



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho  
Ministerial

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"



Reg. 883

CLAUDIA COOPER FORT  
MINISTRA

15 DIC. 2017

Lima,

OFICIO N° 2543 -2017-EF/10.01

Señor

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Av. Abancay s/n. Plaza Bolívar. Cercado de Lima

Presente.-

Asunto: Proyecto de Ley N° 1545/2016-CR, que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín.

Referencia: Oficio P.O. N° 0016-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita se emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1545/2016-CR, que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín.

Al respecto, se remite adjunto copia del Informe N° 269-2017-EF/62.01 elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad de este Ministerio y del Oficio N° 565-2017/DE-FONAFE del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA  
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

### INFORME N° 269-2017-EF/62.01

Para : Señor  
**CÉSAR LIENDO VIDAL**  
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 1545/2016-CR, que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín.

Referencia : a) Oficio N° 831-2016-2017/CEM-CR  
b) Oficio P.O. N° 0016-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
c) Oficio N° 565-2017/DE-FONAFE

Fecha : 21 SEP 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a los documentos de la referencia a) y b), mediante los cuales la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de Gestión del Estado del Congreso de la República solicitan opinión al Ministerio de Economía y Finanzas con respecto al Proyecto de Ley N° 1545/2016-CR, que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín (en adelante, Proyecto).

Al respecto, esta Dirección General, en el marco de sus competencias y en base al documento de la referencia c), formula observaciones sobre el Proyecto, por los argumentos que se exponen a continuación.

#### I. ANTECEDENTES

1. El Proyecto declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín, a partir de separar la empresa estatal Electro Oriente S.A. La finalidad de dicha medida es mejorar el acceso al servicio y su calidad.
2. Esta Dirección General tiene, entre otras, la función de apoyar en el diseño e implementación de planes de desarrollo de competitividad regional en el ámbito del mercado energético en consistencia con el diseño de la política económica general<sup>1</sup>. Asimismo debe emitir opinión en los temas de su competencia, respecto de las consultas formuladas vinculadas a las empresas en las que el FONAFE tiene participación, previa opinión de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (en adelante, DGPMDF)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Establecido en el literal a) del artículo 143 del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF.

<sup>2</sup> Establecido en el literal h) del artículo 140 del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF.





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"


### **III. CONCLUSIONES**

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Dirección General, en el marco de sus competencias y en base al documento de la referencia c), formula observaciones sobre el Proyecto, por cuanto:

- i. La declaratoria de interés nacional a que se refiere el artículo 1 del Proyecto resultaría inefectiva e innecesaria para brindar un suministro eléctrico de calidad para los ciudadanos.
- ii. Sin perjuicio de lo anterior, dado que en este sector existen rendimientos de escala y, por ende, los costos promedios son menores mientras mayor sea el tamaño de la operación, crear una empresa pública adicional generaría pérdidas en la eficiencia, impactando así en el acceso y la calidad del servicio. Adicionalmente, las pérdidas de eficiencia también podrían tener un impacto en el aumento de las tarifas.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,



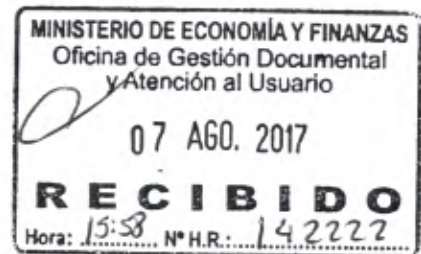
**PEDRO HERRERA CATALÁN**  
Director General  
Dirección General de Asuntos de Economía  
Internacional, Competencia y Productividad



OFICIO N° 565 -2017/DE-FONAFE

Lima, 04 AGO. 2017

Señorita  
Angela Grossheim Barrientos  
Secretaria General  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Jirón Junín N° 319  
Lima.-



Asunto : Opinión a proyecto de Ley que crea Electro San Martín

Referencia : Oficio N° 3571-2017-EF/13.01

De mi consideración:

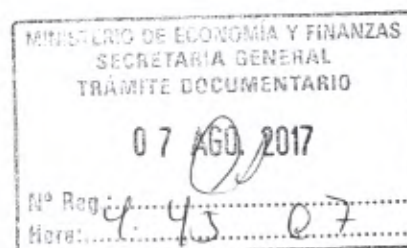
Me dirijo a usted, en atención al oficio de la referencia mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1545/2016-CR que propone: *"Declarar la necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de Servicio Público de Electricidad de San Martín – Electro San Martín"*.

Al respecto, en adjunto sírvase encontrar el Informe N° 055-GLR/2017-FONAFE, por el cual se concluye, entre otros aspectos, que no existen criterios técnicos, económicos ni legales que se desprendan del Proyecto de Ley que justifiquen la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín; teniendo en consideración que la actividad de distribución requiere de empresas que permitan generar economías de escala para que se impulse la eficiencia en la prestación del servicio, la idea de crear nuevas empresas se encuentra fuera de la lógica o modelo de negocio que se infiere de la regulación de la actividad de distribución de electricidad en el Perú.

Sin otro particular, quedo de usted.

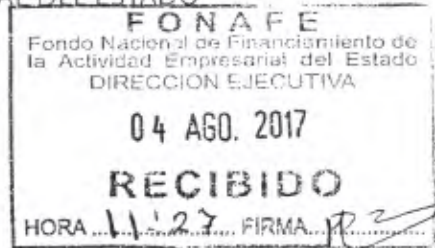
Atentamente,

  
.....  
Roberto Martín Sala Rey  
Director Ejecutivo (e)  
FONAFE



Adjunto.: Informe N° 055-GLR/2017-FONAFE

INFORME N° 055 -2017/GLR-FONAFE



A : Roberto Sala Rey  
Director Ejecutivo (e)  
DE : Gina Vega Ponce de León  
Gerente Corporativo de Asuntos Legales y Regulatorios (e)  
ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1545/2016-CR, que propone "Declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín"  
Fecha : 03/08/2017

I. SUMILLA

El presente informe contiene la opinión legal de esta gerencia acerca del Proyecto de Ley N° 1545-2016-CR que propone declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín" (En adelante, Proyecto de Ley).

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27170 – Ley de Creación de FONAFE.
- Decreto Legislativo N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, y sus modificatorias, en adelante, LCE.
- Decreto Legislativo N° 1031, Decreto Legislativo que Promueve la Eficiencia de la Actividad Empresarial del Estado.
- Ley N° 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.
- Decreto Supremo N° 072-2000-EF, aprueba el Reglamento de la Ley N° 27170.
- Decreto Supremo N° 176-2010-EF, aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1031.



III. ANTECEDENTES

El 15 de junio de 2017, los miembros del grupo parlamentario Fuerza Popular y otros congresistas presentaron el Proyecto de Ley N° 1545-2016-CR que propone declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín.



ANALISIS

4.1. Sobre FONAFE

De conformidad con la Ley N° 27170, FONAFE es una empresa de derecho público adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo rol es normar y dirigir la actividad

143502



empresarial del Estado, siguiendo su propósito inicial y fundamental de buscar permanentemente la eficiencia en la gestión de las empresas.

Cuenta entre sus principales funciones, conforme al artículo 3° de la Ley N° 27170, aprobar las normas de gestión de las empresas en las que su participación accionaria es mayoritaria, así como ejercer la titularidad de las acciones representativas del capital social de todas las empresas, creadas o por crearse, en las que participa el Estado, y administrar los recursos derivados de dicha titularidad.

#### 4.2. Sobre Electro Oriente

Empresa estatal de derecho privado, íntegramente de propiedad del estado, constituida como sociedad anónima, a cargo del FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado), con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Sus servicios son de necesidad y utilidad pública y de preferente interés social. Dicha empresa brinda el servicio de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica con el carácter de servicio público o de libre contratación dentro de su área de concesión, en los departamentos de Loreto, San Martín y parte de los departamentos de Amazonas y Cajamarca.

#### 4.3. Requisitos constitucionales para la Actividad Empresarial del Estado

De conformidad con la Constitución Política del Perú, para la creación de una empresa estatal se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el Artículo 60°, el cual exige tres requisitos esenciales:

- i. Autorización por Ley expresa para la realización de la actividad empresarial estatal.
- ii. Realización subsidiaria de la actividad empresarial estatal.
- iii. Alto interés público o la manifiesta conveniencia nacional.

Como se señala en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, actualmente las regiones de San Martín y Loreto gozan del suministro de energía eléctrica brindada por la empresa estatal Electro Oriente, por lo que no queda claro si lo que se busca con el proyecto de ley es que Electro Oriente deje de operar en dicha Región y crear una empresa de forma paralela.

Si perjuicio de lo anterior, el Proyecto de Ley contiene un solo artículo que declara de necesidad pública y preferente interés nacional **la creación de la empresa**, ésta indudablemente debe enmarcarse dentro de los requisitos esenciales señalados en la Constitución, entre ellos el alto interés público o la manifiesta conveniencia nacional, al respecto, se advierte de los fundamentos de la propuesta que existiría una aparente insatisfacción de la población por la calidad los servicios brindados por Electro Oriente, por lo que se propone la creación de esta nueva empresa; sin embargo, consideramos que la creación de una empresa por sí misma no implica la mejorara en la calidad del servicio de electricidad, para lograr ese cometido se debe realizar un análisis de la realidad de la actividad de distribución: inversiones en infraestructura, fuentes de financiamiento y estructura de costos de la empresa que no han sido parte del fundamento del Proyecto de Ley y que analizaremos en el presente informe.





#### 4.4. De la ineficiencia de duplicar estructuras societarias y orgánicas en el modelo de negocio de la distribución eléctrica

El Proyecto de Ley planteado no ha considerado que la actividad de distribución eléctrica al ser un monopolio natural, es una actividad regulada, cuyo objetivo es simular la competencia para lograr las condiciones de precio (tarifa) y calidad óptimas orientadas a no perjudicar al cliente final, en este caso los usuarios.

Cabe precisar que el modelo regulatorio aplicable en las Empresas de Distribución en el Perú, empresa modelo eficiente, privilegia o incentiva la eficiencia y reducción de costos operativos y administrativos. En ese sentido, la tendencia para lograr un mayor retorno en dicha actividad, es la conglomeración o aprovechamiento de economías de escala hasta llegar a un nivel óptimo de clientes que aseguren que los costos incurridos por las mismas sean eficientes y aseguren una rentabilidad o recupero de la inversión por la ejecución del negocio en un periodo determinado.

Dicho aspecto, ha sido ratificado en el *Libro Blanco del Marco Regulatorio*<sup>1</sup> de la Distribución Eléctrica en el Perú, en el cual se establece como recomendación, que las empresas pequeñas pudieran unirse o integrarse con empresas mayores para tener economías de escala y poder mejorar su eficiencia. Con lo señalado, es pertinente concluir que lo correcto en la actividad de distribución eléctrica es generar economías de escala y no escindir las empresas. Cabe recordar que la aplicación del concepto de economías de escala "(...) se presenta cuando la ampliación de la escala de producción permite que ésta crezca con más rapidez que los insumos. Es decir, si se incrementan de manera proporcional todos los insumos, la producción se incrementa todavía más, lo que genera costos medios y marginales decrecientes en la industria. La idea es que hay industrias que operan con costos fijos muy elevados y costos variables muy bajos, lo que vuelve decreciente al costo unitario. En consecuencia es más eficiente que una sola empresa abastezca a este mercado en lugar de dos o más empresas al mismo tiempo.

En consecuencia, la creación de una nueva persona jurídica para brindar un mismo servicio, contrariamente a lo señalado en el Proyecto de Ley en análisis, incrementa los costos de personal y genera duplicidad en las estructuras organizacionales, originando, inclusive, mayores gastos administrativos derivados de las obligaciones de reporte a entidades supervisoras y reguladoras.

Por lo tanto, no resultaría eficiente crear una nueva empresa a partir de la unidad de negocio San Martín de Electro Oriente, teniendo en consideración que el servicio de distribución es un servicio regulado que incentiva la eficiencia operativa y el aprovechamiento de economías de escala.

#### 5. Respecto de las tarifas para la distribución de energía eléctrica

Como se ha señalado anteriormente, la actividad que se desarrolla es un Monopolio Natural, por ello, el precio del servicio es determinado por una autoridad administrativa denominada Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN, a través de la Norma Procedimientos para Fijación de Precios

<sup>1</sup> Se puede acceder al Libro Blanco del Marco Regulatorio a través del siguiente enlace:  
[http://www2.osinerg.gob.pe/Novedades/20091126\\_Libro%20Blanco\\_CD\\_ME-IIT.PDF](http://www2.osinerg.gob.pe/Novedades/20091126_Libro%20Blanco_CD_ME-IIT.PDF)



Regulados, establece el procedimiento para Fijación de Tarifas de Distribución Eléctrica: Valor Agregado de Distribución (VAD) y Cargos Fijos.

En ese sentido, consideramos que previo a la creación de la futura empresa, se debería realizar un análisis de cálculo de tarifa, de tal modo que refleje la estructura de la empresa; es decir, analizar los márgenes operacionales y comerciales para la determinación de la rentabilidad, permitiéndole a la futura empresa recuperar sus inversiones y costos de operación y mantenimiento.

Este aspecto tiene tanta importancia como la calidad del servicio, pese a ello, no ha sido expuesto en ningún extremo del proyecto de ley, pues como toda empresa que es creada para la generación de rentabilidad y ser autosostenible en el tiempo, es indispensable que se evalúe si el número de usuarios con el que contaría la futura empresa en la Región San Martín cubrirán los costos para hacerla viable económicamente.

#### 4.6 Respecto a los costos de la actividad de distribución de energía eléctrica

Actualmente, Electro Oriente distribuye sus costos entre todos los clientes con los que cuenta en las diferentes zonas de concesión atribuidas, despojarla de la zona de San Martín, implicará una pérdida de un porcentaje de usuarios a favor de Electro San Martín; no obstante, esta última empresa contaría únicamente con un número limitado de clientes que en teoría debieran aportarle el ingreso económico suficiente para brindar el servicio de energía eléctrica en dicha Región.

En ese sentido, atendiendo a que Electro San Martín tendría indudablemente un menor número de clientes que Electro Oriente, su volumen de ventas será menor, lo que conllevaría a esta empresa a pagar un costo mayor por la generación del servicio del que actualmente paga Electro Oriente, esto en aplicación del concepto de economía de escala, lo que haría evaluar la conveniencia de su creación.

Con motivo de la propuesta de creación de una empresa regional de Servicio Público de Electricidad en Madre de Dios, la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas afirmó, mediante el Informe N° 019-2012/DGE-DNE remitido al Congreso de la República a través del Oficio N° 2275-2013-MEM/SEG con fecha de recepción del 28 de octubre de 2013, lo siguiente: *"en lugar de buscar disociar las empresas estatales, por el contrario se deberían fusionar conformando grupos o empresas que atiendan más de una Región (o macro Regiones), a fin de generar en las empresas economías de escala que les permitan tener mayor eficiencia en su gestión y mejora del servicio que prestan a los usuarios, coadyuvando a su sostenibilidad"*.

La creación de Electro San Martín implicaría la salida de Electro Oriente de la Región San Martín, migrando los usuarios de dicha Región hacia la futura empresa para el abastecimiento del servicio; sin embargo, no se efectúa un análisis del impacto de los costos que ésta asumiría al contar con un número limitado de usuarios ya que su zona de concesión será menor en comparación a Electro Oriente.

En ese sentido, consideramos que no es válido afirmar sin sustento de costos y análisis financiero que el sólo hecho de crear una empresa para una zona de concesión específica, generará el beneficio que se señala en la exposición de motivos, pues ello sería consecuencia de una serie de factores que se encuentran asociados a la estructura de costos de cada una de las empresas.





Como se sabe, las tarifas de distribución eléctrica reconocen los costos eficientes en que las empresas distribuidoras incurren para el desarrollo de las actividades de distribución eléctrica, las mismas que permiten la prestación del servicio público de electricidad. En ese sentido, consideramos que el Proyecto de Ley carece de fundamentación técnica en ese sentido.

#### 4.7 Respeto de la calidad del servicio y la creación de Electro San Martín

De forma previa debemos manifestar que nos encontramos de acuerdo en que se mejoren los servicios, pero para ello se debe tener en cuenta más de una variable para lograr ese cometido, dadas las características del servicio de distribución eléctrica se requiere, para ello, mejores fuentes de financiamiento y recursos asociados para mejorar la infraestructura y ampliar la misma.

En virtud de lo anterior, podemos señalar que la creación de una empresa por sí misma no logrará mejorar la calidad del servicio de electricidad, para lograr ese cometido se debe realizar un análisis de la realidad de la actividad de distribución: inversiones en infraestructura, fuentes de financiamiento y estructura de costos de la empresa.

#### 4.6 Del análisis Costo – Beneficio

Respecto de este punto, se ha mencionado que la constitución de Electro San Martín, no genera gastos al Tesoro Público. Esta afirmación no toma en cuenta el modelo económico eficiente que deben observar las empresas de distribución eléctrica y la teoría de economías de escala; pues su inobservancia originará incrementos en los costos de personal, duplicidad en las estructuras organizacionales, gastos administrativos derivados de las obligaciones de reporte a entidades supervisoras y reguladoras. Es decir, en caso la norma fuere aplicable generaría costos que entendemos deberían ser cubiertos con recursos del Estado.

En ese marco, consideramos que si la norma fuera aprobada, se podría vulnerar lo dispuesto en el Artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que señala expresamente que: *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos”*.

### V. CONCLUSIONES

- 5.1 No existen criterios técnicos, económicos ni legales que se desprendan del Proyecto de Ley que justifiquen la creación de la empresa regional de servicio público de electricidad de San Martín – Electro San Martín; teniendo en consideración que la actividad de distribución requiere de empresas que permitan generar economías de escala para que se impulse la eficiencia en la prestación del servicio, en ese sentido, la idea de crear nuevas empresas en la zona de concesión de empresas actualmente constituidas, se encuentra fuera de la lógica o modelo de negocio que se infiere de la regulación de la actividad de distribución de electricidad en el Perú.
- 5.2 La creación de una empresa por sí misma no logrará mejorar la calidad del servicio de electricidad, para lograr ese cometido se debe realizar un análisis de la realidad de la actividad de distribución: inversiones en infraestructura, fuentes de financiamiento y estructura de costos de la empresa.


- 5.3 Si la norma fuera aprobada, se vulneraría lo dispuesto en el Artículo 79 de la Constitución Política del Perú, dado que estaría declarando de interés la creación de una nueva empresa, lo que origina incrementos en los costos de personal, duplicidad en las estructuras organizacionales y gastos administrativos derivados de las obligaciones de reporte a entidades supervisoras y reguladoras.

Atentamente,



Michael Duran Vargas  
Ejecutivo de Asuntos Legales de las Empresas de la Corporación

Esta gerencia hace suyo el informe que antecede,



Gina Vega Ponce de León  
Gerente Corporativa de Asuntos Legales y Regulatorios (e)