posibilidades de contar con los recursos para el mejoramiento y la ampliación del servicio, protegiendo además a los usuarios más vulnerables a través del subsidio cruzado y trasladar ese conocimiento a los diversos actores vinculados, pero sobre todo a los usuarios de los servicios.

Bajo esa concepción se gesta la tarea, previa a la toma de decisiones regulatorias, de la aplicación de diversas medidas de carácter institucional, tales como un diálogo constante que permita a la población y los distintos actores conocer la lógica de las intervenciones y la regulación que lleva a cabo la SUNASS.

Asimismo, es importante resaltar el manejo de una estrategia de atención escalonada en términos de la participación de los funcionarios del organismo regulador en su interacción con los diversos actores; es decir que se conformó un equipo técnico que lo representaba en los diversos espacios e instancias de coordinación, el cual estuvo conformado por los Gerentes de Regulación Tarifaria y de Usuarios, manteniendo a los miembros del Consejo Directivo alejados de la interacción directa con los actores involucrados y, de esta manera, protegerlos de verse influenciados.

Asimismo, la estructura organizacional interna de la SUNASS, que separa internamente a la Alta Dirección de la parte técnica de línea, rompiendo con una línea de dependencia directa que pueda generar un riesgo de direccionamiento de las decisiones, resulta una medida interna e independiente tomada por el regulador para mitigar los riesgos identificados en su dinámica de funcionamiento interno. De esta manera, se ayudó también a atenuar la exposición del Consejo Directivo y del presidente del ente regulador a fin de evitar las acciones de presión que puedan recaer sobre ellos.

6. Por otro lado, las audiencias públicas son un espacio importante para la socialización de las intervenciones, pero el problema es que se llega a ellas cuando ya se tienen avances importantes en materia de estudios tarifarios, lo cual puede resultar en una situación más compleja para lograr trasladar los beneficios y ventajas para los usuarios y para contar con un margen de maniobra también para el regulador.

Para ello, el aprendizaje muestra la necesidad de un trabajo previo a través de micro audiencias en diversas zonas comprendidas en el ámbito de la prestación, a fin de trasladar toda la información y recoger nuevas consideraciones que pueden no haberse tomado en cuenta por parte del regulador, así como la mirada frente a las inversiones que se busca realizar y aportar en la priorización.

Finalmente, es importante conversar con las EPS y sus equipos técnicos, los equipos de atención de usuarios, entre otros que permiten tener una mirada más rica de la propuesta regulatoria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL

2006 *Perú: la oportunidad de un país diferente*. Washington D.C.: Banco Mundial.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1992 *Decreto Ley N° 25965. Crean la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento*. Lima, 19 de diciembre. Consulta: Marzo 2022
<https://s3.amazonaws.com/files.pucp.edu.pe/homepucp/uploads/2016/06/08105745/Guia_PUCP_para_el_registro_y_citado_de_fuentes-2015.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1994 Ley N° 26338 *Ley General de Servicios de Saneamiento*. Lima, 15 de julio. Consulta: febrero de 2022.
<<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26338-jul-22-1994.pdf>>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2000 Ley N° 27332 *Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos*. Lima, 27 de julio. Consulta: octubre de 2021.
<<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/722426/Ley-27332.pdf>>

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

2011 *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*. Panamá: Norma Color. Consulta: 15 de abril de 2014.
<<http://publicaciones.caf.com/>>

COTLER, Julio

1998 *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*. Documento de trabajo n° 97. Serie Sociología y Política n° 17. Lima: IEP.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2008 *El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida*. Informe Defensorial N° 137, Lima.

DUVERGER, Maurice

1982 *Introducción a la Política*. Séptima edición. Barcelona: Ariel.

- 1970 *Sociología Política*. Segunda Edición. Barcelona: Ariel.
- EASTON, David
1992 *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- FAYT, Carlos
1966 *Teoría de la Política*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- FIGUEROA, Oscar
2005 "Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina". *Revista Eure*. Santiago de Chile, volumen 31, nº 94, pp. 41-53.
<http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2005/12/EURE_94_03_FIGUEROA.pdf>
- GILARDI, Fabrizio
2002 "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy* 9(6): 873- 893.
- GILARDI, Fabrizio
2005 "The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors", *Swiss Political Science Review* 11(4): 139-167.
- GUTIERREZ, Andrea
2005 Transporte público y exclusión social. Reflexiones para una discusión latinoamericana tras la década del '90. Ponencia presentada en XIII Congreso latinoamericano de transporte público y urbano, CIDATT, Lima, tema III, capítulo 12, 14 pp. Consulta: 15 de abril de 2014
<<http://www.filo.uba.ar/contenidos/secretarias/publicaciones/catalogos/>>
- HUAPAYA, Mario & SOTO, Ernesto
2012 "De todos y de nadie: el caso del Transporte Público de Lima y Callao y la necesidad de un planeamiento común". *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, año 6, número 12, parte 1, pp. 323-338.
- JIMENEZ, Alonzo

- 2012 “La regulación del Transporte Público en Lima Metropolitana e INDECOPI: A propósito de una discutible Resolución en materia de Barreras Burocráticas”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, año 6, número 12, parte 1, pp. 339-354.
- KEY, V.O.
1962 *Política, Partidos y Grupos de Presión*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- MAJONE, G y LA SPINA, A
1993 “El Estado Regulador”. *Revista Gestión y Política Pública*. México D.F., volumen II, número 2, II semestre, pp. 197-261. Consulta: 05 de julio de 2014. <http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II.No.II_2dosem/MG_Vol.II_No.II_2dosem.pdf>
- McADAM, Doug
2012 “La innovación táctica y el ritmo de la insurgencia”. En BRETT y CANTE (editores). *La voluntad indómita: fundamentos teóricos de la acción colectiva*. Bogotá: Universidad del Rosario, pp. 63- 97.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
2016 Decreto Legislativo N° 1280. Ley marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento. Lima, 28 de diciembre. Consulta: setiembre 2021. <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-marco-de-la-gestion-y-decreto-legislativo-n-1280-1468461-1/>>
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
2017 Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Saneamiento. Lima, 29 d marzo. Consulta: octubre 2021 <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-saneamie-decreto-supremo-n-007-2017-vivienda-1503314-7/>>
- MIRO QUESADA, Francisco
2003 *Introducción a la Ciencia Política*. Segunda Edición. Lima: Editorial Libros y Publicaciones.
- MUÑOZ, Juan y otros
2013 “Comparación del nivel de servicio del transporte público de seis ciudades latinoamericanas”. Ponencia presentada en XVI

Congreso chileno de ingeniería de transporte. Santiago de Chile.
Consulta: 09 de mayo de 2014.

<<http://www.congresotransporte.uchile.cl/index.php/CIT/article/viewArticle/28452>>

NEFFA, Julio César
1998

Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1080-1996): una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad.

OLSON, Mancur
1965

The logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press. Consulta: 8 de junio de 2014

<<http://economiaufac.files.wordpress.com/2011/09/la-logica-de-la-accion-colectiva.pdf>>

ORTEGA, Álvaro
1987

Los gremios como grupo de presión. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.

PALACIOS MEJIA, Hugo
1980

Teoría general del Estado. Segunda edición. Bogotá: Editorial Temis.

PARDO, Carlos
2009

Cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.

PHILLIPS SHIVELY, W.
2003

Power and Choice. An introduction to Political Science. Sexta Edición. México D.F.: McGraw Hill.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
2018

Decreto Supremo N° 054-2018-PCM. Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado. Lima, 18 de mayo. Consulta: setiembre de 2019

RISCO, María & VÁSQUEZ, Joaquín
2012

“El servicio de Transporte Público Urbano de personas: libre mercado y regulación”. *Revista de Derecho Administrativo.* Lima, año 6, número 12, parte 1, pp. 309-322.

- RIVERA, Eugenio
2004 “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”. *Revista Gestión y Política Pública*. México D.F., volumen XIII, número 2, II semestre, pp. 309-372.
<http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Rivera.pdf>
- SARTORI, Giovanni
1992 *Partidos y sistemas de partidos. Un marco para el análisis*. Segunda edición ampliada. Madrid: Alianza Editorial.
- TASSANO, Herbert
2008 *Los Organismos Reguladores de Servicios Públicos. Revista de Derecho Administrativo*. Lima, Número 4, pp. 89-106.
<<file:///D:/Perfil%20RValdivia/Descargas/Los%20organismos%20reguladores%20PUCP.pdf>>
- TILLY, Charles
2008 *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TORRES, Raúl
2012 “Introducción a la regulación del transporte en el Perú”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, año 6, número 12, parte 1, pp. 301-308.
- UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
2016 “Medición de la Independencia Formal de Autoridades Regulatorias Formales de Autoridades Regulatorias en Telecomunicaciones utilizando una adaptación del Índice Gilardi”
- VENERO CRUZ, PALOMA
2018 “Escenarios y actores en la agenda de la Reforma del Transporte en la gestión de Susana Villarán”. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de gobierno y Políticas Públicas
- WORLD RESOURCE INSTITUTE
2010 *Modernización del transporte público*. Washington: EMBARQ. Consulta: 15 de abril de 2014.

<<http://www.wri.org/publication/modernizing-public-transportation>>

ANEXOS

Índice de Gilardi (2002) aplicado al caso de estudio

INDICADOR	PUNTAJE	RESULTADO
Estatus del Jefe de la Agencia	0.20	0.75
1. ¿Cuál es el periodo (años) del jefe de la agencia?		
Más de 8 años	1	
De 6 hasta 8 años	0.8	
5 años	0.6	0.6
4 años	0.4	
Menos de 4 años o a la discreción de él quien lo nombró	0.2	
No hay mandato fijo	0	
2. ¿Quién elige a la autoridad máxima de la agencia?		
Miembros del consejo directivo	1	
Combinación del congreso y gobierno	0.75	
El congreso	0.5	
El gabinete	0.25	
Uno o dos ministros	0	0
3. ¿Cómo se despide a la autoridad máxima de la agencia?		
Imposible	1	
Posible, pero solamente bajo condiciones no relacionadas con la política (corrupción, etc.)	0.67	0.67
No hay condiciones específicas para despedir el director	0.33	
La autoridad que nombró el director puede despedirlo	0	
4. ¿El director puede asumir otros puestos en el gobierno?		
No	1	1
Solamente con permiso del gobierno	0.5	
Sí, sin provisiones específicas	0	
5. ¿Se puede renovar el mandato del director?		
No	1	
Sí, una sola vez	0.5	0.5
Sí, más de una vez	0	
6. ¿Se requiere formalmente que la autoridad máxima de la entidad sea independiente del gobierno? (es decir, que no pertenezca a ninguna entidad gubernamental o no tenga afiliaciones políticas)		
Sí	1	1
No	0	

Estatus de los miembros del Consejo Directivo		0.20	0.42
7. ¿Cuántos años es el mandato de los miembros del Consejo?			
Más de 8 años	1		
Desde 6 hasta 8 años	0.8		
5 años	0.6		0.6
4 años	0.4		
Menos de 4 años, o a la discreción de los que elijan el director	0.2		
No hay plazo fijo	0		
8. ¿Quién nombra los miembros del Consejo Directivo?			
El director de la agencia	1		
Combinación del congreso y gobierno	0.75		
El congreso	0.5		
El gabinete	0.25		
Uno o dos ministros	0		0
9. ¿Cómo despiden a un miembro del consejo directivo?			
Imposible	1		
Posible, pero solamente bajo condiciones no relacionadas con la política (corrupción, etc.)	0.67		0.67
No hay condiciones específicas para despedir el director	0.33		
La autoridad que nombró el director puede despedirlo	0		
10. ¿Pueden los miembros del consejo directivo tener otras posiciones gubernamentales?			
No	1		
Solamente con permiso del gobierno	0.67		
Sí, bajo ciertas provisiones específicas	0.33		0.33
Sí, sin provisiones específicas	0		
11. ¿Se puede renovar el mandato de los miembros del consejo directivo?			
No	1		
Sí, una sola vez	0.5		0.5
Sí, más de una vez	0		
12. ¿Se requiere formalmente que los miembros del Consejo Directivo sean independientes del gobierno? (es decir, que no pertenezcan a ninguna entidad gubernamental o no tengan afiliaciones políticas)			
Sí	1		
No	0		0
Relacionamiento con el Gobierno y el Parlamento		0.20	0.8
13. ¿El marco normativo establece formalmente la independencia de la agencia del gobierno?			
Sí	1		1
No	0		
14. ¿Cuáles son las obligaciones de la agencia con respecto al gobierno?			
No hay obligaciones formales	1		1
Se tiene que presentar un informe anual de información solamente	0.67		
Se tiene que presentar un informe anual para aprobación	0.33		

La agencia está bajo el control del gobierno	0	
15. ¿Cuáles son las obligaciones de la agencia con respecto al Parlamento?		
No hay obligaciones formales	1	1
Se tiene que presentar un informe anual de información solamente	0.67	
Se tiene que presentar un informe anual para aprobación	0.33	
La agencia está bajo el control del gobierno	0	
16. ¿Existe alguna entidad, fuera de las cortes de justicia, que pueda rechazar una decisión de la agencia?		
No existe	1	1
Existe una entidad especializada	0.67	
El gabinete de ministros, bajo ciertas condiciones	0.33	
El gabinete de ministros, sin necesidad de una condición en particular	0	
Autonomía financiera y organizacional		0.20 0.4
17. ¿De dónde proviene el presupuesto de la agencia?		
De aportes hechos por los operadores	1	
De aportes hechos por los operadores y presupuesto del gobierno	0.5	0.5
De presupuesto del gobierno	0	
18. ¿Quién controla el presupuesto?		
La misma agencia	1	1
La entidad de control fiscal del gobierno o el poder judicial	0.67	
Tanto la misma agencia como el gobierno	0.33	
El gobierno solamente	0	
19. ¿Quién determina la organización interna de la agencia?		
La misma agencia	1	1
Tanto la agencia como el gobierno	0.5	
El gobierno	0	
20. ¿Quién determina la composición del personal de la agencia – contratación, despido, tipos de expertise, etc.?		
La misma agencia	1	1
Tanto la agencia como el gobierno	0.5	
El gobierno	0	
competencia Regulatoria		1
21. ¿Comparte la agencia su autoridad con otro ente del gobierno?		
Sí	0	
No	1	1
Resultado final		0.73

LISTA DE TABLAS

<i>Tabla 1. Actores Institucionales I</i>	6
<i>Tabla 2. Nueva estructura tarifaria</i>	32
<i>Tabla 3. Análisis de actores</i>	44
<i>Tabla 4. Aplicación del índice de independencia de las agencias reguladoras</i>	58

LISTA DE FIGURAS/GRÁFICOS

<i>Gráfico 1: Proceso de Regulación Tarifaria</i>	8
<i>Gráfico 2: Actores institucionales II</i>	10
<i>Gráfico 3. Comunicado de la PCM</i>	35

