Gobernanza de reguladores

Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería de Perú



OCDE

Gobernanza de reguladores

Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería de Perú

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2019), *Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería de Perú*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris.
https://doi.org/10.1787/9789264310827-es

ISBN 978-92-64-31081-0 (impresa)
ISBN 978-92-64-31082-7 (pdf)

Gobernanza de reguladores
ISSN 2522-2198 (impresa)
ISSN 2522-2201 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Cover © Leigh Prather - Fotolia.com, © Mr.Vander - Fotolia.com, © magann - Fotolia.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

Los reguladores económicos deben cumplir un importante rol como "árbitros" imparciales para garantizar la predictibilidad y certidumbre de los regímenes regulatorios-factores cruciales para atraer inversiones. Su trabajo es inherentemente complejo, y requiere la participación neutral de diversos actores interesados, incluyendo el gobierno, los ciudadanos y los operadores. El modelo de regulación económica independiente, basado en una sólida capacidad técnica, transparencia, autonomía y participación constructiva de los actores interesados, puede ayudar a los reguladores a enfrentar esta complejidad. Además, reguladores independientes pueden brindar certeza a los mercados y a la sociedad durante períodos de inestabilidad externa. Sin embargo, los reguladores necesitan estar bien preparados para llevar a cabo estas tareas fundamentales y seguir el ritmo de las evoluciones del mercado.

Para ayudar a los reguladores a enfrentar estos retos, la OCDE ha desarrollado un marco para evaluar y fortalecer su desempeño organizacional y sus estructuras de gobernanza. El marco analiza la gobernanza interna y externa de los reguladores, incluyendo sus estructuras organizacionales, comportamiento, mecanismos de rendición de cuentas, procesos de negocio, presentación de informes y la gestión del desempeño; así como la claridad de sus funciones, relaciones, y distribución de facultades y responsabilidades con otros actores interesados, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Este informe aplica este marco de la OCDE al Osinergmin, el regulador peruano para los mercados de energía e infraestructura en gran y mediana minería. La revisión ha encontrado que el Osinergmin ha logrado una sólida reputación como regulador autónomo y que es técnicamente competente para ejercer sus labores. El regulador ha evolucinando absorbiendo funciones adicionales y cambiando sus competencias en los últimos 20 años.

Aunque esta revisión considera que el Osinergmin se ha adaptado con un grado relativamente alto de éxito para cumplir con su cambiante mandato desde 1997; el regulador también enfrenta diversos desafíos. Principalmente, el regulador debe apoyarse en su competencia técnica y luchar para convertirse en una organización más proactiva, con objetivos más claros para los sectores regulados y con un rol institucional estable.

El informe proporciona recomendaciones para ayudar al Osinergmin a enfrentar este desafío clave. El propósito de estas recomendaciones es complementar los continuos esfuerzos del Osinergmin para mejorar sus procesos de gobierno, siempre congruentes con las mejores prácticas. La revisión subraya, entre otros aspectos, la importancia de coordinar con otras agencias con mayor formalidad y regularidad, comunicar mejor los impactos de las medidas de austeridad y fiscales y crear prácticas de consulta más sólidas para fortalecer la participación de los actores interesados.

Las acciones descritas en este informe, entre otras, podrían ayudar al Osinergmin a basarse en su trabajo técnico y reputación para convertirse en un ejemplo de madurez institucional en la administración pública de Perú.

Esta revisión, que se realizó en paralelo a la del OSIPTEL, el regulador de las telecomunicaciones de Perú, recomienda que los cuatro reguladores económicos del país trabajen juntos de manera más eficaz para compartir las mejores prácticas y abordar desafíos comunes.

Este informe es parte del programa de trabajo de la OCDE sobre la gobernanza de los reguladores y política regulatoria, encabezado por la Red de Reguladores Económicos y el Comité de Política Regulatoria del mismo organismo, con el respaldo de la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública. Su misión consiste en ayudar al gobierno en todos los niveles a diseñar e implementar políticas estratégicas innovadoras y basadas en evidencias que respalden el desarrollo económico y social sostenible.

Reconocimientos

Lorenzo Casullo, James Drummond y Andrea Pérez coordinaron y prepararon este informe, bajo la guía de Anna Pietikainen. El trabajo que sustenta el informe lo encabezó Filippo Cavassini. Anna Pietikainen, Filippo Cavassini, Shelly Hsieh y Nick Malyshev, jefe de la División de Política Regulatoria, proporcionaron comentarios sustanciales al informe. Este trabajo recibió la motivación y apoyo de Marcos Bonturi, director, e Irène Hors, directora adjunta, de la Dirección de Gobernanza Pública. Jennifer Stein coordinó el proceso editorial, y Kate Lancaster y Andrea Uhrhammer proporcionaron apoyo editorial. Alejandro Camacho, del Centro de la OCDE en México, prestó su apoyo para la traducción del informe al español, la que fue preparada por Solar Servicios Editoriales.

El equipo incluyó a tres revisores pares de los miembros de la Red de Reguladores Económicos de la OCDE (NER, por sus siglas en inglés), que participaron en una misión de política en Perú y proporcionaron información y retroalimentación valiosas a lo largo del desarrollo del estudio: Cristina Cifuentes, comisionada de la Comisión Australiana de la Competencia y del Consumidor (ACCC); Sergio Pimentel, comisionado de la Comisión Nacional de Hidrocarburos de México (CNH) y Ana Albuquerque, miembro del Consejo Ejecutivo de la Autoridad Reguladora del Agua de Portugal (ERSAR).

El informe no habría sido posible sin el apoyo del Osinergmin y su personal. En especial, el equipo desea agradecer a los siguientes colegas por su valiosa asistencia para recolectar datos e información, organizar las misiones del equipo en Perú y proporcionar retroalimentación en diferentes etapas del desarrollo del estudio: Daniel Schmerler, presidente del Consejo Directivo; José Carlos Velarde, gerente general; Abel Rodriguez, jefe de la Gerencia de Políticas y Análisis Económico; Víctor Raúl Zurita Saldaña, especialista *senior* de la Gerencia de Políticas y Análisis Económico; Darha Chávez Vásquez, asistente de la Gerencia de Políticas y Análisis Económico; y, Ksenia Gutsol, becaria Fulbright de Políticas Públicas. Las entrevistas y comentarios de los diferentes actores interesados del sector público y de la industria durante el proceso de revisión también contribuyeron al análisis que se presenta en el informe.

El borrador del informe se analizó en le Red de Reguladores Económicos de la OCDE en noviembre de 2018.

Índice

Siglas y abreviaturas **11**

Resumen ejecutivo **15**

Evaluación y recomendaciones **19**

Introducción 19
Mensaje de alto nivel 19
Rol y objetivos 20
Insumos 26
Proceso 30
Rendimiento y resultados 41
Nota 45
Referencias 46

Capítulo 1. Contexto del sector **47**

Instituciones 48
Política y proceso regulatorio 53
Reformas en los sectores regulados y descripción general de los mercados 56
Notas 65
Referencias 66

Capítulo 2. Gobernanza del regulador de energía y minería de Perú **69**

Rol y objetivos 70
Insumos 82
Proceso 93
Rendimiento y resultados 111
Notas 115
Referencias 116
Anexo 2.A. Plan estratégico e indicadores 117
Anexo 2.B. Encuesta de Percepción a Empresas Reguladas y Supervisadas (EPERS) 120

Anexo A. Metodología **123**

Marco analítico 124
Indicadores de desempeño 126
Criterio 128
Referencias 129

Cuadros

Cuadro 1. Plan estratégico del Osinergmin 25
Cuadro 2. Porcentaje del aporte por regulación del Osinergmin, 2017-19 26
Cuadro 3. Presupuesto y ejecución anuales del Osinergmin, 2015-17 27
Cuadro 4. Objetivos estratégicos del Osinergmin de acuerdo con el marco de insumos – procesos, rendimiento – resultados de la OCDE 42
Cuadro 1.1. Marcos y políticas que guían la elaboración de regulaciones en el Poder Ejecutivo 54
Cuadro 1.2. Entidades en el sector de hidrocarburos líquidos 58
Cuadro 1.3. Compañías de electricidad en Perú 62
Cuadro 1.4. Consumidores en el sector energético 62
Cuadro 1.5. Compañías mineras reguladas en Perú 64
Cuadro 2.1. Supervisiones realizadas por el Osinergmin (2017) 72
Cuadro 2.2. Organismos públicos peruanos involucrados en los sectores de energía y minería o con el regulador 74
Cuadro 2.3. Convenios firmados por el OSINERGMIN con otras entidades 77
Cuadro 2.4. Objetivos Institucionales Estratégicos del Osinergmin 2014-2021 82
Cuadro 2.5. Tasa de contribuciones regulatorias, 2017-19 83
Cuadro 2.6. Presupuesto anual y su ejecución por el Osinergmin, 2015-18 84
Cuadro 2.7. Personal del Osinergmin por categoría, 2014-18 87
Cuadro 2.8. Personal profesional del Osinergmin por categoría, 2018 87
Cuadro 2.9. Personal masculino/femenino por categoría, 2018 87
Cuadro 2.10. Escalas de remuneración en agencias regulatorias en Perú (en PEN) 90
Cuadro 2.11. Historia de 10 años de los miembros del Consejo del Osinergmin 95
Cuadro 2.12. Diferencias metodológicas entre el AIR completo y la mini-AIR del Osinergmin 100
Cuadro 2.13. Multas administrativas emitidas y pendientes, por etapa de 1998-2017 104
Cuadro 2.14. Órganos resolutivos del Osinergmin 105
Cuadro 2.15. Decisiones del Osinergmin apeladas en tribunales y resultados 107
Cuadro 2.16. Temas debatidos por el Osinergmin en las Comisiones Ordinarias del Congreso 109
Cuadro 2.17. Solicitudes de información y opinión del Congreso por periodo parlamentario 111

Cuadro anexo 2.B.1. Resumen de categorías de preguntas que se hacen en la encuesta EPERS 120
Cuadro A A.1. Criterios para evaluar el propio marco de desempeño de los reguladores 126

Gráficas

Gráfica 1.1. Estructura del Poder Ejecutivo del gobierno de Perú 48
Gráfica 1.2. Proceso legislativo de Perú 54
Gráfica 1.3. Estructura de la producción de energía primaria, 2016 57
Gráfica 1.4. Estructura del consumo final de energía por sector económico, 2016 58
Gráfica 1.5. Taxonomía del sector de energía en Perú después de las reformas (2017) 60
Gráfica 1.6. Organización del mercado de electricidad de Perú 60
Gráfica 2.1. Poderes y funciones de los reguladores peruanos 71
Gráfica 2.2. Proceso de presupuesto basado en resultados del Osinergmin 86
Gráfica 2.3. Estructura organizacional del Osinergmin 97

Gráfica A A.1. Principios de las mejores prácticas de la OCDE en materia de gobernanza de los reguladores 125
Gráfica A A.2. Marco de insumos-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño 127

Encuadros

Encuadro 1. Ejemplos de coordinación entre agencias regulatorias 23
Encuadro 2. Coordinación en el sector energético de México 24
Encuadro 3. Elaboración de presupuesto en reguladores de Portugal y Canadá 28
Encuadro 4. Participación de los consumidores en decisiones regulatorias económicas en la regulación energética en Australia 35
Encuadro 5. La estrategia de cumplimiento y supervisión de ACCC 37
Encuadro 6. Herramientas de Cumplimiento e Inspecciones Regulatorias de 2018 de la OCDE 38
Encuadro 7. Estudios de mercado por el regulador de telecomunicaciones de Italia (AGCOM) 45
Encuadro 1.1. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) 49
Encuadro 1.2. Estudio de la OCDE de Política Regulatoria en Perú 55
Encuadro 1.3. El Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) 63
Encuadro 2.1. Procedimiento para el establecimiento de tarifas del Osinergmin para 2018-22 y Decreto No. 027-2018-MEM 79
Encuadro 2.2. Misión del Osinergmin 81
Encuadro 2.3. Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública de Perú: gobernanza integrada para el crecimiento incluyente. 88
Encuadro 2.4. Proceso de selección del Consejo Directivo 93
Encuadro 2.5. Consejos de Usuarios 101
Encuadro 2.6. Uso de datos de desempeño en las funciones regulatorias 113

Encuadro A A.1. Secuencia lógica de insumos-proceso-rendimiento-resultados 125

Siglas y abreviaturas

ACCC	Comisión de Competencia y Consumidores de Australia
ACR	Análisis de Calidad Regulatoria
AGCOM	Autoridad para supervisar el sector de telecomunicaciones en Italia
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
APP	Asociaciones Público Privadas
ARIAE	Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía
ASEA	Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente de México
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República del Perú
CMCR	Comisión Multisectorial sobre Calidad Regulatoria
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos de México
COES	Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional,
CODECO	Comisión Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos
CPP	Constitución Política del Perú
CRE	Comisión Reguladora de Energía de México
CTE	Comisión de Tarifas de Electricidad
DAV	Valor Agregado de Distribución
DREM	Direcciones Regionales de Energía y Minas
EPERS	Encuesta de Percepción a Empresas Reguladas y Supervisadas
ERSAR	Regulador de Agua y Saneamiento de Portugal
FISE	Fondo de Inclusión Social Energético
FOSE	Fondo de Compensación Social Eléctrica
GAJ	Gerencia Asesoría Jurídica
GART	Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria
GCI	Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Interinstitucionales
GFE	Gerencia de Fiscalización Eléctrica
GFGN	Gerencia de Fiscalización de Gas Natural

GFHL	Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos
GFM	Gerencia de Fiscalización Minera
GG	Gerente General
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GNL	Gas Natural Licuado
GPAE	Gerencia de Políticas e Investigación Económica
GPPM	Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Modernización
GRH	Gerencia de Recursos Humanos
GSF	Gerencia de Supervisión y Fiscalización
Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual
ICER	Confederación Internacional de Reguladores de Energía
INACAL	Instituto Nacional de Calidad
ISO	Organización International para la Estandarización
JARU	Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios
LMOR	Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MGPP	Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos
MOF	Manual de Organización y Funciones
MW	Mega watts
NEB	Consejo Nacional de Energía de Canadá
NER	Red de Reguladores Económicos
OEM	Observatorio Energético Minero
PAFER	Marco de Evaluación del Desempeño para Reguladores Económicos
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEI	Plan Estratégico Institucional
POI	Plan Operativo Institucional

ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OCI	Órgano de Control Institucional
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OEM	Observatorio Energético Minero
OPC	Oficina de Planeamiento y Control
OSINERG	Organismo Supervisor de Inversión en Energía
Osinergmin	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
RER	Recursos de Energía Renovable
SAIDI	Tiempo total promedio de interrupción por usuario
SAIFI	Frecuencia promedio de interrupción por usuario
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TASTEM	Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería
TSC	Tribunal de Solución de Controversias
VAD	Valor Agregado de Distribución

Resumen ejecutivo

El Osinergmin (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería) se creó como el organismo regulador de Perú para la infraestructura energética y minera. El regulador se ha ganado una sólida reputación como organismo autónomo y técnicamente competente en los últimos 20 años, supervisando sectores de importancia estratégica para Perú en términos de desarrollo económico, atracción de inversiones y desempeño de las exportaciones. El desafío clave que enfrenta el Osinergmin es luchar por una mayor madurez institucional en un sistema complejo de gobernanza, aprovechando su competencia técnica y autonomía.

Rol y objetivos

El Osinergmin es un organismo regulador especializado y descentralizado con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Al igual que todos los reguladores peruanos, depende de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para la aprobación de varios procedimientos y está sujeto a las reglas generales de presupuesto público.

El rol, mandato y estructura del Osinergmin han cambiado a lo largo de los últimos 20 años, al absorber nuevas funciones (p. ej., supervisión de gran y mediana minería, administración del Fondo de Inclusión Social Energético), y al perder otras (p. ej., supervisión del cumplimiento de normas ambientales y laborales). A falta de estructuras formales de coordinación, ha surgido un complejo sistema de gobernanza para el sector.

El Osinergmin presenta un Plan Estratégico Institucional (PEI) sustentado en los valores de compromiso, excelencia, servicio, integridad y autonomía. El Osinergmin participa en actividades de comunicación y difusión para proveer información sobre su trabajo, lo que es especialmente importante dados los cambios en sus funciones.

Recomendaciones clave

- ***Desarrollar*** instrumentos específicos para asegurar una coordinación regular más estructurada entre las agencias públicas que participan en la supervisión de los sectores de energía y minería, al igual que con el operador del sistema de electricidad.
- ***Realizar*** una evaluación intermedia del PEI para priorizar objetivos de forma más sistemática, desarrollar una visión para los sectores regulados y vincular mejor el presupuesto y la planificación para prever necesidades y minimizar los riesgos.

Insumos

El Osinergmin es financiado con recursos recibidos de los sectores regulados. Las nuevas medidas fiscales y de austeridad del sector público han limitado la ejecución del presupuesto y generado incertidumbre en cuanto a la capacidad del regulador de planificar sus recursos y cumplir con algunas de sus actividades.

Todos los actores interesados reconocen la competencia del personal del Osinergmin, que manifiesta grandes niveles de satisfacción y bajas tasas de rotación. Sin embargo, la presencia de un marco de empleo dual y de límites salariales impuestos por el gobierno central, pueden reducir a la larga su capacidad para atraer talento, en comparación con el sector privado.

Recomendaciones clave

- ***Identificar*** los impactos de la incertidumbre de las reglas de presupuesto público respecto a la ejecución del presupuesto del Osinergmin, buscando claridad por parte del gobierno y promoviendo que los principios de recuperación de costos y transparencia sean los factores clave de su modelo de financiamiento.
- ***Continuar*** atrayendo y reteniendo personal competente, actualizando con regularidad los planes actuales para mantener su experiencia y conocimiento técnicos, monitoreando los sueldos en comparación con el sector privado e invirtiendo en estrategias de reclutamiento para recién graduados.

Proceso

El Consejo Directivo, encabezado por el presidente, es el organismo de toma de decisiones en el Osinergmin. Las sesiones del Consejo suelen enfocarse en asuntos operativos complejos y dedican poco tiempo a la planificación estratégica a más largo plazo.

El Osinergmin demostró agilidad institucional en la adaptación de su mandato y funciones. Para completar esta transición, sería benéfico hacer más cambios en su organización interna, aunque para ello se requiera la aprobación del Executivo.

El Osinergmin ha sido pionero entre las entidades públicas peruanas en la implementación de análisis de impacto regulatorio (AIR) y evaluaciones *ex post*. Para el regulador, la toma de decisiones transparentes y responsables también es una muy alta prioridad; sin embargo, no hay un foro efectivo para el diálogo con las entidades reguladas y los usuarios.

La supervisión y fiscalización respecto a la seguridad de la infraestructura de energía y gran y mediana minería, son funciones básicas del Osinergmin, pero el regulador lleva a cabo esta función con poca coordinación con otras agencias de supervisión (p. ej., en los requerimientos de información a las compañías), y el gran número de normas obstaculiza su capacidad de administrar con efectividad el volumen y frecuencia de las inspecciones.

Recomendaciones clave

- ***Evaluar*** si la actividad y funciones del Consejo reflejan su mandato y estructura, con el propósito de alentar que sus miembros enfoquen más de su tiempo limitado a asuntos estratégicos.
- ***Aclarar,*** partiendo del manual de funciones actual, algunas funciones internas (p. ej., comunicaciones, actividades regionales), distribuir más ampliamente las responsabilidades ejecutivas, promover las medidas de rendición de cuentas y establecer mecanismos formales para el control de calidad.

- ***Seguir*** invirtiendo en herramientas y procesos de gestión regulatoria, incluido el fortalecimiento de procesos para participación y diálogo regulares con los actores interesados.
- ***Desarrollar*** una Estrategia de Supervisión, Fiscalización y Cumplimiento con el propósito de establecer una relación de trabajo más estrecha con las entidades reguladas y mejorar la eficiencia de las actividades de inspección.

Rendimiento y resultados

El plan estratégico institucional del Osinergmin para 2014-21 está equilibrado en los objetivos relacionados con insumos, proceso, rendimiento y resultados. Cinco objetivos se enfocan en mejorar la relación con los actores interesados y un indicador adicional de procesos internos se centra en una mejor comunicación con dichos actores, al poner más énfasis en los aspectos dirigidos al público en la actividad del regulador. Sin embargo, las diferentes medidas de desempeño recolectadas por el regulador se enfocan principalmente en metas de gestión interna, como la puntualidad de los proyectos y la ejecución del presupuesto. Los indicadores sobre la calidad de las acciones regulatorias y la percepción de los actores interesados se recaban, pero actualmente no se incluyen en el marco estratégico.

El Osinergmin informa sobre el desempeño de las entidades reguladas, principalmente a nivel nacional, a través de diferentes canales como sus informes anuales, boletines trimestrales e informes estadísticos. El Observatorio Energético Minero (OEM) representa un paso importante en la provisión de datos integrados y accesibles y en el análisis para los sectores de electricidad, hidrocarburos y minería.

Los diferentes requerimientos de informes producen un flujo fragmentado de la información que presenta el Osinergmin a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Recomendaciones clave

- ***Actualizar*** un cuadro de indicadores de desempeño para mejorar el enfoque estratégico de los objetivos y reducir el número de iniciativas.
- ***Examinar*** la calidad de las acciones del regulador, además de su oportunidad, mediante encuestas de percepción interna y externa.
- ***Adoptar*** un enfoque integral para el manejo de datos con interfaces mejoradas, con las entidades reguladas, teniendo como base el Observatorio Energético Minero.
- ***Renovar*** el enfoque del regulador en la dinámica subnacional, que incluye el fortalecimiento del rol de las actividades regionales y la publicación de informes de desempeño regional.
- ***Proponer*** requerimientos de información más estructurados para los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Evaluación y recomendaciones

Introducción

Este capítulo de evaluación y recomendaciones se enfoca en los mecanismos de gobernanza externa e interna del regulador de energía y de la infraestructura en gran y mediana minería de Perú (Osinergmin) y presenta recomendaciones de políticas con el objetivo de mejorar su desempeño. La revisión ha descubierto que el desafío clave del Osinergmin es basarse en el reconocimiento del que goza por su competencia técnica y autonomía y luchar para obtener mayor madurez institucional. Para que esto sea posible, es necesario analizar los mecanismos externos de gobernanza, tales como aquellos relacionados con coordinación y rendición de cuentas, teniendo como objetivo establecer un diálogo más constructivo con los actores interesados. También es necesario que evolucionen los marcos internos organizacionales, los sistemas de gestión y las capacidades para que el Osinergmin siga enfrentando con efectividad los desafíos actuales y los que pudieran surgir. Al hacerlo, el regulador evolucionará de ser una organización reactiva, capaz de abordar emergencias y resolver crisis de manera competente, a una institución proactiva con visión para los sectores de energía y minería, y con una relación de confianza con los actores interesados.

Mensaje de alto nivel

El Osinergmin ha obtenido una sólida reputación como un regulador autónomo y técnicamente competente para energía e infraestructura de mediana y gran minería en los últimos 20 años. El regulador ha evolucionado absorbiendo nuevas funciones y desarrollando otras competencias. Esto refleja el cambio de políticas nacionales en Perú, que evolucionaron desde un enfoque limitado para la expansión de infraestructura y atracción de inversiones, a otro con objetivos más grandes, tales como lograr el acceso universal y asequibilidad de la energía.

Esta revisión considera que el Osinergmin ha absorbido exitosamente sus funciones nuevas. Después de un período de crecimiento en tamaño y funciones, es natural que el regulador deba evaluar sus objetivos estratégicos y su función, para fortalecer su madurez institucional. El desafío clave para el Osinergmin es progresar en su desarrollo, pasando de ser una organización reactiva, capaz de enfrentar emergencias y solucionar crisis, a ser una institución proactiva con una visión clara para los sectores de energía y de minería, y una relación de confianza con sus actores interesados clave.

Al hacerlo, existen varios problemas que requieren de atención y acción renovadas. El Osinergmin necesita conservar la confianza de todos los actores en los sectores de energía y de minería, para así proporcionar el grado de estabilidad necesario para garantizar la participación de los negocios, consumidores y otros actores interesados en estos mercados. Esto es especialmente importante en momentos de alta inestabilidad en el sector público de Perú.

A nivel interno, el Osinergmin necesita esforzarse para tener los marcos organizacionales, sistemas administrativos y capacidades que permitan que el regulador participe de manera efectiva en los desafíos actuales y emergentes. El Osinergmin y el gobierno pueden promover iniciativas que garanticen la autonomía del regulador y al mismo tiempo asegurar una mayor rendición de cuentas, posibilitada a través de mecanismos de gobernanza externa más transparentes y robustos. Además, mecanismos de coordinación mejores y más formales con otros reguladores del sector y actores del mercado son fundamentales para limitar, y a la larga, resolver los conflictos que pudieran surgir.

Rol y objetivos

Mandato del Osinergmin

El Osinergmin es uno de los cuatro reguladores con autonomía del gobierno central creados en los años noventa para supervisar la transición de Perú a una economía liberalizada. El Osinergmin y los demás reguladores económicos comparten un marco legal (Ley marco de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos, Ley No. 27332 o LMOR) que les otorga autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, pero están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Como el regulador de seguridad y económico para la infraestructura de energía y minería, la función, mandato y estructura del Osinergmin han cambiado considerablemente en los últimos 20 años:

- En 1997, el Osinergmin se creó para supervisar la seguridad y cumplimiento de la infraestructura con las regulaciones ambientales, de seguridad y salud ocupacional en el sector energético.
- En 2000, poco tiempo después de su creación, al regulador se le asignaron funciones adicionales en el establecimiento de tarifas para los mercados energéticos regulados.
- En 2004-05, el panorama energético de Perú cambió drásticamente desde que las reservas de gas natural empezaron a dar resultados. El Osinergmin empezó a supervisar el sector de los hidrocarburos en 1997. Al 2017, el sector producía 70 % de toda la energía primaria en el país siendo el insumo que amplía las cuotas de generación de electricidad.
- En 2006, más competencias se atribuyeron al Osinergmin con la administración de subastas para energía renovable. Con el tiempo, las políticas nacionales han hecho hincapié en la energía solar descentralizada en áreas rurales.
- En 2007, la supervisión del sector de minería (minas medianas y grandes) se transfirió al Osinergmin, en parte debido a la sólida reputación del regulador como un organismo técnico.
- En 2009 y 2011, como resultado de reformas institucionales y la creación de entidades públicas, al regulador se le retiraron algunas funciones que se le habían concedido al principio, básicamente la supervisión ambiental y de salud ocupacional.

Desde 2012, el Ministerio de Energía y Minería (MEM) otorgó al Osinergmin la función adicional de administrar el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) y de supervisar su despliegue. El objetivo principal de la política del FISE es que supere la brecha energética de Perú que existe entre las zonas rurales y urbanas del país. El Osinergmin creó un equipo a cargo del FISE que parece ser capaz de administrar el fondo con efectividad. Su mandato, al principio solo temporal, se ha prorrogado cada año. Sin embargo, la función del regulador en el programa puede generar dudas sobre su autonomía del gobierno central, ya que el MEM dirige al Osinergmin en todos los aspectos del programa. Adicionalmente, mediante un decreto de urgencia emitido en 2017, el Poder Ejecutivo otorgó al Osinergmin la función adicional de nombrar a un administrador de los activos de la concesión del Gasoducto Sur Peruano.

La función del Osinergmin ha cambiado, incluyendo a equipos y funciones nuevos, pero todavía no se ha realizado una revisión a nivel de toda la organización. Lo anterior puede afectar la función y el propósito del regulador ante los ojos de todos los actores interesados. El Osinergmin ha crecido en tamaño y mandato, añadiendo departamentos y equipos que anteriormente se alojaban en otros lugares. Además, las actividades del FISE suelen tener un impacto en otros departamentos dentro del Osinergmin que, en teoría, no deberían participar en el programa (por ejemplo, se llama a expertos en regulación de tarifas para que asesoren sobre programas financieros para precios del gas). Aunque el Consejo Directivo y el equipo del Osinergmin han hecho algunos cambios en las funciones y gobernanza internas, hasta la fecha no se ha realizado una revisión completa e integral. Sin ella, hay riesgos asociados con un mandato que está creciendo con parches, incluyendo que los actores interesados (gobierno, industria, ciudadanos) podrían perder de vista el propósito central del regulador, dañando la claridad de sus funciones.

Las limitaciones y requisitos impuestos por el gobierno, acoplado con crecimiento en alcance y funciones, podrían obstaculizar la toma de decisiones rápidas y efectivas. A pesar del crecimiento en alcance y aunque el marco legal aplicable (LMOR) ostensiblemente otorga al Osinergmin autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, requiere de la aprobación de la PCM para varios asuntos importantes. Algunos de ellos incluyen limitaciones en la ejecución de su presupuesto, determinación del porcentaje para el financiamiento de la industria, disposiciones de organización interna, y el diseño y administración de procesos clave. Estos requisitos podrían obstaculizar la toma de decisiones rápidas y efectivas y proporcionan razones para cuestionar la autonomía del regulador. A la larga, estas limitaciones podrían debilitar la confianza en el regulador, la eficacia de los mercados que regula y la capacidad del gobierno de cumplir con sus objetivos.

Recomendaciones:

- ***Relacionarse*** de manera proactiva con los actores interesados para comunicar con mayor efectividad los alcances de su mandato y funciones principales en regulación económica y de supervisión. La participación constructiva puede mejorar la comprensión de los actores interesados del rol que desempeña el regulador, en un esfuerzo por conservar su autonomía legal y de facto.
- ***Realizar*** una revisión integral del mandato del Osinergmin para asegurarse que cuenta con los recursos, estructuras, sistemas y capacidades apropiados para cumplir con su creciente función y objetivos. Por ejemplo, el regulador podría evaluar el impacto de la incertidumbre que rodea su función como administrador

del FISE, incluyendo el grado al que la renovación del mandato del Osinergmin afecta temporalmente sus recursos, su autonomía y la percepción que tienen los actores interesados.

Coordinación institucional

El Osinergmin funciona dentro de un sistema de gobernanza complejo que requiere interacciones con varias agencias y departamentos públicos y dentro de un marco de la política que ha estado evolucionando con rapidez. El Osinergmin colabora regularmente con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y con el Ministerio de Finanzas (MEF) en temas de presupuesto y organización; con el Ministerio de Energía y Minas (MEM) en asuntos de política y técnicos; con Indecopi en temas de protección al consumidor y competencia y con ProInversión en relación con la promoción de inversiones, incluyendo concesiones. El Congreso también puede acercarse al Osinergmin a través de los comités permanentes que supervisan sus áreas de competencia. La interacción de Osinergmin con otras instituciones es informal y con frecuencia depende de relaciones personales y a veces del establecimiento de grupos de trabajo *ad-hoc*, como el que formaron el MEM, el Osinergmin y el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES)[1] para revisar y proponer actualizaciones a la Ley sobre Concesiones Eléctricas.

Tomando en consideración la reasignación de funciones entre autoridades supervisoras, la necesidad de coordinación institucional se ha vuelto más apremiante aún. El gobierno ha transferido las competencias de supervisión ambiental y ocupacional del Osinergmin al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), respectivamente. Esto ha limitado el alcance de los poderes regulatorios y de supervisión del Osinergmin y ha aumentado el número de agencias públicas con las que interactúan las compañías y los usuarios regulados.

Recomendaciones:

- ***Establecer*** un foro donde los reguladores económicos de Perú se reúnan para armonizar la comunicación externa sobre su rol, compartir buenas prácticas (por ejemplo, en herramientas de gestión regulatoria) y proponer conjuntamente temas relevantes relacionados con gobernanza. El liderazgo del foro podría rotarse entre los organismos reguladores y en conjunto tratar de enfocarse en resultados y actividades concretos, en lugar de establecer un sistema burocrático de colaboración.
- ***Desarrollar*** instrumentos específicos para asegurar una coordinación más estructurada y regular entre las entidades públicas que participan en la supervisión de los sectores de energía y minería (OEFA, SUNAFIL), al igual que con el COES en el sector de la electricidad. Estos instrumentos pueden incluir lo siguiente:
  - Grupos de trabajo regulares, tanto a alto nivel (por ejemplo, presidentes, alta dirección) y a nivel técnico (por ejemplo, gerentes de área, expertos), proporcionando un canal reconocido para la comunicación entre las agencias y un cronograma aceptado en conjunto para coordinar estrategias y las acciones, cuando corresponda;

- Los memoranda de entendimiento entre el Osinergmin y otras entidades, para establecer mecanismos de coordinación más formales sobre asuntos comunes, como el intercambio de información y buenas prácticas en relación con programas de supervisión, solicitudes de datos y respuestas de emergencia, evitando los acuerdos *ad-hoc*, y siempre que se requiera acción conjunta.

Encuadro 1. Ejemplos de coordinación entre agencias regulatorias

Los desafíos que enfrentan los reguladores con frecuencia trascienden las fronteras sectoriales y geográficas. Por lo tanto, se necesita una mayor coordinación y colaboración. Hay varias experiencias con la coordinación entre las agencias regulatorias internas, que incluyen:

- **Australia:** el Foro de Reguladores de Servicios Públicos (*Utility Regulators Forum*) trata de facilitar el intercambio de información, comprensión de los problemas que enfrentan los reguladores, congruencia en la aplicación de funciones regulatorias y la revisión de ideas nuevas sobre prácticas regulatorias. El boletín del foro se publica trimestralmente y contiene artículos sobre desafíos comunes, resúmenes de artículos recientes en las revistas sobre asuntos regulatorios y actualizaciones sobre decisiones regulatorias.
- **Francia**: el Club de Reguladores (*Club des Régulateurs*) proporciona un foro para que los reguladores económicos establecidos y los nuevos compartan problemas comunes, con algunas reuniones temáticas cada año, más recientemente sobre privacidad y manejo de los datos. Estas reuniones son patrocinadas por un tercero, actualmente por una institución académica.
- **México**: después de la revisión de pares de la OCDE de tres reguladores (ASEA, CNH y CRE), se estableció un grupo permanente de coordinación para el sector energético, que hizo comunicados conjuntos, inspecciones y un programa de intercambio, equipando mejor a los reguladores para que puedan implementar reformas en todo el sector.
- **Reino Unido (Escocia)**: Como parte de la Revisión Estratégica de tarifas para el período 2021-27, los actores interesados en Escocia se reúnen mensualmente para asegurarse de tener aceptación colectiva y trabajo colaborativo en relación a los asuntos estratégicos que enfrentan los sectores hídricos y de aguas residuales. Las reuniones involucran representantes de alto nivel del operador de agua (*Scottish Water*), del regulador económico (Comisión de la Industria del Agua en Escocia, WICS por sus siglas en inglés), el regulador de calidad (Regulador de la Calidad del Agua Potable de Escocia, DWQR por sus siglas en inglés), y el regulador ambiental (Agencia de Protección Ambiental de Escocia, SEPA por sus siglas en inglés), así como el Foro de Consumidores de Escocia y la asociación de consumidores. Un análisis más granular de los grupos de trabajo contribuye a las discusiones de alto nivel.
- **Irlanda**: una nueva Red de Reguladores Económicos se reúne aproximadamente cuatro veces al año y celebra debates sobre desafíos comunes, como la interpretación legal de regulaciones nuevas. Los participantes reconocen que se necesita seguir trabajando para abordar asuntos regulatorios y técnicos en los diferentes sectores.

Fuente: Red de Reguladores Económicos (NER) en la OCDE.

Encuadro 2. Coordinación en el sector energético de México

La reciente reforma energética que abrió el sector del petróleo y gas a la inversión privada en México en 2013 mejoró el establecimiento institucional de los reguladores económicos actuales: el "regulador *upstream*", la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y el "regulador *downstream*", la Comisión Reguladora de Energía (CRE). La reforma también creó a un nuevo regulador técnico transversal para que supervise la seguridad y protección ambiental a lo largo de toda la cadena de valor de los hidrocarburos: la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASES).

Recientemente, los tres reguladores se han reunido y han formalizado un Convenio de Cooperación y un grupo de trabajo conjunto (el Grupo) alrededor de cuatro objetivos principales:

1. Planificación: compartir una visión común del futuro y planificar de acuerdo a ello.
2. Coordinación operativa: abordar prioridades operativas de manera oportuna.
3. Recursos: abordar las necesidades comunes relacionadas con la atracción y retención de talento y la autonomía financiera.
4. Resolución de conflictos: abordar y solucionar conflictos entre los reguladores.

El Grupo es dirigido por una presidencia rotatoria, cuyo liderazgo cambia cada seis meses.

Una de las herramientas comunes que están disponibles actualmente para el sector energético en México, y como resultado de la coordinación entre agencias, es un portal electrónico "integral" donde las compañías pueden registrarse y cumplir todas sus obligaciones administrativas y de notificación. El sitio web conecta los usuarios con agencias regulatorias específicas donde deben hacer sus requerimientos. Esta herramienta facilita la interacción de los participantes de la industria y las agencias regulatorias. Cada agencia conserva y ejecuta su función regulatoria y a las compañías se les otorga acceso más rápido a todas las agencias, con la confianza de ser dirigidos a la autoridad regulatoria adecuada, dependiendo del tema. El Grupo también ha comprobado ser un buen mecanismo para reunir un paquete de propuestas reglamentarias y legales que se enfocan en brindar apoyo al sistema integrado de reguladores, al establecimiento e independencia institucionales. Estas propuestas se están debatiendo en conjunto con los actores gubernamentales correspondientes.

Fuente: información proporcionada por la Comisión Nacional de Hidrocarburos de México, (OCDE, 2018[1]).

Objetivos estratégicos

El Osinergmin establece sus objetivos estratégicos a mediano y largo plazo en el Plan Estratégico Institucional (PEI), que actúa como el marco de referencia principal para la administración de sus actividades internas (vea el cuadro 1). El PEI actual del Osinergmin tiene vigencia de 2014 a 2021. El regulador preparó el PEI en tiempos de cambio en las prioridades para la política energética a nivel nacional, concediendo la mayor importancia a las preocupaciones de acceso universal y de asequibilidad, junto con la atracción de inversiones y eficiencia del sistema, establecidos en el Plan Nacional de Energía 2014-2025 y la Política Nacional de Energía 2010-40. Como tal, el PEI tiene el

objetivo de alinearse a las estrategias y objetivos a largo plazo del regulador con los del gobierno y exponer las iniciativas para lograrlos.

Cuadro 1. Plan estratégico del Osinergmin

Categoría del enfoque	Objetivo estratégico
Actores interesados	1. Lograr credibilidad y confianza de la sociedad en la función del Osinergmin. 2. Desarrollar reglas y procesos, con autonomía, transparencia y predictibilidad del sector empresarial. 3. Promover la mejora de la cobertura a nivel nacional de servicios suficientes, asequibles y de calidad. 4. Atender los requisitos de los actores interesados de forma comprensible, rápida y eficiente. 5. Propiciar que las operaciones de las empresas sean seguras para las personas y el ambiente.
Procesos internos	6. Integrar y mejorar los procesos de regulación, supervisión y auditorías. 7. Incorporar una visión global a largo plazo en energía y minería que promueva el desarrollo de iniciativas para una política sustentable en la industria. 8. Promover los procesos de descentralización y de vinculación entre consumidores y compañías. 9. Fortalecer las comunicaciones con los actores interesados. 10. Desarrollar las condiciones para la interconexión regional de energía. 11. Monitorizar y regular los compromisos de inversión en infraestructura nueva.
Desarrollo, aprendizaje y tecnología de recursos humanos	12. Desarrollar innovación y creatividad mediante la administración del aprendizaje y conocimiento en la organización. 13. Crear una organización atractiva a través del desarrollo profesional y personal de sus empleados. 14. Tener sistemas y tecnologías de información adecuados que proporcionen apoyo a las actividades del Osinergmin.
Recursos financieros	15. Uso eficiente del presupuesto.

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Los valores de compromiso, excelencia, servicio, integridad y autonomía apuntalan la estrategia. El PEI tiene un equilibrio entre objetivos relacionados con información, procesos y resultados. Cinco objetivos están dedicados a mejorar la relación con los actores interesados (mediante mayor confianza, autonomía y transparencia) y un indicador adicional de procesos internos se enfoca en tener una mejor comunicación con los actores interesados, colocando así mayor énfasis en los aspectos que reflejan la actividad del regulador.

El Osinergmin tiene una estrategia activa de comunicaciones para transmitir información sobre su trabajo y mejorar la reputación del regulador, proporcionando al mismo tiempo maneras sencillas y fáciles para que los usuarios comuniquen los problemas con los servicios. El Osinergmin es muy activo en las redes sociales, con más de 45 000 seguidores en Twitter, 24 000 en LinkedIn y 62 500 seguidores en Facebook. El regulador también ha lanzado servicios basados en aplicaciones (Facilito Electricidad) y en mensajes de texto (*Tukuy Rikuy*), que permiten que los usuarios comuniquen problemas a la compañía de electricidad que proporciona el servicio y que ésta reciba la información. El Osinergmin, como el regulador, supervisa el cumplimiento. El regulador también proporciona información al público sobre asuntos que no regula directamente, como los precios de gasolina en las gasolineras que permite que los conductores encuentren la más económica en su área (Facilito Combustible). Su comunicación es incluyente y utiliza métodos para comunicarse con personas con discapacidades y también con comunidades que no hablan español, como la población quechua.

Recomendaciones:

- ***Realizar*** una evaluación a mitad del período del PEI para:
  - ***Establecer*** prioridades en los objetivos de manera más sistemática a corto, mediano y largo plazo, proporcionando así un cronograma para acciones relacionadas con cada objetivo;
  - ***Desarrollar*** con mayor detalle una visión hacia futuro para el sector, reafirmando la función del regulador para proporcionar un marco predecible para los inversionistas y los ciudadanos dentro de las direcciones de la política que establece el gobierno y para vincular los objetivos estratégicos con esa visión;
  - ***Vincular*** más estrechamente la elaboración de presupuestos y la planificación para proyectar mejor las necesidades y minimizar los riesgos.

Insumos

Recursos financieros

El Osinergmin es financiado por contribuciones de la industria, establecidas a una tasa aprobada por la PCM a propuesta del regulador. La ley establece que las contribuciones no pueden exceder 1% de la facturación total de la industria después de impuestos (aporte por regulación), pero desde 2013, el Osinergmin ha propuesto porcentajes específicos para sectores diferentes por debajo de los umbrales máximos. En 2016, el regulador también propuso porcentajes con reducciones marginales en todos los sectores para 2017-19 (vea el cuadro 2), respondiendo en parte a las preocupaciones de la industria que sostuvieron que eran demasiado altas. Los ingresos por las contribuciones constituyen alrededor de 90% del presupuesto total del Osinergmin y el regulador no recibe financiamiento del gobierno central.

Cuadro 2. Porcentaje del aporte por regulación del Osinergmin, 2017-19

Sector	Porcentaje aporte por regulación (% de ingreso anual)		
	2017	2018	2019
Electricidad	0.52%	0.51%	0.50%
Hidrocarburos			
• Importación y producción de combustibles, incluyendo gas de petróleo licuado (GLP) y gas natural (GNL)	0.36%	0.35%	0.34%
• Concesionarios de transporte y distribución de hidrocarburos por tuberías	0.57%	0.56%	0.55%
Minería	0.15%	0.14%	0.13%

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

El Osinergmin planifica su presupuesto sobre una base continua a tres años, equilibrando las necesidades de cada departamento (ascendente) y proyecciones de ingresos (descendente) de las contribuciones de la industria. Como tal, las contribuciones de la industria no se establecen o ajustan de acuerdo con el principio de recuperación de costos *ex post* y, en cualquier año específico, los recursos pueden superar o no cumplir con las necesidades reales. Sin embargo, la dirección del Osinergmin acepta

que el regulador ha tenido fondos suficientes para cubrir los costos y cumplir sus objetivos históricamente.

El indicador principal que monitorea el Poder Ejecutivo es la ejecución del presupuesto, pero al mismo tiempo, las reglas del gobierno central suscitan ciertas preocupaciones con respecto a la capacidad del regulador de usar su presupuesto por completo. La ejecución del presupuesto en Osinergmin fue de aproximadamente 90% en 2015 y 2016, pero por debajo de 80% en 2017 (vea la Tabla 3). Sin embargo, las reglas en vigor en el sector público, como las relacionadas con las escalas de sueldos, al igual que las medidas de austeridad recientes (que podrían ser temporales o no), afectan la capacidad del Osinergmin de ejecutar su presupuesto. Estas incluyen:

- Limitaciones al presupuesto para comunicaciones y difusión, dando como resultado menos eventos para conocimiento público y la decisión, *inter alia*, de no producir un resumen ejecutivo y de imprimir copias del informe anual.
- Limitaciones al presupuesto para gastos de viaje, limitando la capacidad de que el personal de alto nivel del Osinergmin participen en foros y redes internacionales.

Cuadro 3. Presupuesto y ejecución anuales del Osinergmin, 2015-17

Año	2015	2016	2017
Presupuesto (millones NSP)	328.5	349.5	402.6
Ejecución (%)	90.9%	89.5%	77.7%

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Además, desde 2017, la Ley de Equilibrio Financiero exige que todos los fondos no ejecutados de las instituciones públicas (incluyendo los reunidos de la industria) sean enviados al Tesoro Público si no se utilizan en un cierto año fiscal. El gobierno renueva esta medida de manera explícita cada año. Cuando se acopla con las medidas de austeridad, esto se puede traducir en que el Osinergmin acumule un superávit al final del año y tenga que enviar los fondos no utilizados al Tesoro Público. En 2017, el gobierno ordenó al Osinergmin que devolviera su superávit acumulado de años anteriores.

Recomendaciones:

- ***Tomar*** una posición proactiva para explicar los impactos de la incertidumbre derivados de reglas fiscales relacionadas con la ejecución del presupuesto. El regulador debe buscar claridad del alcance y duración de las medidas impuestas recientemente, documentar al Ejecutivo los impactos directos de esas medidas en sus actividades y defender que los principios de recuperación de costos y transparencia deben ser los motivadores claves de su modelo de financiamiento.
- ***Coordinar*** con los otros reguladores en Perú sobre este tema sería beneficioso. Por ejemplo, los reguladores podrían defender que los recursos cobrados por ellos y que provienen de contribuciones de la industria sólo deben dirigirse a programas en la misma industria. Existen numerosos ejemplos de modelos de contribuciones de la industria en países miembros de la OCDE que pueden analizar los reguladores peruanos. De lo contrario, existe el riesgo de que la industria perciba sus contribuciones regulatorias como un impuesto de facto.
- ***Mapear*** los costos del Osinergmin contra los recursos previstos y, donde se predicen déficits, evaluar las necesidades futuras. En vista de la incertidumbre en reglas fiscales, el establecimiento de prioridades como parte de los planes anuales

se vuelve incluso más importante. El establecimiento de prioridades puede basarse en evaluaciones más específicas de "valor por el dinero" de partidas diferentes de gastos y de costos detallados de actividades regulatorias y de supervisión. Las medidas para el financiamiento de brechas y el valor por el dinero pueden acompañar las estadísticas de ejecución del presupuesto como una medida de éxito.

Encuadro 3. Elaboración de presupuesto en reguladores de Portugal y Canadá

La Autoridad de Regulación de Servicios de Agua y Residuos de Portugal (ERSAR)

En 2013, la aprobación de un marco legislativo nuevo para los reguladores de servicios públicos (Ley No. 67/2013) ha producido disposiciones nuevas sobre la independencia de los reguladores en Portugal. La ley estableció que estas autoridades tendrían autonomía administrativa, financiera y de gestión e independencia orgánica, funcional y técnica para realizar su función. La ley establece de manera específica que estas autoridades deben tener sus propios consejos, personal y propiedad, al igual que poderes regulatorios, de inspección y autorización.

Con respecto a la autonomía financiera, esta ley establece que el financiamiento de los reguladores debe provenir de contribuciones de los sectores regulados. Por lo tanto, los reguladores portugueses son financiados por el mercado regulado a través de contribuciones cobradas por el regulador de acuerdo con la dimensión de cada operador. Por ejemplo, ERSAR, la Autoridad de Regulación de Servicios de Agua y Residuos, es financiada a través de contribuciones que se cobran a los operadores de servicios de agua y residuos de acuerdo con la población que atienden y el nivel de actividad de cada operador. El regulador considera que estas contribuciones son un costo admisible para el establecimiento de tarifas, lo que significa que a la larga se transfieren a los consumidores en la tarifa que pagan. Estos impuestos representan menos de 1% de los cargos mensuales que pagan los consumidores, que se consideran un valor por el dinero razonable para el "servicio" de regulación.

De acuerdo con los estatutos de ERSAR (Ley No. 10/2014), si hay un superávit neto de la ejecución del presupuesto anual, estas cantidades deben transferirse para el año siguiente y usarse en el desarrollo de acciones específicas enfocadas en el beneficio de los sectores regulados, básicamente la capacitación técnica de los operadores y otros actores interesados. El superávit neto también podría devolverse a los consumidores en forma de precios más bajos.

Consejo Nacional de Energía de Canadá (NEB)

De acuerdo con el programa regulatorio implementado, el mecanismo para la recuperación de costos del NEB de Canadá se basa en que los servicios públicos cobren costos que se asignan a entidades específicas en esos sectores (petróleo – tuberías de petróleo, gas – tuberías de gas, etc.). Las compañías pagan su contribución de costos recuperables al Fondo de Ingresos Consolidados de Canadá, a través de impuestos ecológicos, impuestos fijos (compañías pequeñas e intermedias y otros servicios públicos) o impuestos proporcionales (compañías grandes). La asignación de los costos a las categorías de servicios públicos se basa en el tiempo que se dedica en cada servicio público.

El NEB también tiene un comité asesor, que está compuesto del personal del regulador y de los representantes de las compañías reguladas, que revisa los gastos planificados y debate los asuntos de recuperación de costos. El NEB no recibe este financiamiento directamente de las compañías; en lugar de ello, recibe sus asignaciones a través del Parlamento anualmente.

Fuente: Información proporcionada por ERSAR, 2018; (OCDE, 2018[1]), *Driving Performance at Ireland's Comission for Regulation and Utilities*, https://doi.org/10.1787/9789264190061-en.

Recursos humanos

Los empleados del Osinergmin han registrado un nivel bajo de rotación y un nivel alto de satisfacción en años recientes, testimonio de los esfuerzos del regulador de proporcionar un ambiente de trabajo atractivo y gratificante. El Osinergmin puede atraer a analistas competentes y apoyar al personal nuevo y de niveles medios. El Osinergmin ofrece un paquete generoso de beneficios que incluye cobertura completa de servicios médicos para los empleados y sus familias (sujeto a copagos), programas de capacitación apoyados por alianzas corporativas con universidades e iniciativas para la creación de equipos (para empleados contratados hasta la promulgación de la Ley 728, como se presenta a continuación). Además, existen oportunidades de crecimiento gracias a vacantes frecuentes en los departamentos. Durante 16 años, el Osinergmin también ha llevado a cabo un programa nacional de reclutamiento para graduados de ingeniería, economía y derecho a través de programas de becarios que con frecuencia terminan con su contratación a tiempo completo. El Osinergmin tiene un sistema sólido de evaluación del desempeño que vincula los objetivos del personal con el PEI. Gracias a todos estos esfuerzos, la rotación del personal del Osinergmin ha sido estable (aproximadamente 16% para todo el personal y 4% para el personal permanente en el período de 2015-17) y la satisfacción del personal alcanzó su nivel más alto en 10 años en 2017.

El reclutamiento de personal de alto nivel representa más desafíos, principalmente porque el gobierno ha congelado los sueldos en términos nominales desde 2006 y existe un sistema de empleo dual. El Osinergmin emplea a más de 680 miembros del personal profesional (más de 100 puestos nuevos añadidos en el período de 2015-18) que son contratados principalmente a través de procedimientos abiertos y transparentes basados en un modelo de habilidades, por el que el comité de reclutamiento indica el candidato seleccionado al Gerente General para su nombramiento formal. El Presidente nombra directamente a algunos de los puestos de confianza. Los nominados necesitan tener ciertas cualificaciones y habilidades que el manual operativo interno (Manual de Organización y Funciones) describe con detalle. El Osinergmin tiene dos regímenes laborales muy diferentes para los contratos: los miembros del personal contratados bajo la Ley 728 tienen contratos y beneficios permanentes, de acuerdo con las condiciones del sector privado. Por otro lado, al personal contratado bajo la Ley 1057 sólo se les otorgan contratos de 6 meses renovables y menos beneficios. La existencia de marcos paralelos puede ser problemática para la rendición de cuentas (contratación) y los incentivos para el personal (remuneración, beneficios). La Ley No. 30057 (Ley del Servicio Civil) fue aprobada en 2013 con el objetivo de establecer un solo régimen laboral para servidores civiles, incluyendo el personal de reguladores económicos. La implementación, encabezada por la agencia pública SERVIR, está siendo lenta.

Recomendaciones:

- ***Seguir*** atrayendo y conservando personal competente, actualizando con regularidad los planes existentes para mantener la experiencia técnica, monitoreando los sueldos en comparación con el sector privado, abordando las necesidades actuales y las expectativas futuras en colaboración con el personal actual. La planificación para contar con experiencia y conocimiento técnicos es especialmente importante porque el regulador compite con el sector privado por personal especializado y técnico en los sectores de energía y minería, donde los sueldos pueden ser mucho más altos que los sueldos promedio nacionales.
- ***Seguir*** invirtiendo en estrategias de reclutamiento para seguir siendo una opción atractiva para los recién graduados. Los programas de graduados, incluyendo acuerdos con universidades en Perú, son útiles para asegurar que las habilidades y formas de pensar nuevas puedan entrar en la institución y para diversificar la fuerza de trabajo.

Proceso

Toma de decisiones

Por diseño, los miembros del Consejo son nombrados con contratos escalonados siguiendo un proceso equilibrado que incluye a varios actores estatales. Los miembros del Consejo se seleccionan mediante un proceso de varios pasos con un sistema de controles que incluye la revisión por un comité de selección interinstitucional, la presentación de los candidatos seleccionados al Presidente de la República por el Presidente del Consejo de Ministros, nombramiento hecho por el Presidente de la República por Decreto Supremo, y finalmente la aprobación de la PCM, MEF y MEM. Por lo general, el Consejo del Osinergmin está compuesto por seis miembros (uno de ellos el Presidente). En el momento de esta redacción, un puesto está vacante y los otros cinco miembros tienen los siguientes perfiles: dos abogados, dos ingenieros y un economista. No ha habido mujeres en el Consejo en los últimos diez años.

Las sesiones del Consejo no son muy frecuentes y básicamente se debaten asuntos operativos, con poco tiempo dedicado a planificación estratégica y visión a largo plazo. Los miembros del Consejo reciben remuneración máxima por reunirse dos veces al mes (dietas), limitando de manera significativa su capacidad de opinar sobre decisiones estratégicas y técnicas complejas. El Presidente o una mayoría de sus miembros puede hacer solicitudes de reunirse con mayor frecuencia en circunstancias extraordinarias. Aunque esto ocurre, la ley prohíbe remuneraciones adicionales por este tiempo. El Presidente es el único miembro del Consejo que recibe una remuneración basada en tiempo completo y puede tener a varios asesores. Los otros cuatro miembros no tienen personal de apoyo para sus funciones como miembros del Consejo del Osinergmin y sus solicitudes internas de información a distintos departamentos pueden tomar mucho tiempo antes de que se procesen.

Recomendaciones:

- ***Evaluar*** si la actividad y tareas del Consejo reflejan su mandato y estructura. En su configuración actual, el Consejo parece tener un modelo híbrido con elementos ejecutivos y no ejecutivos. Para aprovechar la experiencia profesional de los miembros del Consejo, las reuniones dos veces al mes deben enfocarse más en

debates estratégicos para promover y mejorar las acciones del Osinergmin y menos en decisiones operativas detalladas. El Consejo podría buscar oportunidades de delegar algunas de estas decisiones (en particular las más operativas y menos controvertidas, donde ya exista algún precedente).

- ***Poner*** a disposición de los miembros del Consejo los recursos de asesores que ya existen, como ya lo establece el Manual de Organización y Funciones (MOF). Los miembros del Consejo deben poder acceder a información sucinta y consolidada antes de las sesiones para poder tomar decisiones basadas en mayor información. Los asesores también podrían ayudar a que los miembros del Consejo dediquen más de su tiempo limitado a asuntos estratégicos.

Organización y gestión internas

El Osinergmin es administrado directamente por el Presidente del Consejo, con el apoyo del Gerente General (GG). El Presidente nombra al GG y a otros directores de la organización sin un reclutamiento abierto (y puede retirarlos de sus cargos), aprueba el presupuesto institucional, balances generales y estados financieros, al igual que el Plan de Gestión Institucional y las políticas administrativas. El Presidente y el GG presiden una reunión semanal con la alta dirección del Osinergmin. El GG es responsable de los departamentos legal, administrativo, de comunicación y de tecnología del Osinergmin y planifica, organiza, administra, ejecuta y supervisa sus actividades administrativas, operativas, económicas y financieras. Está encargado de preparar los borradores de los informes anuales, presupuestos y decisiones de reclutamiento de la alta dirección para que el Presidente tome la decisión final. El GG también supervisa el trabajo de los departamentos de análisis económico y legal. Por lo tanto, muchas de las funciones de toma de decisiones se concentran en estos dos puestos ejecutivos, colocando expectativas muy altas en éstas personas y centralizando excesivamente el riesgo para la organización.

El Osinergmin ha demostrado agilidad y adaptabilidad institucional durante las modificaciones en el mandato y funciones que han requerido un cambio en la organización. El regulador ha integrado equipos y competencias nuevos en años recientes. Lo ha hecho en la búsqueda de desarrollar lineamientos, formas de trabajo y procesos de coordinación comunes. El sentido de orgullo que reúne a los empleados del Osinergmin es un activo importante para lograr este objetivo. Sin embargo, como se reconoce en el PEI, es necesario hacer más para promover una cultura institucional compartida. Algunos de los pasos concretos que se están llevando a cabo actualmente para lograrlo incluyen:

- La aplicación de requisitos legales, procesos de administración de calidad y herramientas analíticas similares en todos los departamentos
- La introducción de herramientas de administración regulatoria comunes en todos los procesos de creación de reglas y establecimiento de tarifas, en particular una metodología común de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)
- La creación del Observatorio Energético Minero (OEM), reuniendo todos los datos recolectados por el regulador y totalmente accesibles a los ciudadanos y los negocios
- Campañas de agilización de comunicaciones y difusión a través de canales oficiales (TV, radio, en línea). Cada vez más mediante aplicaciones y medios sociales, así como con guías Braille.

La comunicación efectiva de objetivos y estrategias es esencial. Este reporte sugiere una estrategia de relaciones externas más sólida que comunique los objetivos centrales del regulador, una mayor coordinación con otras instituciones y un enfoque renovado de la participación de los actores interesados, así como una interacción regular con los sectores regulados. Esto no será posible a menos que el regulador invierta más recursos humanos y financieros en funciones de enlaces externos y de relaciones institucionales. Actualmente diferentes departamentos en el Osinergmin interactúan con diversos actores externos y el Departamento de Comunicaciones y de Relaciones interinstitucionales cuenta únicamente con nueve empleados.

Las Oficinas Regionales bajo el Departamento de Supervisión de Energía han promovido la presencia del Osinergmin en las regiones, pero a veces su función no es totalmente clara. El hecho de que más del 20% del presupuesto de la organización se destine a las oficinas regionales y que su personal esté aumentando, refleja el reconocimiento extendido de que tienen el potencial para mejorar el conocimiento de los ciudadanos respecto al Osinergmin. De hecho, las oficinas regionales han estado proporcionando apoyo descentralizado en las áreas más lejanas, incluso en caso de emergencias y de reclamos de los usuarios. También han manejado la creación del Observatorio Energético Minero (OEM). Sin embargo, algunas de sus competencias todavía no se han definido con claridad y se superponen con las de otras áreas del Osinergmin. Por ejemplo, no queda claro qué problemas deben solucionarse a nivel local y cuáles en Lima, en el caso de reclamos de los usuarios.

Otra área de mejora es la gestión del Consejo de Usuarios establecido por ley para todos los reguladores. El Osinergmin cumple con el requisito legal de tener por lo menos un Consejo de Usuarios y su único Consejo está compuesto por cinco miembros de varias organizaciones de la sociedad civil, asociaciones industriales y asociaciones profesionales. Sin embargo, el Consejo no proporciona información significativa para los procesos de toma de decisiones del regulador. El impacto potencialmente positivo del Consejo no se está explotando completamente. Los órganos consultivos y consejos de usuarios existen en los países de la OCDE como un medio efectivo para que el regulador esté al tanto del comportamiento del mercado e informado del desarrollo de la política. Esto es especialmente importante en los sectores de energía y minería donde los impactos ambientales y sociales pueden afectar profundamente a las poblaciones indígenas y rurales, que entonces reaccionan con protestas y bloquean los nuevos proyectos.

Recomendaciones:

- ***Mapear*** los roles, obligaciones y funciones de la alta dirección (Presidente, Gerente General, Miembros del Consejo, Gerentes) en las diferentes áreas de responsabilidad de la organización, con una visión de distribuir mejor las responsabilidades ejecutivas y ampliar la estructura actual de toma de decisiones.
- ***Establecer*** medidas adecuadas de rendición de cuentas, con el propósito de establecer mecanismos formales para el control de la calidad de las decisiones internas. Estas medidas deben formalizarse en un Acta Constitutiva del Consejo / Dirección, empezando con el MOF existente. El trabajo continuo para la adopción de normas internacionales y la promoción de un sistema administrativo integrado irán en la dirección correcta al agilizar los procesos y formas de trabajar del regulador.

- ***Fortalecer*** y aclarar algunas de las funciones internas del Osinergmin. En particular, el regulador se beneficiaría de:
  - ***Fortalecer*** el rol de las relaciones interinstitucionales, liderando la coordinación con otras autoridades de supervisión y vinculándose más de cerca con el Ejecutivo y el Legislativo. La Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Interinstitucionales actual podría asumir esta función, pero se requeriría el sólido apoyo y liderazgo de la alta dirección y una evaluación de la posible necesidad de recursos adicionales.
  - ***Aclarar*** las competencias de las Oficinas Regionales frente a otras áreas del Osinergmin, haciendo su trabajo más transversal, como parte de los esfuerzos del Osinergmin por mejorar su reconocimiento público y evaluando el impacto de sus actividades de difusión en las impugnaciones y reclamos de los usuarios.
- ***Reformar*** el Consejo de Usuarios para promover las prácticas de consulta y participación de los actores interesados, atrayendo postulantes nuevos y redefiniendo las funciones que fomentaría el Consejo de Usuarios de 2020-22. Por ejemplo, al Consejo se le podrían dar tareas bien definidas vinculadas con intervenciones regulatorias específicas y enfocadas en obtener puntos de vista y evidencia de los usuarios y consumidores. La participación podría extenderse a institutos de investigación y comités de expertos. Una de las áreas de interés podría incluir que los usuarios expresen sus puntos de vista sobre proyectos de infraestructura local antes de que surjan conflictos. El Osinergmin debería asignar responsabilidades claras para administrar el Consejo y dotar los recursos correspondientes (por ejemplo, financiamiento, capacitación).

Procesos de calidad regulatoria

El Osinergmin ha sido pionero entre las agencias gubernamentales en Perú en la implementación de los análisis de impacto regulatorio (AIR), junto con otras agencias regulatorias y la PCM. En respuesta a la Revisión de la OCDE de Política Regulatoria de 2016, la PCM empezó a desarrollar un marco de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) para evaluar los impactos de las regulaciones que añaden procedimientos administrativos; incluyendo la revisión de regulaciones existentes, así como evaluaciones *ex post*. El Osinergmin, de manera independiente y en paralelo, desarrolló un manual con lineamientos para aplicar el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) a todas las decisiones regulatorias. En 2016, el manual y los lineamientos fueron lanzados, lo que permite diversos tipos de análisis, que van desde un análisis completo de costos y beneficios hasta un 'mini AIR', y la decisión de cuál utilizar es proporcional al problema por tratar. En octubre 2018, se concluyó un AIR completo, un segundo AIR completo estaba en proceso, 16 mini AIR se habían completado y 18 más estaban en proceso.

El Osinergmin practica la participación de los actores interesados consistentemente, en las etapas posteriores en la elaboración de regulaciones, pero no hay un foro permanente con las entidades reguladas para debatir los desarrollos regulatorios en etapas tempranas. Los reguladores deben publicar regulaciones nuevas en el diario oficial El Peruano y en el sitio web de la institución 30 días antes de su entrada en vigor. Según sea el caso, un AIR se incluye en la documentación de apoyo. El Osinergmin abre el período de consulta para enviar comentarios, Se registran los comentarios y las acciones realizadas como respuesta en una 'matriz de comentarios', que se publica junto con la regulación final para propósitos de transparencia. Por lo general, el Osinergmin no

realiza consultas en las primeras etapas y se basa principalmente en una política de puertas abiertas para alentar a las entidades reguladas a que proporcionen retroalimentación sobre el sector o los desarrollos regulatorios, colocando la responsabilidad en las entidades de ser proactivas en su provisión de esta retroalimentación. Sin embargo, en el caso de decisiones sobre el establecimiento de tarifas, Osinergmin incluye propuestas tempranas de las compañías reguladas, la publicación preliminar de las resoluciones y la documentación de apoyo para recibir comentarios.

El ACR de la PCM solo requiere evaluaciones *ex post* para efectos de simplificación administrativa, pero el Osinergmin ha realizado evaluaciones voluntarias en algunas de sus decisiones regulatorias y en los fondos que administra. En concordancia con el ACR, las regulaciones que adicionan procedimientos administrativos deben ser revisados cada tres años, con algunas excepciones. En el Osinergmin, la Gerencia de Políticas y Análisis Económico (GPAE) produce los Documentos de Evaluación de Políticas *(DEPs)*, que son evaluaciones conducidas caso por caso. Los DEPs buscan cuantificar *ex post* los impactos de las supervisiones y de las actividades de control para ayudar en su efectividad y cumplir con los objetivos establecidos. Además, ambos programas de inversión, el FISE y el FOSE, deben tener análisis de impacto de acuerdo con las metodologías definidas por el MEF. El ACR de la PCM también exige que las agencias gubernamentales realicen una revisión de sus regulaciones y, cuando se redactó este documento, el Osinergmin estaba trabajando con la PCM en esta revisión.

Recomendaciones:

- ***Seguir*** invirtiendo para mejorar las herramientas y procesos de gestión regulatoria del Osinergmin. Esto proporcionará rendimientos en cuanto a transparencia, rendición de cuentas y participación de los actores interesados. La GPAE coordina los esfuerzos del Osinergmin en el desarrollo de la práctica del AIR y la evaluación ex post. Es importante que esta Gerencia fortalezca este rol con funciones y responsabilidades adecuadas, y promueva la implementación completa de los lineamientos recientes en todas las áreas regulatorias.
- ***Definir*** un proceso para la participación externa regular y el diálogo con los actores interesados, en particular fuera de los procesos para el establecimiento de tarifas y en las primeras etapas de la elaboración de normas. Las consultas extensas antes de la implementación de reglas nuevas son útiles para minimizar futuros problemas de interpretación y, en consecuencia, la posibilidad de litigios. El diálogo estructurado sobre los proyectos planificados de infraestructura también puede ayudar a que el Osinergmin entienda y ataque las causas de raíz de proyectos de inversión actualmente bloqueados por eventos de fuerza mayor.

Encuadro 4. Participación de los consumidores en decisiones regulatorias económicas en la regulación energética en Australia

El Regulador de Energía de Australia (AER, por sus siglas en inglés) siempre ha permitido que los clientes hagan contribuciones a sus consultas, como en foros públicos, en propuestas regulatorias preliminares y documentos temáticos. Sin embargo, como parte del programa de Mejores Regulaciones en 2013, el AER introdujo una serie de medidas para fortalecer la participación de los consumidores en el sector energético. Esto incluyó medidas con enfoque interno, como el establecimiento de un Panel de Desafíos al Consumidor (CCP) y Grupos de Referencia de Consumidores, al igual que la provisión de una guía clara para negocios regulados sobre participación del consumidor a través de la producción de un Lineamiento de Participación del Consumidor.

El CCP fue la institución principal establecida para asesorar al AER sobre intereses de los consumidores en los procesos regulatorios. El CCP es un panel de expertos nombrado para defender los intereses a largo plazo de los consumidores, en lugar de un organismo de un grupo de presión para ellos. La función principal del CCP es analizar si las propuestas regulatorias están alineadas con los intereses a largo plazo de los consumidores, y también examinar la efectividad de las actividades relacionadas con su participación. Aunque no es un organismo que toma decisiones, el CPP asesora al AER sobre los intereses y preocupaciones en temas más extensos. Por ejemplo, un panel secundario de tres miembros se formó para asesorar sobre el desarrollo de los precios que reflejan los costos para las redes de distribución de electricidad.

Además del CCP, el AER también estableció el Grupo de Referencia de Consumidores que proporcionen guía sobre problemas específicos. Por ejemplo, en 2017 el AER estableció un Grupo de Referencia de Consumidores para que proporcionara información en la revisión de los lineamientos para la tasa de retribución. Este grupo participó directamente con organismos de la industria y recibió recursos para encargar el apoyo de consultoría y establecer una posición alineada a nombre de todos los consumidores. El grupo logró establecer pruebas que influyeron en los elementos de esta revisión, como el período promedio para la tasa libre de riesgo y para los intereses a largo plazo de todos los consumidores.

El Lineamiento de Participación de los Consumidores describe los principios y componentes clave para informar las estrategias y procesos de los negocios regulados. El lineamiento reconoce que el nivel adecuado de participación de los consumidores en cualquier situación depende de factores como los objetivos, tiempos, recursos y nivel de interés. Por lo tanto, alienta a que el negocio considere su objetivo y capacidad para participar con los consumidores (incluyendo el número de consumidores) cuando contempla enfoques diferentes. Además de explorar el nivel adecuado de participación, el Lineamiento de Participación de los Clientes contiene cuatro principios de mejores prácticas para guiar estas estrategias. Estos principios son que la participación debe basarse en una comunicación clara, exacta y oportuna, debe ser accesible e incluyente, transparente y mensurable.

Fuente: Información proporcionada por el Regulador de Energía de Australia (AER).

Supervisión y fiscalización

La supervisión y fiscalización sobre la seguridad de la infraestructura de energía y minería son funciones básicas del Osinergmin, pero el regulador con frecuencia realiza estas facultades con un vacío. Existe poca coordinación entre diferentes autoridades supervisoras (Osinergmin, OEFA y SUNAFIL) sobre programas de supervisión y solicitudes de información. Esto puede colocar cargas innecesarias en las entidades reguladas que enfrentan traslapes en las solicitudes de información e inspecciones repetidas sobre los mismos problemas. La falta de coordinación también se puede traducir en un uso indebido de los recursos públicos.

Además, la proliferación de normas y estándares obligatorios puede reducir la capacidad del regulador de administrar el número y frecuencia de las supervisiones y puede dañar su capacidad de aplicar las regulaciones y estándares de manera efectiva. Un número creciente de requisitos también ocasiona una menor predictibilidad para los actores de la industria. En general, el Osinergmin puede encontrar dificultades para asegurar el cumplimiento y depender fuertemente en las sanciones en su relación con entidades supervisadas. El regulador reconoce este riesgo y tiene el objetivo de revisar su enfoque para fortalecer el rol de las acciones preventivas.

Recomendaciones:

- ***Mejorar*** la eficiencia de la supervisión y fiscalización minimizando la carga sobre las entidades reguladas y maximizando la efectividad de los recursos públicos. La cooperación con el OEFA y SUNAFIL (como se describe en recomendaciones previas) puede producir un mejor intercambio de información, actuando las entidades como los "ojos y los oídos" entre sí. La definición del recorrido de la supervisión desde la perspectiva de un usuario/regulación podría ayudar a identificar oportunidades para intervenciones conjuntas que maximicen los impactos positivos y minimicen la carga.
- ***Desarrollar*** una Estrategia de Cumplimiento y Supervisión y comunicarla a todos los actores interesados mediante una Declaración de Enfoque, actualizada anualmente para que refleje las prioridades estratégicas de la organización (por ejemplo, qué aspectos de seguridad podrían ser el enfoque de las revisiones de este año). Esto establecerá planes de trabajo transparentes antes de las supervisiones físicas, trabajando para cumplir la meta de establecer una relación más estrecha con las entidades reguladas, tal como se establece en el PEI.
- ***Convertir*** la prevención de accidentes, desastres y emergencias en una prioridad clave a través del establecimiento de una cultura de seguridad y recomendaciones técnicas (instrumentos no vinculantes) sobre los procesos y procedimientos, para con el tiempo cambiar las conductas de las entidades reguladas. La herramienta de cumplimiento e inspecciones regulatorias de 2018 de la OCDE proporciona una lista de verificación útil (vea el encuadro 6).

Encuadro 5. La estrategia de cumplimiento y supervisión de ACCC

En Australia, la ACCC (Comisión Australiana de la Competencia y del Consumidor) desarrolló una estrategia de cumplimiento y supervisión que se comunica a todos los actores interesados. La agencia utiliza cuatro estrategias integradas para lograr los objetivos de cumplimiento:

- Promover el cumplimiento con las regulaciones educando e informando a los consumidores y negocios sus derechos y responsabilidades.
- Hacer cumplir las regulaciones, incluyendo la resolución de posibles contravenciones, tanto desde el punto de vista administrativo y judicial como del de resultados formales de cumplimiento.
- Realizar estudios de mercado o comunicar los problemas emergentes de la competencia o de los consumidores con la perspectiva de identificar fallas en el mercado y cómo abordarlas, así como apoyar e informar las medidas de cumplimiento e identificar las áreas posibles para consideración en las políticas.
- Trabajar con otras agencias para implementar estas estrategias, incluyendo enfoques coordinados.

La ACCC es selectiva con los asuntos que supervisa e investiga. También es selectiva para elegir los sectores en los que participa en temas de educación y análisis de mercado. La ACCC aplica prioridades anuales de cumplimiento y supervisión para sustentar la toma de decisiones.

Al decidir la herramienta de cumplimiento y/o supervisión a utilizar, la primera prioridad siempre es lograr el mejor resultado para la comunidad y gestionar el riesgo de manera proporcionada. Las acciones de supervisión de la ACCC tratan de maximizar su impacto en los sectores regulados. Por ejemplo, la agencia usa el resultado de un proceso judicial para motivar a que otros actores de la industria mejoren sus prácticas.

La función de la ACCC es enfocarse en las circunstancias que pudieran dañar el proceso competitivo u ocasionar un daño extendido a los consumidores. Por lo tanto, la ACCC ejerce discreción al dirigir los recursos en asuntos que proporcionan el mayor beneficio.

Cada año, la ACCC revisa sus prioridades. Estas se establecen después de realizar consultas externas y una evaluación de los problemas actuales o posibles y su impacto en los asuntos regulados.

Fuente: (ACCC, 2018[21]).

Encuadro 6. Herramientas de Cumplimiento e Inspecciones Regulatorias de 2018 de la OCDE

Las Herramientas de Cumplimiento e Inspecciones Regulatorias de la OCDE ofrecen a los funcionarios de gobierno, reguladores, actores interesados y expertos una forma sencilla para evaluar el nivel de desarrollo del sistema de inspección y cumplimiento en una jurisdicción. Presenta una lista de verificación de 12 criterios para identificar las fortalezas y debilidades, al igual que las áreas de mejora:

1. **Ejecución basada en evidencia:** el cumplimiento e inspecciones regulatorias deben basarse en evidencia y mediciones: decidir qué inspeccionar y cómo basarse en datos y en evidencia, y los resultados deben evaluarse con regularidad.
2. **Selectividad:** la promoción de las reglas de cumplimiento y ejecución debe dejarse a las fuerzas del mercado, las acciones del sector privado y las actividades de la sociedad civil siempre que sea posible: las inspecciones y la ejecución no pueden realizarse en todos los lugares y abordar todo y hay muchas otras maneras de lograr los objetivos de las regulaciones.
3. **Enfoque en riesgos y proporcionalidad**: la ejecución necesita basarse en riesgos y ser proporcional: la frecuencia de las inspecciones y los recursos usados deben ser proporcionales al nivel de riesgo y las acciones para asegurar la ejecución deben enfocarse en reducir el riesgo real que representan las infracciones.
4. **Regulación reactiva**: la coerción para la ejecución debe basarse en los principios de la "regulación reactiva"; esto es, las inspecciones para hacer cumplir, deben modularse dependiendo del perfil y de la conducta de negocios específicos.
5. **Visión a largo plazo**: los gobiernos deben adoptar políticas sobre inspecciones regulatorias y establecer mecanismos institucionales con objetivos claros y una estrategia a largo plazo.
6. **Coordinación y consolidación**: las funciones de inspección deben coordinarse y consolidarse cuando sea necesario: menos duplicación y traslapes asegurarán un mejor uso de los recursos públicos, minimizarán la carga en los sujetos regulados y maximizarán la efectividad.
7. **Gobierno transparente**: las estructuras de gobierno y políticas de recursos humanos para hacer cumplir las regulaciones deben apoyar la transparencia, profesionalismo y administración orientada en resultados. El uso de la coerción para el cumplimiento debe ser independiente de la influencia política y se deben recompensar los esfuerzos de promoción del cumplimiento.
8. **Integración de la información**: las tecnologías de información y de comunicación deben usarse para maximizar un enfoque en los riesgos, promover la coordinación e intercambio de información y asegurar el uso óptimo de los recursos.
9. **Proceso claro y justo**: los gobiernos deben asegurar que las reglas y procesos para ejecución de las inspecciones sean claros. La legislación coherente para organizar las inspecciones y asegurar la ejecución necesita adoptarse y publicarse y los derechos y obligaciones de los funcionarios deben estar establecidos con claridad.

10. **Promoción del cumplimiento**: la transparencia y el cumplimiento deben promoverse mediante el uso de instrumentos adecuados, como guía, herramientas y listas de verificación.
11. **Profesionalismo**: los inspectores deben ser entrenados y administrados para garantizar el profesionalismo, integridad, consistencia y transparencia. Esto requiere que la capacitación se enfoque no solamente en habilidades de inspección técnica sino también genérica y los lineamientos oficiales para los inspectores ayudan a asegurar la congruencia y justicia.
12. **Revisión de la realidad**: las instituciones a cargo hacer inspecciones y asegurar la ejecución y el sistema de ejecución e inspecciones regulatorias en general deben proporcionar los niveles de desempeño que se espera de ellos en términos de satisfacción de los actores interesados, eficiencia (beneficios/costos) y efectividad general (seguridad, salud, protección ambiental, etc.).

Fuente: (OCDE, 2018[3]).

Impugnaciones

Los ciudadanos y las empresas tienen acceso a un sistema administrativo de resolución de reclamos, controversias y sanciones, a un costo razonable. El Consejo maneja las impugnaciones a las tarifas establecidas por el regulador. Los diferentes organismos de impugnación a nivel administrativo en el Osinergmin cuentan con abogados e ingenieros para escuchar y tomar decisiones sobre los asuntos que se les presenten.

Un aumento significativo en el número de impugnaciones está ocasionando un incremento en los casos no resueltos en todos los tribunales administrativos, incluyendo el JARU (1 522 casos no resueltos en 2016 y 2 339 en 2017) y el TASTEM (407 casos no resueltos en 2016 y 274 en 2017). El Osinergmin está abordando este problema contratando recursos adicionales en 2018, produciendo un aumento de 20 % en el personal que trabaja en los tribunales. El Osinergmin también está considerando la razón detrás del aumento en las impugnaciones. Las siguientes cuatro áreas se han identificado y merecen un mayor análisis para lograr acciones de corrección por los departamentos responsables:

- Complejidad del marco regulatorio y un gran número de reglas y normas nuevas emitidas cada año, ocasionando incumplimiento.
- Un enfoque punitivo de supervisión ocasionando la imposición de más multas.
- Demoras en la nominación de algunos de los miembros de los tribunales de resolución de controversias por la PCM.
- El aumento en las actividades en áreas más remotas creando conciencia sobre los derechos del consumidor y maneras de presentar reclamos.

La vía judicial es el único mecanismo disponible para los ciudadanos y compañías insatisfechos con los resultados de los procedimientos administrativos. Los usuarios y la industria también utilizan la vía judicial para demorar las decisiones regulatorias. Después de la vía administrativa, las empresas y los ciudadanos pueden impugnar las

decisiones en la vía del proceso contencioso administrativo. Las decisiones judiciales pueden modificar las decisiones del Osinergmin y de otros reguladores, tanto en forma como en fondo. Igualmente, se puede impugnar todas las sanciones. Esto ha ocasionado algunos desacuerdos entre el Osinergmin y el Poder Judicial en años recientes, principalmente en relación a la interpretación de las normas en el sector eléctrico. Además, el pago de tarifas de los usuarios se suspende y no se acumulan intereses en los recibos durante un proceso de litigio, proporcionando un incentivo involuntario de buscar y de prolongar la impugnación.

Recomendación:

- ***Completar*** el análisis que se está llevando a cabo de las razones subyacentes del aumento de las impugnaciones y tomar acciones correctivas para enfrentar sus causas. Por ejemplo, la simplificación del marco regulatorio y el lenguaje podría ser un objetivo estratégico para los próximos años, ya que las empresas han mencionado en varias ocasiones que encuentran problemas en la interpretación de las regulaciones. La mejora de la provisión de información y del diálogo con los actores del mercado en las primeras etapas de la creación de normas también podría producir un mayor conocimiento de las empresas y los usuarios y, en consecuencia, menos controversias y reclamos. Buscar las nominaciones a tiempo de los miembros de los tribunales administrativos por la PCM también contribuirá a reducir las demoras.

Transparencia y rendición de cuentas

Para el Osinergmin, la toma de decisiones transparentes y responsables constituye una gran prioridad. El Osinergmin está comprometido con publicar decisiones regulatorias, de supervisión y normativas en su sitio web, con apoyo de datos sin procesar y de otra información no confidencial relevante que se utiliza para tomar las decisiones. Pone a disposición datos sin procesar recolectados de la industria en su sitio web, y utiliza las herramientas de las redes sociales para difundir la información a un público más extenso. También publica información sobre sus actividades, como las reuniones que se realizan y una lista de las personas participantes. El Osinergmin cumple de manera proactiva con normas internacionales y verificaciones independientes para sus procesos de gestión.

Los diferentes requerimientos de información ocasionan un flujo fragmentado del Osinergmin a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ejemplo, el Osinergmin debe enviar su información financiera al MEF en el contexto de la evaluación del desempeño del presupuesto. Sin embargo, la PCM supervisa el PEI. Los informes al Congreso son esporádicos: aunque se puede convocar al Osinergmin para que informe ante el Congreso y sus comités. Por ejemplo, cuando se redactó este documento, se estaban llevando a cabo diferentes consultas parlamentarias sobre algunos casos de corrupción que han tenido mucha cobertura (ninguno de funcionarios del Osinergmin). Sin embargo, el trabajo del regulador no se examina con regularidad y el regulador sólo participa con el Congreso sobre una base *ad hoc*.

Los eventos vinculados con esas investigaciones en Perú resaltan la importancia de tener mecanismos sólidos en el sector público para promover una cultura de integridad, transparencia y justicia. Los códigos de conducta son una herramienta útil para que los reguladores definan los medios formales e informales de compromiso con los actores interesados. El Osinergmin no tiene un código de conducta institucional, sino que

está regido por principios éticos del Código de Ética del Servicio Civil (Ley No. 27815) que se incluye en el Reglamento Interno de Servidores Civiles del Osinergmin. Algunas disposiciones de esta ley tratan los conflictos de intereses, pero no la influencia indebida específicamente. El Osinergmin ha obtenido certificaciones internacionales, tales como la certificación de gestión de sistemas anti soborno (ISO 37001:2016).

Recomendaciones:

- ***Desarrollar*** mecanismos de reporte más estructurados respecto a los poderes Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo, informes una vez al año al Congreso, presentando y debatiendo los resultados del informe anual del regulador. Los canales oficiales pueden servir para cumplir con la función doble de proporcionar una mayor oportunidad para recibir retroalimentación y también para familiarizar a estos poderes con el trabajo del regulador para aliviar sus preocupaciones por la falta de conocimiento técnico del trabajo que realiza. Los reguladores en Perú podrían coordinar respecto a su solicitud de canales más formales de rendición de cuentas, basándose en propuestas legislativas actuales.
- ***Fortalecer*** las políticas organizacionales del Osinergmin alineadas con las recomendaciones de la OCDE sobre integridad, considerando los casos recientes de corrupción de alto nivel en el sector público peruano. Esto podría incluir la creación de un Código de Ética para todo el sector y adaptarlo al papel y a las funciones del regulador, asegurando que existan mecanismos adecuados para supervisar el cumplimiento interno del Código. El trabajo continuo para la adopción de certificaciones internacionales apoyará los esfuerzos en esta área.

Rendimiento y resultados

Desempeño del regulador

El marco estratégico del Osinergmin está contenido en el Plan Estratégico Institucional 2014-2021 (PEI) que establece 15 objetivos estratégicos apoyados por 40 iniciativas estratégicas. Existe poca evidencia de que el PEI se utilice para promover el desempeño del regulador. El gran número de objetivos y de iniciativas del PEI podría ser un obstáculo para que la dirección del Osinergmin establezca prioridades en sus acciones y recursos frente a esos objetivos. Esto también añade complejidad a la monitorización de resultados porque no indica las áreas prioritarias considerando tiempos y recursos.

En su forma actual, el PEI carece de algunos componentes estratégicos. Aunque las áreas incluidas en el PEI están bastante equilibradas entre los insumos, la calidad de los procesos del regulador y el rendimiento y resultados de las actividades regulatorias (Tabla 4), los objetivos del PEI parecen más una lista de acciones que objetivos estratégicos. El PEI no está complementado por un plan regulatorio con visión a futuro que permita a los tomadores de decisiones ver las contrapartidas y sinergias entre los objetivos. El PEI no contiene un cronograma para las acciones. Además, las mediciones del desempeño de la industria no se incluyen como resultados en el PEI, sino que se comunican por separado como parte del Plan Operativo Institucional (POI).

El regulador evalúa su desempeño a través de varios mecanismos, pero éstos no contribuyen a moldear y actualizar los objetivos estratégicos con el tiempo. El Osinergmin evalúa el PEI mediante una Evaluación del Plan Estratégico anual, un documento detallado que rastrea el número de iniciativas completadas y describe las

acciones tomadas por los diferentes departamentos. Con esto se mide el desempeño de forma mecánica, con base en la cantidad de plazos de proyectos internos completados y hace mucho énfasis en los indicadores de ejecución del presupuesto. A su vez, el Consejo Directivo recibe información sobre el avance contra el PEI, pero no proporciona información para actualizar los objetivos con el tiempo.

El Plan Estratégico establece un enfoque clave para mejorar las relaciones con los actores interesados, pero las mediciones de desempeño en esta área podrían ser más sólidas. Aunque los informes anuales incluyen algunas mediciones de reputación externa, los documentos estratégicos clave no integran otras mediciones importantes que rastreen el desempeño del regulador, como las encuestas de satisfacción de la industria (EPERS). Estos documentos no reflejan los resultados de la investigación de los consumidores realizada por el Departamento de Comunicaciones sobre las interacciones en los medios sociales ni las fluctuaciones en los números de reclamos e impugnaciones.

Recomendaciones:

- ***Actualizar*** un cuadro de mediciones de desempeño para mejorar la promoción estratégica de objetivos y racionalizar el número de iniciativas. Esto puede ayudar a que el Consejo y la alta dirección establezcan prioridades en las iniciativas más importantes y a facilitar su capacidad de analizar la idoneidad de los objetivos y las iniciativas con el tiempo.
- ***Examinar*** la calidad de las acciones del regulador en adición a su oportunidad de ejecución. Por ejemplo, las encuestas internas de percepción para establecer la calidad de servicio de los diferentes departamentos también podrían ser útiles.
- ***Seguir*** monitoreando la satisfacción y confianza en el regulador a través de encuestas de percepción de la industria (EPERS). Coordinar con la industria y con otras autoridades, como Indecopi, que realizan encuestas semestrales sobre la reputación de diferentes organizaciones públicas.
- ***Considerar*** la integración de medidas de interacciones en línea y participaciones con los usuarios, incluyendo a nivel regional, en informes anuales y monitoreo del desempeño. Las mediciones adicionales de desempeño podrían incluir el número de quejas de los usuarios y la cantidad de apelaciones, después de considerar con cuidado las razones subyacentes del incremento en estas cifras.

Cuadro 4. Objetivos estratégicos del Osinergmin de acuerdo con el marco de insumos – procesos, rendimiento – resultados de la OCDE

Indicador	Objetivos estratégicos
Insumos : eficiencia y efectividad de los insumos (desempeño organizacional y financiero)	1. Usar el presupuesto con eficiencia. 2. Crear una organización atractiva mediante el desarrollo profesional y personal de sus empleados. 3. Tener sistemas y tecnologías de información adecuados que proporcionen apoyo a las actividades del Osinergmin.
Proceso : calidad de los procesos para la actividad regulatoria (existencia y uso efectivo de las herramientas y procesos regulatorios)	4. Desarrollar reglas y procesos, con autonomía, transparencia y predictibilidad para el sector del negocio. 5. Atender los requisitos de los actores interesados de manera fácil de entender, rápida y eficiente. 6. Integrar y mejorar los procesos de regulación, supervisión y auditoría. 7. Fortalecer las comunicaciones con los actores interesados.

Indicador	Objetivos estratégicos
	8. Desarrollar la innovación y creatividad a través de la administración del aprendizaje y conocimiento en la organización.
Rendimiento de la actividad reguladora (decisiones, acciones e intervenciones regulatorias efectivas)	9. Lograr credibilidad y confianza de la sociedad en la función del Osinergmin. 10. Monitorizar y regular los compromisos de inversión en infraestructura nueva.
Resultado: resultado directo / impacto de los resultados (cumplimiento con las decisiones del regulador) y resultados más extensos (estructura del mercado, calidad del servicio y la infraestructura, bienestar del consumidor, desempeño en la industria, etc.)	11. Promover la mejora de la cobertura a nivel nacional de servicios suficientes, asequibles y de calidad. 12. Promover que las operaciones de las compañías sean seguras para la comunidad, trabajadores y el ambiente. 13. Incorporar una visión a largo plazo en energía y minería que promueva el desarrollo de iniciativas para una política sustentable en la industria. 14. Promover los procesos de descentralización y vinculación entre los consumidores y las compañías. 15. Desarrollar las condiciones para la interconexión energética regional.

Fuente: Análisis de la OCDE basado en los objetivos estratégicos del Osinergmin.

Desempeño de las entidades reguladas

El Osinergmin recaba una gran cantidad de datos de las entidades reguladas, pero no evalúa el desempeño del sector de manera sistemática. El Osinergmin reporta el desempeño de las entidades reguladas a través de diferentes canales, incluyendo sus informes anuales y otros análisis sectoriales en su boletín trimestral e informes estadísticos. El Observatorio Energético Minero (OEM), creado recientemente y disponible en el sitio web del Osinergmin, representa un paso significativo en la provisión de datos integrados y accesibles y de análisis para los sectores de electricidad, hidrocarburos y minería. Este enfoque integrado todavía no se refleja en las publicaciones del regulador, como el informe anual.

A falta de una administración integral de datos y de evaluaciones sistemáticas de desempeño, el Osinergmin no ha establecido objetivos generales de desempeño para los sectores regulados. En estos momentos, diferentes departamentos en el Osinergmin monitorean ciertos aspectos de desempeño. Por ejemplo, la Gerencia de Regulación de Tarifas ha desarrollado recientemente mediciones de calidad del servicio y las ha incluido en los modelos de regulación de precios; el equipo del Osinergmin que administra el FISE ha desarrollado numerosos indicadores de acceso a la energía en las regiones más remotas y la Gerencia de Supervisión Minera recolecta estadísticas detalladas sobre seguridad y las causas de accidentes en las minas de todo el país. Sin embargo, las gerencias no establecen el desempeño que deben alcanzar las entidades y los documentos estratégicos del Osinergmin no presentan objetivos integrales para los sectores regulados.

El Osinergmin está incrementando sus esfuerzos de trabajar en colaboración con el sector energético en el tema del desempeño. El Osinergmin se ha estado relacionando con compañías de distribución en el Fondo Nacional para Financiamiento de la Actividad de las Empresas Públicas (FONAFE, que reúne a 10 compañías públicas de distribución de electricidad) para examinar sus avances y desafíos no resueltos relacionados con la reducción de interrupciones de los servicios eléctricos. Además, el Osinergmin hace esfuerzos por compartir las mejores prácticas para proporcionar servicios de electricidad de la más alta calidad a través de un programa específico (Mejora de la Calidad del Servicio Eléctrico).

Actualmente, el Osinergmin comunica el desempeño a través de sus canales de difusión, usando datos a escala nacional. Sin embargo, existen diferencias importantes en las diferentes regiones. En el sector eléctrico, existe una clara diferencia en desempeño entre las compañías de propiedad privada que operan en Lima y sus alrededores y las compañías públicas que operan en las regiones. Esto produce niveles de servicio más bajos (con interacciones más frecuentes y largas) y menor inversión (obstaculizando la modernización y las conexiones entre las regiones). El sector minero también enfrenta varios problemas que por lo general son locales, como el manejo de relaciones entre las compañías mineras y la población local. Varias actividades de extracción han sido detenidas debido a episodios de fuerza mayor, ocasionados principalmente por protestas locales.

Recomendaciones:

- ***Adoptar*** un enfoque integral en el manejo de los datos para evitar flujos de datos pesados y lograr mejores interfaces de los mismos con las entidades reguladas, como lo muestra el ejemplo del Observatorio Energético Minero (OEM). Conforme los reguladores en todo el mundo adoptan enfoques nuevos para manejar sus abundantes datos, el Osinergmin puede basarse en su experiencia y conocimiento técnicos y convertirse en un líder en este dominio. La participación continua en ambientes internacionales será útil para lograr este objetivo. Un beneficio adicional es la posibilidad de desarrollar estudios de mercado y análisis de previsiones en cooperación con entidades reguladas, permitiendo que el regulador tenga una fuente confiable de información para comunicar los análisis de los AIR y proporcionar información al proceso de creación de políticas con una voz autorizada.
- ***Modernizar*** el enfoque del Osinergmin para medir el desempeño y establecer objetivos de alto nivel para las entidades reguladas. Cuando surjan problemas de desempeño, esto proporcionará razones más sólidas para demostrar por qué y cómo el Osinergmin necesita regular ciertos sectores. Trabajar con las compañías del FONAFE para mejorar la calidad de la distribución de la electricidad y la inclusión de incentivos iniciales de desempeño en el establecimiento de tarifas son pasos positivos en esta dirección. Además, incluir algunos indicadores del sector en documentos de planificación estratégica mostrará cuáles resultados están influidos directamente por las actividades del regulador y cuáles son impactos secundarios en los que el regulador puede influir a través de algunas de sus acciones.
- ***Renovar*** el enfoque del regulador en la dinámica y asuntos locales. La persistencia de los problemas de desempeño en las regiones más periféricas de Perú apunta hacia la importancia continua de fortalecer la función de las actividades regionales y en la provisión de datos, como ‘oídos en el terreno’ para el Osinergmin. Una mejor coordinación con los gobiernos locales también sería benéfica. De manera simultánea, el regulador debe considerar publicar informes regionales de desempeño para apoyar mejor el objetivo de reducir la división rural-urbana, que es una prioridad nacional, y evaluar el progreso del acceso universal a la energía.

Encuadro 7. Estudios de mercado por el regulador de telecomunicaciones de Italia (AGCOM)

El regulador de telecomunicaciones de Italia (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni-AGCOM*) monitorea tendencias técnicas y el mercado. La agencia recolecta información a través de cuestionarios regularmente presentados por los operadores. Los indicadores clave están agrupados bajo cuatro categorías: i) ingresos; ii) volúmenes; iii) planes de inversión; y iv) empleo.

Estos indicadores proveen información completa, disponible para hacedores de políticas y actores interesados, la cual es actualizada trimestralmente y publicada en el portal web de AGCOM. AGCOM usa estos datos para analizar el desempeño del mercado e identificar fortalezas y debilidades en el sector de telecomunicaciones.

Adicionalmente, AGCOM ha implementado diversos sistemas web que se nutren con la información de los actores interesados. Estos incluyen:

- *Informativa Economica di Sistema* (IES): Esta base de datos recolecta información demográfica y económica de las actividades de los operadores, con el objetivo de recabar datos necesarios para cumplir con obligaciones legales y regulatorias (incluyendo, entre otros, análisis de mercado, el reporte anual de AGCOM al parlamento, la evaluación anual del *Sistema Integrato delle Comunicazioni*) y para actualizar regularmente la base estadística interna.
- *Registro degli operatori di comunicazione*: Esta base de datos recaba información de la estructura de propiedad de las compañías de telecomunicaciones y permitiendo la aplicación de reglas de los medios (umbrales máximos de concentración, límites para inversiones de compañías extranjeras, etc.)
- *Catasto Nazionale delle Frequenze*: Esta base de datos recolecta información del uso de espectro electromagnético para servicios de radiodifusión (esta información es usada para la gestión del espectro y planeamiento).
- *Broadband map*: Esta base de datos recaba información de redes de internet en Italia. Consiste en un mapa que ofrece a los usuarios la posibilidad de buscar información relativa a tecnologías de red, tales como velocidad y acceso, en diferentes áreas, así como la infraestructura disponible. A través de esta herramienta, es posible realizar búsquedas en cuarenta millones de puntos geográficos. De este modo, los usuarios pueden verificar la disponibilidad y velocidad del internet en zonas pequeñas. Este mapa ha tenido quinientas mil visitas desde el inicio del proyecto en junio de 2017.

AGCOM usa los datos recolectados para preparar su reporte anual al Parlamento. Adicionalmente, la agencia provee información al proyecto de *Broadband map* de la Unión Europea (www.broadbandmapping.eu).

Fuente: Información proveída por AGCOM, 2018.

Nota

[1] El operador del sistema para el mercado de electricidad en Perú.

Referencias

ACCC (2018), *Compliance & enforcement policy & priorities*, https://www.accc.gov.au/about-us/australian-competition-consumer-commission/compliance-enforcement-policy-priorities#the-accc-s-compliance-and-enforcement-strategy. [2]

OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en. [1]

OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en. [3]

Capítulo 1. Contexto del sector

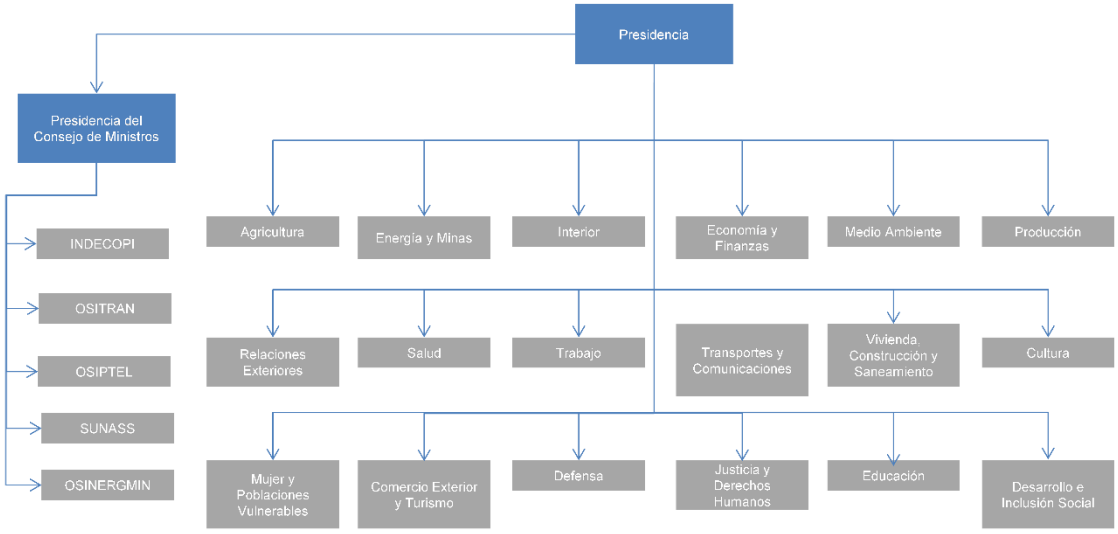
Este capítulo describe las principales características de los sectores regulados por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, Osinergmin. También presenta un panorama general de las instituciones públicas de Perú, así como recientes reformas institucionales y regulatorias.

Instituciones

Poder Ejecutivo

Las instituciones principales del Poder Ejecutivo son el presidente de la República, el Consejo de Ministros y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la PCM constituyen el centro básico del gobierno de Perú (OCDE, 2016[1]). Con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), tienen en conjunto mucha influencia en la política regulatoria de Perú. El Ministerio que tiene competencia en todos los sectores regulados por el Osinergmin es el Ministerio de Energía y Minas (MEM).

Gráfica 1.1. Estructura del Poder Ejecutivo del gobierno de Perú



Nota: A la PCM también se encuentran adscritas otras entidades públicas que no se encuentran incluidas en esta gráfica.
Fuente: OCDE (2018[2]), *Política regulatoria en el Perú: uniendo el marco para la calidad regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, https://doi.org/10.1787/9789264279001-es.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

La PCM es responsable de coordinar las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, incluidos los ministerios. La PCM está compuesta de varias secretarías y comisiones y las administra y coordina, como lo define la ley. La PCM supervisa y proporciona una guía sobre los procesos administrativos generales del Osinergmin y desempeña una función clave en el nombramiento y nominación del presidente y los miembros del Consejo del regulador, y también administra las asignaciones y desembolsos del presupuesto. La PCM está desarrollando lineamientos y funciones para fortalecer su labor de vigilancia regulatoria en la administración pública de Perú. Aunque no está definido formalmente en la ley, en la práctica el presidente del Consejo de Ministros desempeña la función de primer ministro y de portavoz del gobierno (OCDE, 2016[1]).

Varios organismos públicos se encuentran adscritos a la PCM alberga varias secretarías y comisiones. El Osinergmin interactúa principalmente con dos de ellos: el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR):

- El CEPLAN es un organismo técnico especializado responsable de supervisar el Plan Nacional de Desarrollo y de asegurar que los planes sectoriales, estratégicos y operativos de los organismos gubernamentales se desarrollen de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN, encuadro 1.1.). El CEPLAN también monitorea el cumplimiento y asegura que los objetivos e indicadores establecidos por el Ejecutivo no sean contradictorios respecto a otros planes sectoriales y nacionales.
- SERVIR establece las políticas de recursos humanos para el sector público de Perú, incluyendo el Osinergmin. Es responsable de orientar, monitorear y manejar el desarrollo de los recursos humanos, como aquéllos relacionados con las evaluaciones de desempeño, sistemas de información, remuneración, incentivos y códigos de conducta. SERVIR tiene facultad nacional y en todas las entidades y programas de empleo (cuadro 2.3). Se busca implementar un régimen laboral único para todos los servidores públicos peruanos, bajo la vigilancia de SERVIR. Sin embargo, al 2018, ninguna entidad pública lo ha implementado por completo.

Encuadro 1.1. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)

En 2011, el gobierno desarrolló el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), que establece el objetivo estratégico, lineamientos de política, objetivos y proyectos del gobierno para los siguientes 10 años. El plan consiste en seis ejes estratégicos: "i) derechos fundamentales y dignidad de las personas; ii) oportunidades y acceso a servicios; iii) estado y gobernabilidad; iv) economía, competitividad y empleo; v) desarrollo e infraestructura regional y vi) recursos naturales y ambiente" (CEPLAN, 2018[3]). El plan sirve como guía y no como plan de acción a largo plazo y proporciona flexibilidad para cumplir con los objetivos a corto plazo al establecer metas anuales cada cinco años. El plan nacional se actualizó por última vez en octubre de 2015 e incluye escenarios y objetivos para el país para 2021 (CEPLAN, 2018[4]).

Por lo tanto, el PEDN funge como guía para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para la aplicación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). El SINAPLAN es una serie articulada de sistemas y mecanismos de coordinación para asegurar la visibilidad y cooperación en el proceso nacional de planeación y para promover el desarrollo sustentable en el país (CEPLAN, 2018[4]). Las entidades que son parte del SINAPLAN incluyen los tres poderes del gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), organizaciones constitucionales autónomas, gobiernos subnacionales y el foro nacional, que abarca a partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: CEPLAN, 2018[3], CEPLAN, 2018[4].

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El Ministerio de Economía y Finanzas es responsable del desarrollo y supervisión de las políticas económicas y financieras del país y desempeña una función importante en los esfuerzos de calidad regulatoria. El MEF administra el sistema de presupuesto basado en

desempeño que se aplica a los organismos del Ejecutivo y a los reguladores económicos, al igual que otros aspectos de la política regulatoria relacionados con simplificación administrativa, cooperación regulatoria internacional, coordinación intergubernamental, regulación basada en desempeño, análisis *ex ante* de regulaciones y transparencia y consultas gubernamentales. Tiene la capacidad de evaluar los proyectos de políticas que podrían tener impacto en el comercio, junto con otras atribuciones legales transversales (OCDE, 2018[2]). El Congreso también puede consultar al MEF para que presente su opinión sobre asuntos regulatorios específicos.

Los análisis de impacto *ex ante* y *ex post* empezaron en 2010 bajo el liderazgo de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, que dirige, participa y supervisa cada una de las etapas del proceso de evaluación. Las intervenciones evaluadas pueden incluir actividades, proyectos, programas o políticas en proceso o ya completadas. Hasta la fecha, se han desarrollado los análisis de impacto de las intervenciones públicas de diferentes sectores, como Educación, Agricultura, Inclusión Social, Trabajo, Seguridad de los Ciudadanos y Salud[1]. En paralelo, la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio implementa las metodologías y acciones para el análisis de impacto regulatorio en el proceso de capacitación regulatoria, en las áreas de su competencia. También emite opiniones y asesora a las entidades públicas sobre la idoneidad del análisis de impacto regulatorio en el proceso de capacitación regulatoria.

Adscrito al MEF está la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), un organismo técnico especializado para la promoción de inversiones en servicios e infraestructura a través de Asociaciones Público Privadas (APP). Proporciona información y asesoría a los inversionistas, media entre diferentes puntos de vista en proyectos de inversión y crea un ambiente propicio para atraer inversiones privadas, de acuerdo con planes económicos sectoriales. Por lo general, al Osinergmin se le pide que proporcione una opinión técnica sobre contratos futuros de APP. Las opiniones se publican en el sitio web de la institución y, de acuerdo con el marco legal regulatorio, no son vinculantes. La aprobación final depende del Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, si se aceptan, estas opiniones pueden generar modificaciones a los textos de los proyectos de contratos de concesiones.

Ministerio de Justicia (MINJUS)

El MINJUS actúa como organismo de asesoría legal para el Poder Ejecutivo. Tiene un extenso mandato para supervisar la aplicación del principio de Estado de derecho y actuar como el punto de verificación de la calidad jurídica de los proyectos de regulaciones. Junto con la PCM y el MEF, se le considera entre los ministerios de mayor influencia en el Poder Ejecutivo. También se asegura de que el Poder Ejecutivo realice sus tareas dentro de los límites constitucionales que dicta la Constitución Política del Perú al proporcionar asesoría y opiniones legales sobre iniciativas regulatorias. Es igualmente la agencia en el Poder Ejecutivo responsable de coordinar con el Poder Judicial, el Fiscal de la Nación y las entidades relacionadas en el sistema judicial.

Ministerio de Energía y Minas (MEM)

El Ministerio de Energía y Minas, es la entidad a cargo de promover el desarrollo de actividades de energía y minería en Perú. El Ministerio es a la larga responsable del planeamiento y desarrollo de esas actividades al equilibrar los objetivos de la política nacional de atraer inversión, satisfacer la demanda creciente, promover la competencia,

proporcionar un marco regulatorio estable y proteger el ambiente, en línea con los objetivos de desarrollo sostenible (MEM, 2018[5]).

El Ministerio está organizado en tres departamentos principales, cada uno dirigido por un viceministro y un director general: Electricidad, Hidrocarburos y Minería, y a cada departamento se le asignan funciones específicas. Por ejemplo, algunas de las atribuciones clave en el área de electricidad incluyen la aprobación de permisos para generadores de electricidad nuevos; la supervisión de contratos de APP y el monitoreo del avance del objetivo nacional de acceso universal a la electricidad para 2021 en el contexto de la Política Nacional de Energía 2010-40[2] el Plan Nacional Energético 2014-25 y el Plan Nacional de Acceso Universal a la Energía.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) trabaja para asegurar que las actividades económicas en Perú sean realizadas sin comprometer el derecho de disfrutar de un ambiente sano. Creado como agencia técnica especializada asignada al Ministerio del Ambiente en 2008, el OEFA es responsable de la evaluación, supervisión, ejecución y sanciones en asuntos ambientales, al igual que de recolectar información y aplicar las regulaciones ambientales en los sectores de minería, energía, pesca y otros industriales (OEFA, 2018[6]). Hasta antes de la creación del OEFA, el Osinergmin era la autoridad a cargo de las inspecciones ambientales y del cumplimiento en energía y minería. Estas funciones se transfirieron por completo al OEFA en 2009. Al igual que el Osinergmin, el OEFA es financiado por contribuciones de la industria.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) es responsable de promover, supervisar y verificar que los empleadores y empleados cumplan con las reglas nacionales sociales y de seguridad en el mercado laboral. Creada como agencia técnica especializada en 2011, la SUNAFIL está adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Las visitas técnicas, estudios e investigaciones son parte integral de la función de la SUNAFIL. Hasta antes de su creación, el Osinergmin era la autoridad a cargo de la salud y seguridad ocupacional en los sectores de energía y minería.

Organismos autónomos

Organismos reguladores

El gobierno de Perú creó cuatro reguladores económicos y autoridades de supervisión en la década de los años 90 como parte de una política más extensa basada en los pilares de liberalización económica, atracción de inversión privada y competencia regulada. Estas autoridades actualmente tienen los siguientes nombres: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)[3]. Estos organismos se crearon para promover la competencia y la inversión en infraestructura después de la liberalización de la economía. Las características que definen estas entidades son: 1) diseño institucional como organismos administrativamente independientes del gobierno central, 2) programa de financiamiento con contribuciones de la industria y 3) organismo colegiado para la toma de decisiones.

Autoridad de defensa de la competencia y de la protección del consumidor (Indecopi)

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)[4] se creó en 1992 como organismo público descentralizado encargado de hacer cumplir la Ley de defensa de la competencia y la Ley de protección de la propiedad intelectual[5]. Desde 2010, el Indecopi también es responsable de proteger a los consumidores en la economía como la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y ejerce sus tareas en el marco de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, con base en cuatro pilares estratégicos: 1) educación, orientación y difusión; 2) protección de la salud y seguridad del consumidor; 3) mecanismos para la prevención y solución de conflictos entre proveedores y consumidores y 4) fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

Tiene la autoridad de tomar decisiones vinculantes sobre sanciones y penalizaciones y puede imponer multas de hasta PEN 20 000 por infracciones. Aún más, desde 2013, el Indecopi ha realizado revisiones *ex post* de regulaciones dentro de su jurisdicción y ha eliminado casi 3 000 en el país.

El Indecopi dirige el Consejo Nacional de Protección al Consumidor, un grupo de trabajo interinstitucional creado para la integración del marco legal local y nacional sobre protección al consumidor y para promover las acciones realizadas para beneficio de los consumidores e identificar campañas comunes de información. El Consejo está compuesto de 16 representantes de los sectores público y privado: ministerios, reguladores de servicios públicos, asociaciones comerciales y asociaciones de consumidores, en coordinación con la PCM. Cuando se redactó este documento, fue designado Osinergmin para representar a los demás reguladores en el Consejo.

Poder Legislativo

El Poder Legislativo de Perú se confiere al Congreso. El Congreso es una institución unicameral compuesta de 130 miembros elegidos para actuar en periodos de cinco años. Su composición es resultado de una reforma aprobada en 1993 por el Congreso Constituyente Democrático, que dio como resultado la nueva Constitución Política (OCDE, 2016[1]). El Congreso tiene la autoridad de aprobar legislación que exija que los reguladores desarrollen regulaciones secundarias. Aún más, el Congreso puede recurrir a los reguladores para que presenten opiniones sobre proyectos de leyes y asistan a sesiones y respondan cualquier pregunta que pudiera tener el Congreso. Hay 23 (veintitrés) comités permanentes, incluida la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos (CODECO), la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y la Comisión de Energía y Minas.

Gobiernos subnacionales

Existen tres niveles subnacionales de gobierno en Perú: el regional, el local provincial y el distrital (OCDE, 2018[2]). Estos niveles de gobierno tienen funciones exclusivas y conjuntas que se describen en la Constitución Política del Perú (CPP), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). Los gobiernos subnacionales tienen la autoridad de promulgar medidas regulatorias en su región. Las oficinas descentralizadas (OD) del Osinergmin son responsables de la vinculación *inter alia* con los gobiernos regionales. Los gobiernos subnacionales tienen la autoridad para promulgar medidas regulatorias en

su región. El Osinergmin cuenta con 24 oficinas regionales a cargo de supervisar los servicios que se proporcionan a los clientes en los mercados de distribución de electricidad, gas e hidrocarburos. Estas oficinas regionales interactúan con gobiernos subnacionales en temas que incluyen interrupciones de electricidad y emergencias de infraestructura.

Poder Judicial

El Poder Judicial es responsable de interpretar y aplicar las leyes en Perú para asegurar una justicia igualitaria. En esta atribución, es responsable de proporcionar mecanismos para la resolución de controversias a través de un sistema jerárquico. El Poder Judicial lo encabeza el Tribunal Superior y cuenta con el apoyo de 28 tribunales superiores con jurisdicciones definidas en las 25 regiones del país. En cada tribunal superior hay 195 tribunales primarios responsables de cada provincia, seguido de 1 838 Tribunales de Justicia de la Paz en cada distrito (Poder Judicial del Perú, 2012[7]).

Institución Suprema de Auditoría

La Contraloría General de la República del Perú (CGR) se estableció en 1929 como institución suprema de auditoría de Perú. Como autoridad suprema del Sistema Nacional de Control, la CGR es responsable de supervisar, monitorear y verificar la administración, cobranza y uso correctos de los recursos y propiedades del Estado. Un contralor general ejerce sus funciones por un periodo de siete años y es elegido por mayoría en el Congreso. Está representado en cada organismo gubernamental, incluido el Osinergmin, por el Órgano de Control Institucional (OCI). El auditor en jefe del OCI es asignado por el contralor general de la República y su función es la administración correcta y transparente de los recursos y activos del Osinergmin, la protección de la legalidad y eficiencia de sus actos y la consecución de sus objetivos administrativos mediante la ejecución de tareas de control. El auditor en jefe del OCI proviene de la CGR. El resto del personal de auditoría es empleado por la agencia gubernamental. El OCI es responsable de realizar auditorías de todos los gastos públicos, por ejemplo, monitoreando los procedimientos y el proceso de evaluación relacionados con contratos, compras y otros servicios.

Política y proceso regulatorio

Proceso legislativo

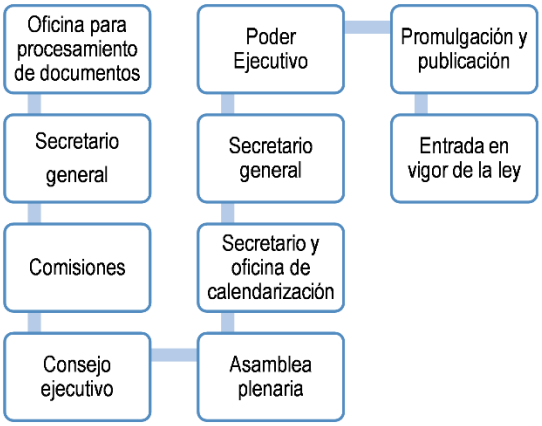
Además de los miembros del Congreso, el presidente, el Poder Judicial, los organismos públicos autónomos, las asociaciones profesionales y los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley al Congreso para su consideración.

Cuando se presenta un proyecto de ley, la oficina de procesamiento de documentos del Congreso lo registra y lo procesa el secretario general del Consejo Ejecutivo, que también es responsable de identificar el comité que recibe el proyecto de ley. El comité asignado delibera y emite un informe en 30 días y lo clasifica como favorable, desfavorable o rechazado. Si la propuesta es recibida por más de un comité, pueden presentar informes conjuntos o individuales. De ser aprobado, el Consejo Ejecutivo recibe los informes del comité, que incluye al secretario general, al director parlamentario y al empleado de lectura, quienes también organizarán el debate y coordinarán la distribución de las copias a los miembros del Parlamento. Posteriormente, la asamblea plenaria acepta o rechaza el proyecto de ley. La oficina del secretario general registra, revisa y certifica un

anteproyecto aceptado y lo aprueba el Poder Ejecutivo. Después el presidente refrenda el proyecto de ley para su promulgación, que entra en vigor cuando se publica en el Diario Oficial *El Peruano* (Congreso de la República, 2017[8]).

En su jurisdicción, los reguladores están autorizados a formular regulaciones secundarias relacionadas con la ley, siguiendo los lineamientos para la evaluación de calidad regulatoria de los procedimientos administrativos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018[9]).

Gráfica 1.2. Proceso legislativo de Perú



Fuente: Congreso, 2017[10].

Proceso de elaboración de regulaciones en el Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene autoridad para emitir regulaciones subordinadas (decretos y resoluciones). También es responsable de aprobar proyectos de ley que presente el presidente de la República al Congreso, incluidos decretos legislativos, decretos de urgencia y resoluciones, como lo define la ley (OCDE, 2018[2]).

El proceso de elaboración de normas en el Poder Ejecutivo no se rige por una política a nivel de todo el gobierno, pero ciertas políticas y marcos sirven como materiales en el desarrollo de las regulaciones.

Cuadro 1.1. Marcos y políticas que guían la elaboración de regulaciones en el Poder Ejecutivo

Nombre		Descripción
Ley No. 26889	Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa	• Establece los lineamientos generales para las entidades reguladas en la preparación de proyectos de ley y otras propuestas, por ejemplo, exposición de motivos.
Ley No. 27444	Ley General de Procedimientos Administrativos	• Regula la nomenclatura, congruencia de los textos (títulos, artículos, etc.) y el manejo de erratas. • Establece reglas importantes sobre consulta pública, incluida la publicación de propuestas.
	Reglamento	• Emitido por el Ministerio de Justicia • Regula la publicación y difusión de las propuestas y regulaciones regulatorias
	Manual de técnicas legislativas	• Emitido por el Ministerio de Justicia • Proporciona guía legal al redactar las regulaciones

Fuente: OCDE, 2018[2].

Al emitir regulaciones subordinadas, la práctica común entre ministerios es redactar una propuesta tomando como base los marcos y políticas que se describen en el cuadro 1.1, y se publican en el sitio web para consulta pública. Después de la consulta, el ministerio o el director de la agencia aprueba la regulación. En el caso de los ministerios, los viceministros también necesitan aprobar la propuesta antes de que se envíe al ministro. Cuando las regulaciones de elaboración exijan la aprobación de tres o cuatro ministerios o agencias, la propuesta debe enviarse a la PCM para su debate por el Consejo Coordinador Viceministerial (CCV) o ser adoptada por el Consejo de Ministros antes de que se envíe al presidente de la República para su aprobación final. Todas las propuestas aprobadas se publican en el diario oficial *El Peruano* (OECD, 2018[2]).

Encuadro 1.2. Estudio de la OCDE de Política Regulatoria en Perú

En 2016, la OCDE realizó una revisión de la política regulatoria de Perú para evaluar las políticas, instituciones y herramientas utilizadas por el gobierno y organismos regulatorios en el país para el diseño, implementación y ejecución de regulaciones de alta calidad. Esta revisión formó parte del Programa País OCDE-Perú, junto con otros cuatro estudios de la política pública sectorial del país.

El informe proporciona una evaluación general del contexto político de la reforma regulatoria realizada por organismos de vigilancia y agencias regulatorias correspondientes en el país. Reconoce el progreso logrado hasta la fecha e incluye numerosas herramientas y actividades, como un extenso programa de simplificación administrativa, utilizadas para mejorar el ambiente regulatorio en el país. El informe también destaca los desafíos y mejoras experimentados para lograr un marco regulatorio de clase mundial y proporciona recomendaciones y pasos futuros, que incluyen:

- establecer un **organismo de supervisión regulatoria** como una manera de lograr una mayor coherencia en las actividades y herramientas de la política regulatoria en los ministerios, agencias y oficinas;
- emitir una **declaración de política**, ya sea a través de una ley o de un documento legal vinculante sobre política regulatoria, con objetivos, estrategias y herramientas claras al administrar el ciclo completo de gobernanza regulatoria;
- medir las **cargas administrativas** creadas por formalidades y obligaciones de información;
- convertir las **regulaciones de inspección y ejecución** en parte integral del marco de la política regulatoria, incluido el desarrollo de lineamientos relacionados con la conducta ética y la prevención de la corrupción;
- promover un **marco regulatorio nacional coherente** que aliente de manera activa la adopción y uso de herramientas regulatorias y el intercambio de mejores prácticas.

Además, el informe proporciona una descripción general breve de los acuerdos de gobernanza de los reguladores y de sus interacciones con el gobierno central. Subraya el grado de independencia que ejercen los reguladores en el presupuesto y en la toma de decisiones, sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y una descripción general de las herramientas de la política regulatoria, que son más sofisticadas que otros organismos gubernamentales y han mejorado de manera progresiva su adopción e implementación.

Después del informe, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha sido proactiva en el desarrollo de iniciativas y en la coordinación con los ministerios y los organismos regulatorios para mejorar el marco regulatorio nacional. Por ejemplo, en 2017, la PCM desarrolló lineamientos para la evaluación de la calidad regulatoria de los procedimientos administrativos y mejorar aún más el ambiente regulatorio para ciudadanos y negocios. Los lineamientos tienen como objetivo guiar a los organismos gubernamentales en su interés por identificar, reducir y medir las cargas administrativas creadas por formalidades y obligaciones de información local y nacional.

Fuente: OCDE, 2018[2].

Reformas en los sectores regulados y descripción general de los mercados

Energía

Entre la década de 1970 y principios de los noventa, el gobierno de Perú se enfocó en desarrollar tres fuentes principales de suministro de energía en el país: petróleo, gas y energía hidráulica a través de inversiones públicas de Empresas Estatales (EEP). Sin embargo, el éxito limitado de esas políticas produjo en 1992 y 1993 reformas energéticas importantes que desintegraron los monopolios estatales en el sector energético e introdujeron las concesiones a largo plazo. Con el tiempo, los campos petroleros de Perú siguieron agotándose, aunque su producción de gas repuntó de manera sustancial y se benefició de inversiones privadas. Actualmente, Perú es un importador neto de petróleo y un exportador neto de gas. Los combustibles fósiles siguen dominando la mezcla de fuentes energéticas del país al representar 81% del suministro total de energía primaria (MEM, 2016: p. 8[11]), aunque en años recientes Perú se ha esforzado por desarrollar energías más renovables, en especial a nivel de micro generación.

Sector de hidrocarburos

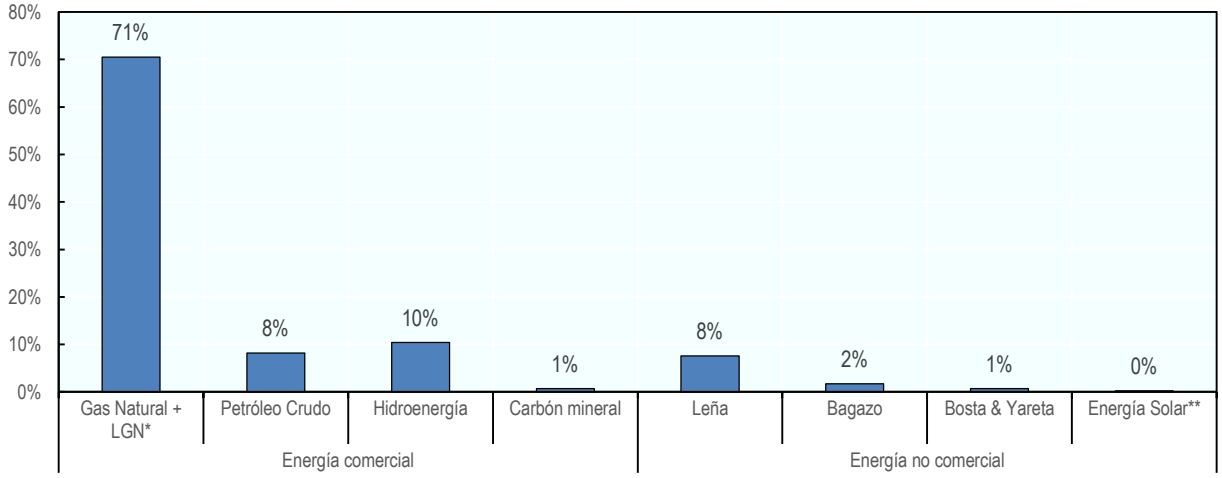
Perú cambió de ser un exportador de petróleo a un importador neto a finales de los años ochenta y principios de los noventa, después de varias décadas de producción e inversión decreciente en el sector de hidrocarburos. En ese tiempo, tanto la producción de petróleo como de gas estaban dominadas por la empresa estatal Petroperú, creada en 1969 mediante una expropiación masiva de reservas de compañías petroleras locales y la compañía extranjera más grande activa en Perú durante este período, la Compañía Internacional de Petróleo (*International Petroleum Company*, subsidiaria de *Esso*). Sin embargo, la reducción en las utilidades y en el desempeño provocó a la larga que Petroperú reiniciara un proceso de privatización en 1992. Los activos no redituables se cerraron o se vendieron y Petroperú empezó a proteger sus decisiones comerciales de la interferencia política.

Una nueva legislación de hidrocarburos, aprobada en 1993, puso fin al monopolio de Petroperú en los sectores del petróleo y gas, y permitió que compañías privadas participaran en cada parte del sector. Los precios también se liberalizaron. Varias mejoras en los términos de los contratos de exploración y producción, y la autorización de arbitraje internacional en caso de controversias, ayudaron a captar el interés y atraer a inversionistas nuevos. Las inversiones en los sectores del petróleo y gas se dispararon de 20 millones de dólares a 4 300 billones de dólares entre 1990 y 1997 (ASCOA, 2010[12])[6].

En particular, la producción de gas aumentó drásticamente a partir de mediados de 2000, cuando el campo de gas natural Camisea, descubierto en 1986, empezó sus operaciones en 2004. Localizado en la ambientalmente sensible selva amazónica, se calculó que el campo Camisea contenía 11 000 trillones de pies cúbicos de posibles reservas y 482 millones de barriles de líquidos de gas natural, convirtiéndolo en el sitio principal para producción de gas natural en Perú, uno de los proyectos de energía más grandes en el país[7] y "el megacampo más importante en América Latina"[8]. Para desarrollar el campo Camisea, el gobierno abrió licitaciones para diferentes componentes del proyecto para atraer a competidores internacionales. Los primeros contratos para empezar la producción en Camisea se adjudicaron a un consorcio internacional encabezado y es operado por Pluspetrol, con sede en Estados Unidos. El gasoducto principal que llevaba el gas de la selva a la costa de Perú se adjudicó a otro consorcio internacional encabezado por Transportadora de Gas del Perú (TGP). La red de distribución a través de Lima y El Callao la administra Cálidda, con la mayoría de las acciones propiedad de Grupo de Energía de Bogotá[9].

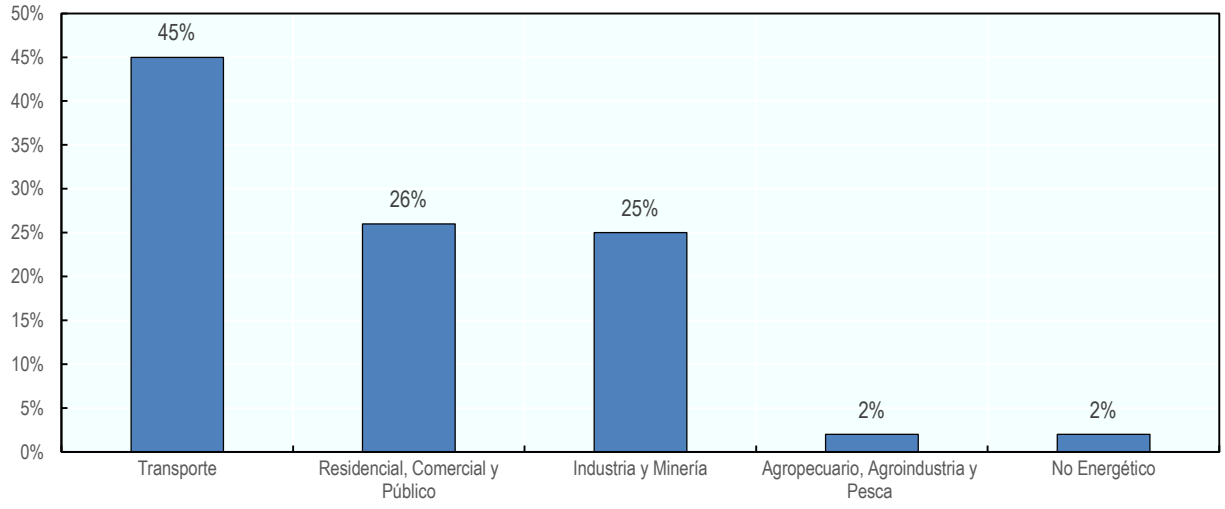
Actualmente más de 70% de la producción nacional de la energía de Perú proviene del gas natural y del gas natural licuado (GNL); el país es un exportador neto de gas (gráfica 1.3). El gobierno apoya y promueve el desarrollo de gas natural en Perú para consumo doméstico y para exportaciones. En contraste, el petróleo solo representa 8% de la producción total de la energía, lo que obliga a Perú a depender de importaciones de petróleo y productos derivados del petróleo para satisfacer la demanda nacional, que proviene principalmente de los sectores del transporte y residencial (gráfica 1.4). Varios generadores de electricidad usan gas natural como fuente de energía primaria.

Gráfica 1.3. Estructura de la producción de energía primaria, 2016



Fuente: estadísticas del equilibrio de energía del MEM (2016[11]).

Gráfica 1.4. Estructura del consumo final de energía por sector económico, 2016



Fuente: Estadísticas del equilibrio de energía del MEM (2016[11]).

Actualmente hay cuatro compañías peruanas principales de petróleo y gas: Petroperú, Relapasa, Pluspetrol y Perú GNL. Muchas compañías internacionales también están activas en el sector de los hidrocarburos en Perú. El cuadro 1.2 muestra la composición de las entidades en el sector de hidrocarburos líquidos, supervisado por el Osinergmin. A la fecha hay 44 lotes de exploración y explotación de hidrocarburos (Perupetro, 2018[13]).

Cuadro 1.2. Entidades en el sector de hidrocarburos líquidos

Tipo de entidad	Unidades operativas
Medios de transporte	22 885
Consumidores directos de GLP y redes de distribución	9 519
Estaciones de servicio de GLP	8 704
Gasolineras para uso de vehículos	4 886
Consumidores directos de combustibles líquidos y de otros productos derivados de hidrocarburos (OPDH)	1 862
Distribuidores mayoristas, importadores y comercializadores	267
Plantas de embotellado de GLP	120
Instalaciones para compresión, transferencia y descompresión de gas natural	72
Plantas de suministro y entrega	69
Consumidores directos de gas natural	33
Productores y plantas de procesamiento	30
Total	**48 447**

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Sector eléctrico

Al igual que el sector de hidrocarburos, el sector eléctrico de Perú era controlado por el gobierno hasta que se iniciaron reformas importantes en 1992. Durante 20 años, aproximadamente, antes de la reforma, Electroperú y Electrolima, empresas estatales de integración vertical, dominaron el sector eléctrico desde los años setenta. Electroperú era una empresa tenedora para las diferentes compañías privadas que ya participaban en la

generación dispersa de energía a pequeña escala. En ese tiempo, Productores Independientes de Energía (PIE) generaba hasta 30% de la electricidad del país, principalmente para su propio uso[10]. Sin embargo, el gobierno estaba ansioso por lograr acceso universal a la electricidad y desarrollar el vasto potencial en hidroenergía, y se consideró que Electroperú era esencial para estos dos objetivos. Por lo tanto, Electroperú llegó a generar la mayor parte de la electricidad del país.

En los años setenta y ochenta la separación vertical ya estaba presente hasta cierto punto en Perú. Aunque las empresas estatales eran propietarias y operaban centrales de energía, varios proveedores minoristas operaban en partes diferentes del sector de electricidad. En ese tiempo, las tarifas eléctricas no reflejaban de manera adecuada el costo de capital o de producción, y proyectos grandes de inversión, básicamente en hidroenergía, que representaban casi 60% de la capacidad total de generación en 1992, tuvieron malos rendimientos. En la segunda mitad de los años ochenta, el sector energético de Perú enfrentaba muchos problemas financieros, ya que las compañías incurrían en pérdidas significativas y alcanzaban niveles de deuda insostenibles. La inversión general en el sector también cayó.

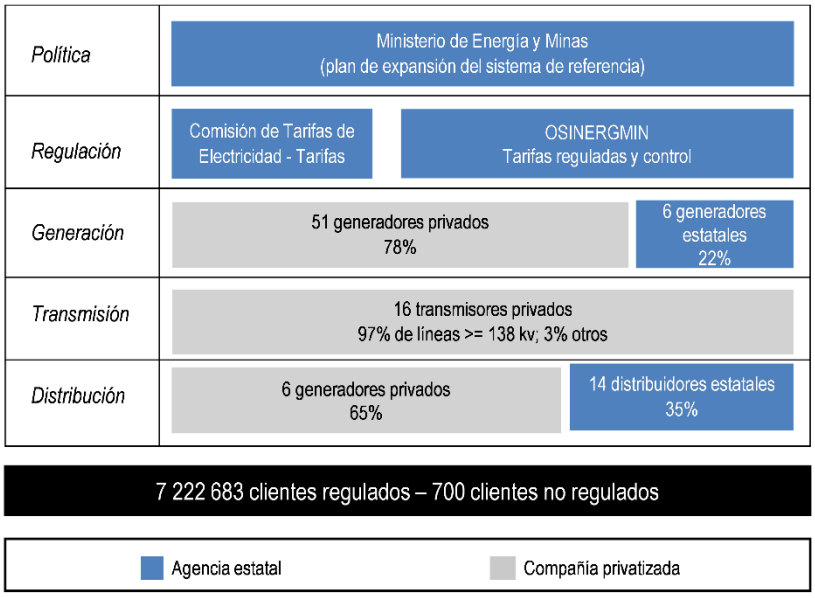
Cuando las reformas eléctricas empezaron en 1992 con la Ley de Concesiones Eléctricas y sus regulaciones (Ley No. 25844), el objetivo principal era introducir la competencia y atraer a inversionistas para que compraran acciones de las empresas estatales y que el sector energético funcionara de manera más eficiente. Un Decreto Supremo (No. 009-93-EM) siguió en 1993. Estas leyes y regulaciones establecieron básicamente la nueva estructura del mercado de energía respecto a las actividades de generación, transmisión y distribución.

La reforma eléctrica de Perú tenía cuatro objetivos generales:

- Separar la generación, transmisión y distribución en Electroperú y Electrolima.
- Introducir de manera progresiva la participación privada y atraer inversión nueva.
- Crear un “mercado libre” donde los clientes grandes con capacidad superior a 1 megavatio (MW) pudieran negociar sus propios contratos de suministro.
- Establecer un mandato nuevo para la Comisión de Tarifas de Electricidad (CTE) para convertirse en el regulador de tarifas energéticas y que regulara los precios con base en principios de costos marginales.

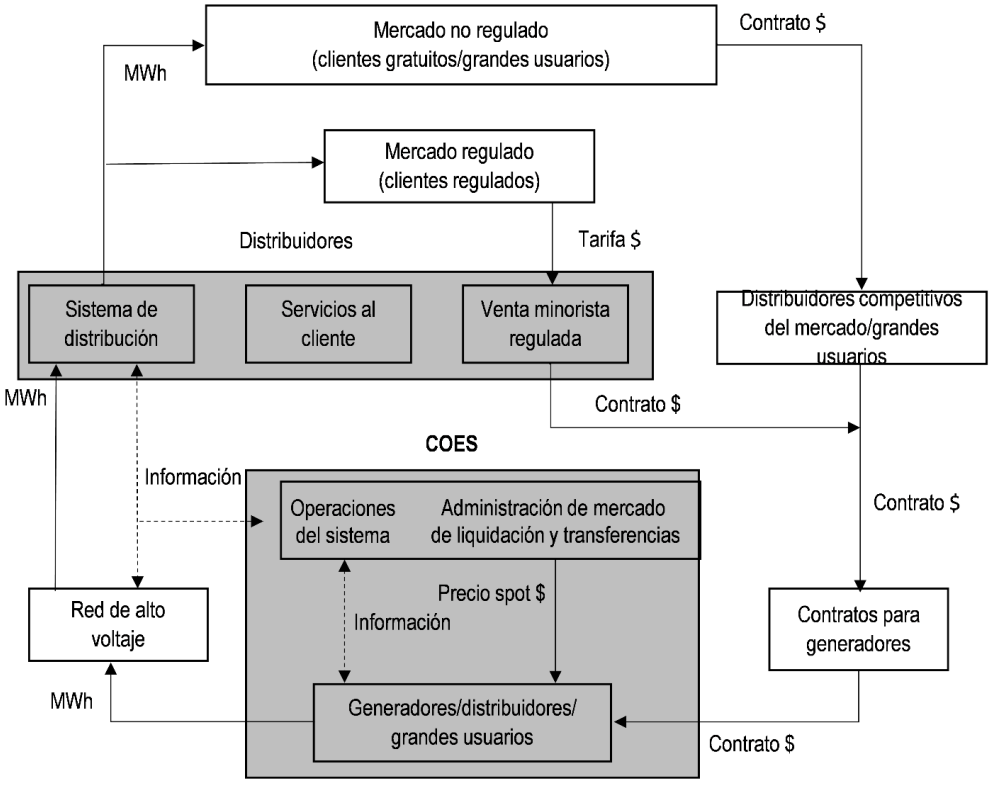
La Ley de Concesiones de Electricidad de 1992 separó de manera efectiva el sector eléctrico (al tiempo que estableció el Osinerg como regulador independiente, transformándose después en el Osinergmin). La generación de electricidad se dividió en 13 compañías, de las cuales las empresas privadas representaban el grueso de la capacidad de generación (70%). El sistema de transmisión se privatizó por completo en 6 compañías. El sector de la distribución, entonces dominado por la empresa estatal Electrolima y 9 compañías regionales, se dividió en 16 compañías (gráfica 1.5)[11]. Con el tiempo, las compañías de distribución Edelnor y Elesur y la empresa de generación de energía Edegel compraron las acciones de Electrolima.

Gráfica 1.5. Taxonomía del sector de energía en Perú después de las reformas (2017)



Notas: kV=Kilovolt. Las cuotas de mercado de las empresas generadoras y distribuidoras están basadas en Mw.h.
Fuente: Información proveída por Osinergmin (2017), "Gerencia de Regulación Tarifaria".

Gráfica 1.6. Organización del mercado de electricidad de Perú



Notas: Elaborado a partir de la base de datos Power Market Structure.
COES = Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado; MWh = megawatt-hora.
Fuente: (Vagliasindi and Besant-Jones, 2013[14]), *Estructura del Mercado Energético*, Banco Mundial, p. 209.

Para los clientes por debajo del umbral del "mercado libre" se introdujeron las regulaciones tarifarias de clientes medianos y pequeños. Las tarifas de transmisión y subtransmisión son reguladas por un modelo basado en costos (para los activos en existencia) o como resultado de un proceso de licitación (subastas) para los activos nuevos basados en la Ley No. 28832 de 2006. Como respuesta al rápido crecimiento en la demanda, la Ley tenía como objetivo asegurar el desarrollo eficiente de generación de electricidad y reducir la volatilidad de precios. Con este fin, ordenó el uso de subastas por las compañías de distribución para la compra de suministros a los consumidores regulados. Con base en esta ley, el Decreto No. 1002 estableció un mecanismo donde las tarifas garantizadas a largo plazo para electricidad de fuentes de energía renovable se subastarán bianualmente. Las tarifas de distribución se regulan según un modelo de competencia de referencia que agrupa a las compañías en sectores típicos de distribución (p. ej., densidad urbana alta, densidad rural baja) y las compara con la compañía más eficiente del grupo.

Un resultado clave de las reformas fue también la creación del Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES) en 1994. El COES agrupa a compañías activas en generación, transmisión, distribución, y clientes grandes. Establecido como una organización privada sin afán de lucro, al COES lo gobierna una asamblea de accionistas de más de 120 miembros, y las decisiones finales las toman cinco directores y, al final, el presidente, quien es elegido cada cinco años. El COES es financiado por contribuciones de los miembros. Sus funciones principales son:

- Operación del sistema: según los criterios de orden por mérito (costo más bajo).
- Gestión del mercado al contado: se administran los mercados de electricidad a corto plazo al gestionar la brecha entre los contratos y el envío por orden de mérito.
- Planeamiento: se establecen los proyectos de expansión de la transmisión que deben ser aprobados y se dan opiniones sobre licencias y pruebas nuevas (estudios pre operativos), al igual que certificados para operaciones comerciales.

Cuando se redactó este documento, había varias empresas privadas y públicas que participaban en el sector energético de Perú (cuadro 1.3). Las compañías más grandes que suministran electricidad al mercado (clasificadas por MW de producción) son ENGIE Energía Perú (7 807 093 MWh), Empresa Electricidad del Perú-ELECTROPERU (6 931 976 MWh) y Enel Generación Perú (5 877 817 MWh). Todas las compañías de transmisión son de propiedad privada y 68% de las líneas de transmisión se concentra en las manos de 17% de las compañías. Casi todas las compañías de distribución son privadas. Sin embargo, hay una brecha significativa en eficiencia operativa entre compañías privadas y públicas. Para 2017, el índice de frecuencia de interrupción promedio del sistema (SAIFI) para compañías privadas era de 5.8 interrupciones por cliente, y el índice de duración promedio de interrupción del sistema (SAIDI) fue de 20.3 horas por cliente. En contraste, el SAIFI y el SAIDI para compañías estatales en el mismo año fue de 19.4 y 46.1, respectivamente. De acuerdo con el análisis del Osinergmin, la brecha de desempeño muy probablemente se puede atribuir a una diferencia en montos de inversión, porque las compañías públicas en áreas rurales tienen limitaciones de financiamiento mucho más estrictas que coartan su capacidad de reunir deuda para inversión.

Cuadro 1.3. Compañías de electricidad en Perú

Compañías de electricidad	Públicas	Priva-das	Total
Distribución de electricidad	14	6	20
Transmisión de electricidad	0	18	18
Generadores de energía	6	51	57

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

En general, la demanda de electricidad de Perú ha crecido con rapidez junto con su economía, aumentando en más de 79% en los últimos diez años (COES[12]). El número total de consumidores conectados a la red se muestra en el cuadro 1.4. Casi toda la demanda de electricidad de Perú es atendida mediante la generación de gas natural (55%) e hidroenergía (30%) (MEM, 2018[5]). El grueso de la electricidad de Perú va a los sectores residencial y comercial (40%), seguido por la minería (32%) y la industria (25%).

Cuadro 1.4. Consumidores en el sector energético

Número total de consumidores de electricidad conectados a la red

Tipo de consumidor	Número
Clientes regulados de electricidad	7 222 693
Clientes no regulados de electricidad	700

Notas: De acuerdo con la Ley de Concesiones de Electricidad, los clientes "regulados" se refieren a usuarios minoristas o regulados a los que las compañías de distribución suministran electricidad a precios regulados. Los clientes "no regulados" se refieren a usuarios grandes (>2.5 MW) que contratan libre y directamente a generadores o compañías de distribución. Los clientes entre 0.2 -2.5 MW pueden seleccionar entre contratos regulados o no regulados. Por debajo de 0.2 MW, los contratos siempre son regulados.
Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Todavía falta alcanzar tres objetivos importantes de la política en el sector eléctrico, como lo comprueban los debates con actores interesados clave:

- Acceso universal: asegurarse de que 100% de los hogares estén conectados a la electricidad en 2022. El acceso a la electricidad ya ha mejorado drásticamente de 45% en 1990 a 93% en 2017, aunque persiste una brecha significativa de acceso de 20% entre áreas rurales y urbanas, y aproximadamente 400 000 hogares no tienen acceso directo a la electricidad. Los esfuerzos actuales están enfocados en el propósito de aumentar el acceso a cerca de 8 000 hogares al mes.
- Eficiencia energética: los esfuerzos renovados en políticas para el Ministerio de Energía y Minería incluyen un plan ambicioso de despliegue hacia medidores inteligentes en un periodo de ocho años y un requisito de que los operadores reinviertan 5% de sus ingresos en medidas de modernización y mejora de eficiencia.
- Asequibilidad: las preocupaciones sobre la incapacidad de los consumidores más pobres de pagar los precios de energía se tradujeron en acción en 2003, cuando el regulador introdujo subsidios cruzados para una tercera parte de la población que consumía la cantidad más baja de energía. Medidas adicionales de asequibilidad se incluyen en el plan del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), como se describe en el encuadro 1.3.

Encuadro 1.3. El Fondo de Inclusión Social Energético (FISE)

El Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) se estableció en 2012 mediante la Ley No. 29852 para promover el acceso universal a la energía y un programa de compensación social para las poblaciones vulnerables y menos privilegiadas. El FISE contribuye a lograr los objetivos del Plan de Acceso Universal a la Energía 2013-22 e incluye los siguientes objetivos:

- Ampliar el uso de gas natural al proporcionar descuentos y una compensación para establecer conexiones de gas natural en propiedades residenciales o promover la conversión de automóviles de gasolina a gas natural.
- Proporcionar compensaciones para ampliar la frontera energética al uso de energía renovable, incluidos paneles solares para hogares fuera de la red de electricidad y donde la expansión de la red no está planeada para corto plazo. La expansión del uso de iluminación con eficiencia energética en sistemas residenciales y públicos también se incluye en esta transmisión.
- Generar acceso a GLP para sectores vulnerables de la población mediante la provisión de una compensación (vales) para descuentos en la compra de contenedores de GLP.
- Asegurar la competitividad de las tarifas de electricidad residencial mediante la reducción del cargo fijo, el cargo de energía y otras opciones de tarifas a usuarios residenciales elegibles mediante transferencias de efectivo a compañías de distribución de electricidad.

Los programas en el FISE son financiados por grandes usuarios de electricidad (principalmente compañías de minería y participantes industriales grandes), proveedores de servicios de transporte de gas natural a través de gasoductos y productores e importadores de combustibles. Las compañías de hidrocarburos y de electricidad son responsables de recolectar estas contribuciones y de transferirlas al fondo. Los programas del FISE benefician a los ciudadanos más pobres.

La Ley asignó la administración del FISE al MEM. Primero, el Ministerio transfirió la administración del programa al Osinergmin a través de la Ley No. 29852, sobre una base anual temporal. Desde entonces, el MEM ha renovado el mandato del Osinergmin cada año, y más recientemente hasta el 30 de abril de 2019. El Osinergmin es responsable de la administración del fondo. El MEM establece y da prioridad a los proyectos energéticos del FISE. Las funciones del Osinergmin relacionadas con el FISE incluyen la emisión de regulaciones, la aplicación de sanciones, el establecimiento de tarifas de instalación y del costo en que incurren los distribuidores eléctricos para la implementación del FISE.

Fuente: Información proporcionada por el FISE (FISE, 2018[15]).

El potencial de las fuentes renovables es significativo, pero falta mucho para su exploración, en parte debido a los precios tan bajos de la electricidad por la mezcla de fuentes energéticas actual y también porque el MEM prepara la reforma de su política de energía renovable para facilitar la participación libre y competitiva en el mercado eléctrico. El Ministerio evalúa opciones, como la introducción de bloques de programas para las licitaciones que ayuden a que los productores de energía renovable establezcan los periodos que mejor se adapten a su perfil de generación[13]. El MEM también está en el

proceso de designar un marco regulatorio para apoyar la entrega y utilización de vehículos eléctricos e híbridos[14].

En mayo de 2018, Perú tiene 912 MW de capacidad instalada de recursos de energía renovable en operación (RER 1ª, 2ª, 3ª a 4ª subastas); de éstas, 39.9% son eólicas, 31.2% solares, 25.6% de hidroenergía y 3.3% de biomasa. Para el 2020, los recursos en energía renovable crecerán con 360 MW de energía adicional instalada (hidroenergía y biomasa). El MEM ha anunciado un objetivo de 15% de generación de energía renovable.

Minería

El sector de la minería es un contribuyente clave en la economía peruana. Los ingresos en minería representaron 10% del PIB y 60% del valor de todas las exportaciones en 2013, aumentando en casi 25% por arriba de los niveles de 2016. Más de 30% de la inversión directa extranjera fue al sector de la minería. El sector empleaba a más de 187 000 trabajadores y generaba nueve empleos indirectos por cada empleo creado. Además, 3% de los ingresos fiscales provenían de la minería. Perú está clasificado como uno de los cinco productores más importantes para los siguientes minerales: cobre, plata, zinc, plomo y molibdeno.

Para 2018, el Osinergmin supervisa un total de 172 unidades pertenecientes a 115 compañías mineras. Una compañía minera se define como una compañía que tiene una concesión de exploración, explotación, fundición y transporte. Una unidad es un área donde se realizan o se tienen planeadas actividades de minería. El Osinergmin únicamente regula lo que la ley define como una mina a escala mediana o grande[15]. Para las minas más pequeñas, los requisitos regulatorios y las inspecciones no se aplican. Casi todas las minas grandes de localizan en la región de la sierra de Perú. Debido a las características de las áreas de producción, las compañías, además de invertir en la extracción y procesamiento del mineral, deben considerar la inversión en la construcción de los campamentos de minería, las líneas de distribución de electricidad para conectarse a la red nacional de energía y los caminos de acceso.

Cuadro 1.5. Compañías mineras reguladas en Perú

Categorías	Número total de compañías	Unidades de producción
Minería a gran escala	37	77
Minería a escala mediana	78	95
Total	115	172

Fuente: Información proporcionada por Osinergmin, 2018.

La cartera de proyectos de construcción de minería consiste en 49 proyectos, con una inversión total de 58 507 billones de dólares. De los proyectos en cartera, tres están en fase de construcción y su inicio de operaciones se espera en el transcurso de 2018. Igualmente, se proyectó que nueve proyectos empezarían su construcción en 2018. Es importante mencionar que 21 proyectos tienen una fecha de inicio pendiente debido a factores relacionados con decisiones de negocios y problemas sociales, entre otras razones. Esta cartera incluye los proyectos cuyo propósito es la construcción de minas nuevas (sitios no urbanizados), la expansión o remplazo de minas en existencia (sitios baldíos), y las de reúso de relaves (sitios no urbanizados). Estos proyectos cumplen con tres requisitos:

- Inversión (de capital) de más de 70 millones de dólares.

- Inicio de operaciones o arranque en los próximos 10 años (hasta el año 2028).
- Por lo menos tener o estar desarrollando estudios de pre factibilidad.

Congruente con el rápido crecimiento en años recientes, se espera que la producción de cobre siga expandiéndose. Siendo su mineral principal de extracción, 26 proyectos de cobre representan 68.6% de las inversiones totales, con 40 155 billones de dólares. Igualmente, nueve proyectos son de oro y tres de hierro, con inversiones de 7 120 billones de dólares (12.2% del total) y 6 700 billones de dólares (11.5% del total), respectivamente. El resto corresponde a proyectos de fosfatos, zinc, plata, uranio y estaño, que juntos representan 7.8% del total de las inversiones.

Notas

[1] Ministerio de Economía y Finanzas, "Evaluaciones de Impacto (EI)", https://www.mef.gob.pe/es/evaluaciones-de-impacto (accedido en 23 de Noviembre 2018).

[2] Aprobado por el Decreto Supremo No. 064-2010-EM.

[3] La SUNASS se creó por el Decreto Ley No. 25965 del 19 de diciembre de 1992; el OSIPTEL por el Decreto Legislativo No. 702 del 11 de julio de 1991; el Osinergmin por la Ley No. 26734 del 31 de diciembre de 1996 y el OSITRAN por la Ley No. 26917 del 23 de enero de 1998.

[4] El Indecopi fue creado por la Orden Ejecutiva No. 25868 de noviembre de 1992. El Acta No. 27444 y el Decreto Legislativo No. 1256 son la base legal para su metodología y enfoque.

[5] La única excepción en los sectores regulados son las telecomunicaciones, donde las facultades de ley de competencia pertenecen al regulador económico (OSIPTEL).

[6] http://www.as-coa.org/sites/default/files/ASCOA_Energy_in_Peru.pdf.

[7] https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/camisea/.

[8] http://www.pluspetrol.net/peru/camisea.php.

[9] El Grupo también ha adquirido una participación de TGP (24%) en 2014, por lo que participa en ambos niveles de la distribución del gas natural (https://peru21.pe/economia/grupo-energia-bogota-compra- participacion-tgp-140924).

[10] https://www.ariae.org/sites/default/files/2017-05/dt13-oee-osinerg%20.pdf.

[11] https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/9780821395561_CH09.

[12] COES – Estadística Anual – Evolución de la Producción de Energía 1993-2017 (GWh).

[13] https://www.pv-tech.org/news/peru-preparing-energy-reform-to-suite-renewables-minister.

[14] Ibid.

[15] Las minas a escala pequeña que cubren un área de menos de 2 000 hectáreas y producen menos de 350 toneladas métricas al día no son supervisadas por el Osinergmin. Esta cantidad ha variado con el tiempo:

- Decreto Legislativo No. 708 (06/11/1991): hasta 350 TMD.
- Decreto Legislativo No. 868 (01/11/1996/): hasta 150 TMD.
- Ley No. 27651 (24/01/2002): 350 TMD.
- Decreto Legislativo No. 1040 (26/06/2008): hasta 350 TMD.

El límite de extensión en hectáreas para los pequeños productores mineros (PPM) ha variado con el tiempo:

- Decreto Legislativo No. 708 (06/11/1991): PPM, los que tengan hasta 5 000 Ha.
- Decreto Legislativo No. 868 (01/11/1996/): PPM, los que tengan hasta 1 000 Ha.
- Ley No. 27651 (24/01/2002): PPM, los que tengan hasta 2000 Ha.

Referencias

ASCOA (2010), *Energy in Peru. Opportunity and Challenges*, http://www.as-coa.org/sites/default/files/ASCOA_Energy_in_Peru.pdf. [12]

CEPLAN (2018), *Politicas y Planes*, http://www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/ (acceso 22 Junio 2018). [3]

CEPLAN (2018), *Qué es el Sinaplan?*, http://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/ (acceso 22 Junio 2018). [4]

Congreso de la República (2017), *How does a bill become a law?*, http://www.congreso.gob.pe/eng/legislative_process/ (acceso 26 Junio 2018). [8]

Congreso de la República (2017), *Legislative Process*, http://www.congreso.gob.pe/eng/legislative_process/ (acceso 26 Junio 2018). [10]

FISE (2018), *Acceso a la energía*, http://www.fise.gob.pe/acceso-a-la-energia4.html (acceso 26 Noviembre 2018). [15]

MEM (2018), *Ministerio de Energia y Minas - Institucional*, http://www.minem.gob.pe/_sector.php?idSector=10. [5]

MEM (2016), *Balance Nacional de Energía 2016*, http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=10&idPublicacion=565 (acceso 26 Noviembre 2018). [11]

OECD (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264265226-es. [1]

OECD (2018), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279001-es. [2]

OEFA (2018), *OEFA - Who are we*, https://www.oefa.gob.pe/en/que-es-el-oefa. [6]

Perupetro (2018), *Peru Petro Statistics*, https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/7a8738e6-be5f-4b66-9343-6ed107a87954/exploraci%c3%b3n.pdf?mod=ajperes&contratos%20exploracion%20febrero%202018. [13]

[7]

Poder Judicial del Peru (2012), *Poder Judicial del Peru*, http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_Inicio/ (acceso 25 Junio 2018).

[9]

Presidencia del Consejo de Ministros (2018), *Guidelines for the Regulatory Quality Assessment of Administrative Procedures*.

[14]

Vagliasindi, M. and J. Besant-Jones (2013), *Power Market Structure*, The World Bank, http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9556-1.

Capítulo 2. Gobernanza del regulador de energía y minería de Perú

El Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER) fue desarrollado por la OCDE para ayudar a los reguladores a evaluar su propio desempeño. El PAFER estructura los indicadores de desempeño en un marco de insumos, proceso, rendimiento y resultados. En este capítulo se aplica el marco a la gobernanza del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, Osinergmin, y se examinan las oportunidades y desafíos que enfrenta para así fortalecer su desempeño.

Rol y objetivos

Mandato del Osinergmin

El Osinergmin es el regulador económico de energía e infraestructura en gran y mediana minería en el Perú. Se estableció en 1997 como Osinerg, con el mandato de supervisar la seguridad de la infraestructura y el cumplimiento de las regulaciones ambientales, de salud y seguridad ocupacional en el sector energético.

Sin embargo, la función del regulador ha cambiado significativamente con el tiempo:

- En 2000, las facultades de establecimiento de tarifas para los precios de la electricidad, que antes correspondían a la Comisión de Tarifas de Energía (CTE), se transfirieron al regulador.
- En 2007, la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la seguridad de la infraestructura, la seguridad ocupacional y las normas ambientales para el sector minero se transfirieron del MEM al Osinerg.
- En 2009, el Congreso (Ley No. 29325) creó un organismo de supervisión para la regulación ambiental, el OEFA, perteneciente al Ministerio del Ambiente, y en 2011 otro organismo para salud ocupacional, la SUNAFIL (Ley No. 29783) perteneciente al Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo. Estos organismos están encargados de supervisar varios sectores económicos en Perú.
- Debido a los grandes cambios en responsabilidades y a ciertas asignaciones de funciones poco claras, el Congreso aprobó la Ley No. 29901 para definir mejor la función del Osinergmin como regulador de seguridad y económico para el sector, aclarando las funciones del OEFA y la SUNAFIL.

El Poder Ejecutivo ha otorgado al Osinergmin mandatos adicionales, que van más allá de sus funciones como regulador de energía y minería. Como se ha descrito anteriormente (encuadro 1.3.), el MEM otorgó al Osinergmin la tarea de administrar el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) bajo la dirección del MEM. Al principio, el mandato era temporal, pero se ha prorrogado. Por otro lado, mediante un Decreto de Urgencia, en 2017, el Poder Ejecutivo concedió al Osinergmin la función adicional de nombrar a un administrador de los activos de la concesión Gasoducto Sur Peruano, después de que el contrato con el concesionario fue resuelto.

Funciones y facultades

El Osinergmin se rige por reglas generales que se aplican a todos los reguladores peruanos, y también por reglas específicas. La Ley No. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (LMOR) y el Decreto Supremo No. 042-2005-PCM (reglamento de la LMOR) establecen las características, funciones y reglas organizacionales principales para los reguladores peruanos. Por ejemplo, la LMOR define los reguladores como entidades con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Además, les otorga funciones generales, como supervisión, establecimiento de tarifas, emisión de regulaciones, imposición de sanciones, resolución de controversias y reclamos de los usuarios (gráfica 2.1). También establece las reglas principales para el Consejo Directivo y el Consejo de Usuarios.

Gráfica 2.1. Poderes y funciones de los reguladores peruanos



Fuente: Ley No. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos *(*LMOR).

Las leyes específicas principales que rigen las funciones y poderes del Osinergmin son:

- Ley No. 26734, Ley del Organismo Supervisor para la Inversión en Energía (Osinerg).
- Ley No. 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Osinerg.
- Ley No. 28964, que transfirió los poderes para la supervisión e inspección de actividades de minería al Osinerg, convirtiéndolo en Osinergmin.
- Ley No. 29901, que precisa las competencias del Osinergmin.
- Decreto Supremo No. 088-2013-PCM, que aprueba la lista completa de funciones técnicas bajo la competencia del Osinergmin.
- Decreto Supremo No. 010-2016-PCM Reglamento de Organización y Funciones (ROF), que aprueba su reorganización interna más reciente y las funciones para regulación.
- Resolución del Consejo Directivo No. 690-2009-OS-GG, que aprueba el Manual de Organización y Funciones (MOF).

Supervisión y fiscalización

Las funciones y facultades del Osinergmin se relacionan con la supervisión de la seguridad de la infraestructura en los sectores de energía y minería. Como la supervisión de los asuntos ambientales y laborales son ahora responsabilidad del OEFA y de la SUNAFIL, respectivamente, el Osinergmin no tiene facultades en estas dos áreas.

En el sector de hidrocarburos, el Osinergmin supervisa las actividades *upstream* relacionadas con la producción y procesamiento del petróleo y gas. Por ejemplo, las actividades de gas natural incluyen exploración, producción y procesamiento. El cumplimiento de las normas de seguridad y técnicas para las compañías transportadoras de gas natural también las ha supervisado desde 2018[1]. También supervisa el contrato único y la concesión para gas natural (Camisea a Ica y Lima).

En los mercados de energía *downstream*, el Osinergmin supervisa el cumplimiento con las normas de seguridad y técnicas para el almacenamiento del gas licuado de petróleo (GLP).

En el sector de minería, el Osinergmin es responsable de asegurar que las compañías de minería cumplan con las normas de seguridad para infraestructura, instalación y manejo seguro de las operaciones. Por ejemplo, las inspecciones analizan el estado de los dispositivos geotécnicos, de ventilación y transporte.

En 2017, el Osinergmin registró aproximadamente 49 000 entidades para su supervisión. Durante este año, se realizaron 40 663 acciones para supervisar los aspectos técnicos y legales (cuadro 2.1). Lo anterior dio como resultado que se iniciaran 1 844 procedimientos de sanción. Las sanciones incluyen, entre otros, multas, suspensión o cancelación de la autorización para la operación.

Cuadro 2.1. Supervisiones realizadas por el Osinergmin (2017)

Tipo de supervisión	Número	Descripción
Preoperativa	17 773	Programa de supervisión de modificaciones, expansiones o construcción de instalaciones nuevas.
Operativa	19 506	Programa de supervisión de actividades de operación y mantenimiento y también de seguridad de las instalaciones.
Especial	3 384	Supervisión como respuesta a denuncias, reclamos, urgencias y eventos inesperados.
TOTAL	40 663	

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin.

Establecimiento de tarifas

El Osinergmin establece tarifas de mayoreo para las actividades de generación, transmisión y distribución, y también para la distribución por la red de gasoductos de gas natural. Para las actividades de transporte por tuberías de hidrocarburos, el Osinergmin regula únicamente en los casos en que los dueños y usuarios de las tuberías no llegan a un acuerdo. Un proceso de licitaciones competitivas (subastas) se utiliza para establecer los precios con acceso a la infraestructura para clientes no regulados en el mercado de la electricidad. Los cargos por interconexión también son regulados.

De acuerdo con las disposiciones de la ley del sector, el proceso de establecimiento de tarifas se realiza primero por consulta con las entidades reguladas para solicitar su cálculo de la tarifa nueva. El Osinergmin toma estos cálculos en consideración y aplica criterios y metodologías para establecer las nuevas tarifas preliminares. Después, esto se informa para consulta pública y se adopta una resolución de establecimiento de tarifas, que se publica junto con el modelo para establecer su precio.

En total, el Osinergmin maneja 108 procesos de tarifas diferentes. Las propuestas de tarifas contienen información pertinente sobre la demanda histórica y proyectada del servicio regulado, la oferta existente y los proyectos futuros para cubrir la demanda y los costos de inversión, operación y mantenimiento de la infraestructura correspondiente, entre otros.

Parte del proceso de establecimiento de tarifas incluye el requisito de considerar los coeficientes de retorno de la inversión (ROI) para asegurar la estabilidad y desempeño de las empresas. La ley peruana establecida en 1992 requiere que el coeficiente de ROI sea

de 12%, con una variación de más menos 4%. Originalmente el propósito era proporcionar estabilidad para las entidades extranjeras que invirtieran en Perú y se expandieran de manera significativa en el sistema energético. Cambios a esta tasa solo se pueden hacer mediante una propuesta legislativa del MEM y solo en incrementos de 2% en cualquier momento. El regulador ha propuesto reducciones en el ROI que no han logrado avanzar debido a cambios de liderazgo a nivel ejecutivo.

Los subsidios cruzados para la asequibilidad de la energía también se incluyen en el proceso de establecimiento de tarifas. El gobierno creó el fondo de compensación social FOSE como un subsidio cruzado para reducir las cuentas de los consumidores rurales para que paguen las mismas tarifas que los consumidores urbanos. Las entidades reguladas han criticado los propósitos de transparencia y de ROI, y en algunos casos han lanzado revisiones judiciales para volver a examinar la inclusión de subsidios cruzados en las tarifas. El Consejo Directivo maneja las impugnaciones para las decisiones de tarifas.

Respecto a la infraestructura, el Osinergmin tiene poder regulatorio en los subsectores de electricidad e hidrocarburos. En el subsector de electricidad, el Osinergmin garantiza la correcta ejecución de las disposiciones de la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley No. 25844) y aprueba el procedimiento para establecer las condiciones de uso y de acceso abierto a los Sistemas de Transmisión y Distribución de Electricidad para que sean congruentes con la legislación en vigor y evitar condiciones de discriminación en el acceso y uso de los sistemas de transmisión y distribución[2]. Las normas y procedimientos técnicos para regular estas conexiones los establece el COES.

Para los clientes, generadores, transmisores, distribuidores o entidades interesadas no reguladas, el Osinergmin también establece procedimientos para solicitar o hacer uso de los sistemas de transmisión y distribución eléctrica para la provisión del servicio de transporte de energía (Resolución No. 091-2003-OS/CD). En el sector de los hidrocarburos, el Osinergmin regula las tarifas *downstream* para los servicios de transporte, establecidas cada dos años, y las tarifas de distribución, cada cuatro años.

El Osinergmin también promueve las tecnologías de competencia e innovación de acuerdo con las políticas que establece el MEM. Por ejemplo, una política reciente del MEM requiere la instalación de medidores inteligentes en un periodo de ocho años y el Osinergmin es responsable de implementar el objetivo de la política mediante la modulación de cambios en el proceso de establecimiento de tarifas para recompensar de manera adecuada a las compañías por la inversión adicional (Decreto Supremo No. 018-2016-EM).

Órganos resolutivos

El Osinergmin resuelve controversias en el sector de energía respecto a reclamos contra compañías o concesionarios, controversias entre compañías e impugnaciones contra sus propias decisiones regulatorias o de supervisión. En caso de que el administrado no esté satisfecho con las impugnaciones manejadas por el Osinergmin a nivel administrativo, se puede iniciar un proceso judicial. Osinergmin no está facultado para resolver controversias en el sector minero, salvo para impugnaciones contra sanciones impuestas por el regulador.

Además, el Osinergmin puede emitir directrices para solucionar controversias entre concesionarios de transmisión y distribución de electricidad y terceros que desean usar esas redes. La legislación requiere que estos concesionarios permitan que terceros usen estas redes a cambio de una compensación (Decreto Ley No. 25844).

Asimismo, la Regulación de Transmisión permite que el Osinergmin emita un Mandato de Conexión para los propietarios de los sistemas de transmisión que se niegan a otorgar acceso. El Osinergmin también puede establecer las condiciones de acceso a las redes del concesionario de transmisión o distribución eléctrica cuando las partes no se han puesto de acuerdo en los términos y condiciones.

Coordinación

El Osinergmin funciona en un sistema de gobernanza complejo que requiere interacciones con varias agencias y departamentos gubernamentales con jurisdicción en los sectores de energía y minería. El regulador proporciona asesoría técnica sobre asuntos de su competencia y participa en reuniones de coordinación cuando es invitado o emite informes cuando se le consulta. No hay mecanismos estructurados de coordinación con otros organismos de la administración pública.

Cuadro 2.2. Organismos públicos peruanos involucrados en los sectores de energía y minería o con el regulador

Institución	Función	Interacciones con el Osinergmin
Congreso	Congreso unicameral de 130 miembros.	Tiene el poder de solicitar al Osinergmin que proporcione comentarios sobre asuntos o proyectos de leyes en comités plenarios o en dos comités permanentes: el Comité de Energía y Minería y la Comisión de Defensa de los Consumidores y de Organismos Reguladores (CODECO)
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Coordina las políticas nacionales y sectoriales en el Poder Ejecutivo	Supervisa y guía los procesos administrativos generales, función clave en la nominación y nombramiento de miembros del Consejo, administra las asignaciones y desembolsos del presupuesto.
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Desarrolla la política económica y financiera de Perú, incluida la coordinación del sistema de desempeño y presupuesto	El Osinergmin debe presentar su presupuesto al MEF y notificar los indicadores para medir el progreso contra el plan operativo (Plan Operativo Institucional, POI)
Ministerio de Energía y Minas (MEM)	Define las políticas y estrategias para desarrollar los sectores de energía y minería de Perú	El MEM establece la política general del sector, y también realiza ciertas funciones reguladoras y de supervisión. Puede solicitar al Osinergmin que proporcione comentarios sobre problemas o que redacte leyes y regulaciones.
Ministerio de Justicia (MINJUS)	Supervisa los asuntos judiciales en Perú	Supervisa la función de los tribunales, incluido el proceso de las apelaciones y de revisión judicial por las que se puedan impugnar las acciones del Osinergmin. Propone a un procurador para todas las instituciones públicas.
Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM)	Promueve y supervisa las actividades de la minería a pequeña escala	Aunque la DREM supervisa la minería pequeña y artesanal a nivel regional, el Osinergmin es responsable de las actividades de minería a mediana y gran escala.
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)	Adjunto al Ministerio del Ambiente y responsable de la evaluación, supervisión, cumplimiento y sanciones en asuntos ambientales, y también de recabar información y aplicar las regulaciones ambientales en los sectores de minería, energía, pesca e industria.	La supervisión ambiental era responsabilidad del Osinergmin antes de que se transfiriera al OEFA en 2009. Las funciones de supervisión en los sectores de energía y minería se traslapan cuando ocurren accidentes con consecuencias ambientales, en el caso de desastres naturales y también en las regulaciones que afectan los sectores de minería y energía en ambos aspectos.
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	Adjunta al Ministerio del Trabajo y responsable de promover, supervisar y verificar que los empleados cumplan con las reglas de salud y seguridad ocupacional en el mercado laboral.	La salud y seguridad ocupacional era responsabilidad del Osinergmin antes de que se transfiriera a la SUNAFIL en 2011. Las funciones de supervisión en el sector de energía y minería se traslapan cuando ocurren accidentes por fallas de infraestructura y

Institución	Función	Interacciones con el Osinergmin
		laborales, al igual que en las leyes y regulaciones que afectan los sectores de energía y minería en ambos aspectos.
Proinversión	Organismo técnico especializado adjunto al MEF responsable de la promoción de inversiones nacionales a través de alianzas público privadas (APP) en proyectos de servicios, infraestructura, activos y otros proyectos estatales.	Puede recibir comentarios no vinculantes del Osinergmin al desarrollar proyectos de inversión, incluso sobre la calidad y términos de las concesiones de infraestructura.
Indecopi	Autoridad independiente de defensa de la competencia y la propiedad intelectual.	Tiene la autoridad de emitir decisiones vinculantes y de imponer penalizaciones en los reguladores o en las decisiones tomadas por el Osinergmin, y de realizar revisiones *ex post* de regulaciones promulgadas por el regulador y bajo la jurisdicción de Indecopi. Actúa como organismo de vigilancia en el sector energético.

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Cada entidad tiene sus propias funciones de acuerdo con las leyes generales y específicas. La relación entre estas entidades se debe regir por el principio de colaboración efectiva a través de acuerdos de colaboración interinstitucional para facilitar las actividades de coordinación y cooperación mutua (Ley No. 27444). En caso de conflicto, la Ley establece la resolución de la siguiente manera:

- Cualquier controversia relacionada con competencia entre autoridades en el mismo sector lo resuelve la persona responsable de ello.
- Los conflictos entre otras autoridades del sector ejecutivo son resueltos por la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Congreso, el MEM u otras entidades del Poder Ejecutivo pueden recurrir al Osinergmin para que emita una recomendación no vinculante sobre asuntos dentro del alcance de su competencia. Dos comités permanentes del Congreso participan en el trabajo del regulador, incluida la Comisión de Energía y Minería, que supervisa los sectores, y la Comisión de Defensa del Consumidor (CODECO) y organismos reguladores que supervisan la política regulatoria en términos más generales.

El Indecopi solicita opiniones no vinculantes al Osinergmin respecto a la defensa de la competencia y coordina la protección de los consumidores con las autoridades regulatorias independientes. Como el Indecopi funge como agencia nacional de protección al consumidor y el Osinergmin protege a los consumidores en el mercado de la electricidad, las dos autoridades deben coordinarse para que los consumidores lleven su queja ante la autoridad adecuada. El Indecopi ha elaborado una guía para entender cuál autoridad regulatoria maneja cada tipo de queja para promover el procesamiento eficiente de reclamos de los consumidores.

ProInversion solicita opiniones al Osinergmin sobre nuevos contratos de Alianzas Público Privadas (APP) en el sector energético. Cuando se modifican los contratos de APP, el Osinergmin, a invitación del MEM, participa en el proceso conjunto de evaluación de la propuesta de modificación y emite una opinión sobre las modificaciones. Las opiniones sobre contratos nuevos y las modificaciones no son vinculantes.

El gobierno transfirió las competencias de salud ambiental y ocupacional del Osinergmin al OEFA y la SUNAFIL. Debido a este cambio de mandatos, hay circunstancias donde estas tres agencias supervisan las mismas áreas, compañías reguladas, etcétera.

El panorama de las interacciones entre el regulador y otras autoridades es complejo y los organismos participantes con frecuencia se basan en mecanismos informales de coordinación. En ocasiones se forman grupos de trabajo *ad hoc* para armonizar los esfuerzos de coordinación. Por ejemplo, un grupo de trabajo sobre la reforma del sector eléctrico se formó en 2017 para revisar y proponer actualizaciones a la Ley de Concesiones Eléctricas en vista de los avances tecnológicos en el sector. El grupo de trabajo incluye al viceministro de Energía del MEM, al presidente del Osinergmin y al presidente del COES.

Cooperación internacional

El Osinergmin establece alianzas estratégicas de colaboración mutua y cooperación con organizaciones nacionales o internacionales. El objetivo principal es contribuir a mejorar la eficiencia en el cumplimiento de las funciones y objetivos institucionales a través del intercambio de beneficios establecidos y aceptados entre las partes involucradas, buscando promover la eficiencia y la innovación tecnológica de la energía. Hasta la fecha se han firmado treinta y seis convenios con organizaciones públicas y seis con organizaciones internacionales.

La razón básica para estos convenios es crear sinergias para mejorar la eficiencia de las funciones y objetivos institucionales del regulador y contribuir al crecimiento de la organización. De manera específica, participan en:

- Intercambios de información y experiencia en el sector energético.
- Coordinar la ejecución de operaciones conjuntas dentro del alcance de las competencias para supervisar el sector energético.
- Realizar eventos bilaterales de capacitación para generar conocimiento para cada parte.
- Realizar visitas técnicas e intercambios de recursos humanos para contribuir al desarrollo profesional, técnico y organizacional de cada organización.
- Realizar estudios e investigación conjuntos en el campo de la energía.
- Proporcionar asistencia y apoyo técnico mutuo para realizar la implementación y mantenimiento de las herramientas y dar el apoyo de la tecnología de la información necesario para realizar el intercambio de información.
- Optimizar el uso de recursos físicos y virtuales y contribuir a la eficiencia ecológica, dentro del marco de una política de interoperabilidad y seguridad de la información.
- Contribuir a la eficiencia de ambas instituciones estableciendo mecanismos de coordinación para maximizar los recursos humanos y de infraestructura.

El Osinergmin cree que estos acuerdos han ayudado a mejorar el uso de las buenas prácticas a través de la sinergia de recursos, implementar sistemas de desarrollo profesional y promover la innovación mediante el intercambio de conocimiento.

Cuadro 2.3. Convenios firmados por el OSINERGMIN con otras entidades

Dentro de Perú	Región de LAC	Fuera de la región de LAC	Organismos / foros internacionales
• INDECOPI • SUNAT • Poder Judicial de Perú	• CNE (Comisión Nacional de Energía de Chile)	• K-Petro (Instituto del Petróleo de Corea del Sur)	• ARIAE (Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía) • ICER (Confederación Internacional de Reguladores de Energía)

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Respecto a los organismos y foros internacionales, el Osinergmin tuvo la Presidencia de la ARIAE de 2015 a 2018, y el presidente del Consejo del Osinergmin fue nombrado recientemente presidente de la ICER para el período 2018-21. El Osinergmin contribuye con estos organismos en términos más generales a través de su participación en grupos de trabajo sobre temas relacionados con energía. Además, como parte de su compromiso con la ARIAE, Perú será coanfitrión de la Escuela Iberoamericana de Regulación con Chile durante dos años. El Osinergmin también está a cargo de organizar el Foro Mundial sobre Regulación Energética que se celebrará en Lima en 2021.

El Osinergmin identificó los beneficios de participar en organizaciones y foros internacionales, ya que proporcionan la oportunidad de intercambiar conocimiento con otros reguladores. El Osinergmin también ha contribuido con estas organizaciones, incluso con un libro sobre acceso a la energía en áreas rurales, publicado por la ARIAE.

Los organismos regulatorios no tienen autoridad formal respecto a convenios internacionales. No obstante, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), a cargo de las negociaciones, a veces invita al Osinergmin para que asista a las reuniones correspondientes y que presente sus comentarios a los borradores de los convenios.

Independencia

El marco regulatorio de Perú otorga al Osinergmin autonomía del Poder Ejecutivo. La LMOR establece al Osinergmin como organismo público descentralizado adjunto a la PCM, con estado legal de la ley pública interna y con autonomía administrativa, funcional, técnica y financiera.

El principio de autonomía también lo establece el Decreto Supremo No. 054- 2001-PCM, que establece que las decisiones del regulador no están sujetas a instrucciones obligatorias de ningún otro organismo o institución del Estado.

El Osinergmin es un actor clave en los mercados de energía y minería con el mandato de implementar políticas públicas, emitir normas y supervisar el cumplimiento de las regulaciones. El Osinergmin interactúa principalmente con:

- El Poder Ejecutivo, y en especial el MEM, como ministerio responsable de desarrollar políticas en los sectores regulados; y,
- Las industrias reguladas que necesitan cumplir con las decisiones del Osinergmin y con los ciudadanos como beneficiarios finales de las políticas públicas y las intervenciones regulatorias.

El marco regulatorio y la conducta específica de la dirección y del personal del Osinergmin establecen si dichas interacciones fortalecen o debilitan la independencia del regulador. La independencia no significa que los reguladores deban trabajar aislados, sino que asegura que sus funciones independientes se realicen en conexión y con diálogo con los actores interesados.

Relaciones con el gobierno

El Osinergmin está adscrito a la PCM, que supervisa a los reguladores independientes en Perú. Cualquier cambio en la estructura organizacional, el porcentaje de las contribuciones de la industria o las comunicaciones con el Congreso deben pasar a través de la PCM. Además, la PCM revisa el PEI y el POI del Osinergmin y nombra a los miembros del Consejo Directivo y del Tribunal de Solución de Controversias. Sin embargo, las políticas sectoriales sobre energía y minería las establece el MEM, y el Osinergmin es responsable de implementarlas.

Para propósitos de presupuesto, el regulador obtiene fondos directamente de las contribuciones que se imponen en las entidades reguladas (aporte por regulación) y sin presupuesto adicional del Estado. A pesar de ello, sus fondos se consideran fondos públicos. Aunque el regulador considera que cuenta con financiamiento adecuado para llevar a cabo sus actividades, las leyes y decretos aprobados por el Congreso y el Poder Ejecutivo tienen impacto en el presupuesto operativo del Osinergmin.

Por ejemplo, las leyes recientes del presupuesto anual han exigido que todas las agencias públicas devuelvan el presupuesto no utilizado al Tesoro Público al final del año de cada ejercicio financiero. Este requisito se aplica a los reguladores independientes, quienes deben hacer solicitudes al MEF para usar sus fondos no ejercidos para proyectos futuros (saldos de balance). Además, las medidas de austeridad implementadas en 2018 han colocado restricciones a la manera en que el regulador puede usar su presupuesto respecto a viajes internacionales, capacitación y comunicaciones, entre otros (véase la sección Insumos).

En junio 2018, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso (CODECO) discutió y aprobó a nivel de comisión un proyecto de ley para mejorar aspectos de independencia institucional de los reguladores económicos peruanos. El proyecto de ley, que fue basado en parte en investigación de la OCDE, incluyó medidas para fortalecer la autonomía administrativa, funcional, técnica y financiera de los reguladores, así como sus mecanismos de rendición de cuentas. A noviembre de 2018, el proyecto de ley no había sido discutido en la asamblea plenaria del Congreso.

En octubre de 2018, el MEM emitió un decreto para revertir un proceso de establecimiento de tarifas en curso. Esto produjo un conflicto entre el regulador y el Ministerio que finalmente optó por derogar su decreto. El Osinergmin pudo establecer tarifas en una trayectoria descendente, y como parte del proceso regulatorio usual, el Osinergmin revisó los comentarios y datos que las apoyaban. Las tarifas finales aprobadas disminuyeron el grado de la reducción de las tarifas inicialmente previsto (encuadro 2.1).

Encuadro 2.1. Procedimiento para el establecimiento de tarifas del Osinergmin para 2018-22 y Decreto No. 027-2018-MEM

El 4 de octubre de 2018, el Decreto Supremo No. 27-2018-MEM, emitido por el Ministerio de Energía y Minas, tuvo como objetivo modificar la metodología para calcular el valor agregado de distribución (VAD), establecida en la Ley de Concesiones Eléctricas. Esta regulación añadió nuevas etapas y requisitos aplicables al procedimiento de establecimiento del VAD. El VAD se aplica a un período de cuatro años y establece la tarifa de los servicios de distribución. El VAD tiene un impacto directo en los pagos mensuales de los usuarios finales, ya que representa aproximadamente 30% del precio final para los servicios de electricidad.

Como parte del procedimiento para el establecimiento del VAD, el Osinergmin solicita a las compañías reguladas su estimación de las nuevas tarifas. El Osinergmin considera estos cálculos para establecer un proyecto de nueva tarifa, utilizando la metodología proporcionada por la Ley de Concesiones Eléctricas. Luego, se publica la tarifa y organiza una audiencia pública para su debate.

El Osinergmin publicó el proyecto de tarifa el 13 de agosto de 2018, lo que implicaba una reducción considerable de la vigente. Después de esto, el regulador llevó a cabo las audiencias públicas el 17 y el 20 de agosto de 2018. Durante estas etapas, las compañías de distribución de electricidad impugnaron esta tarifa argumentando que el Osinergmin no tomaba en consideración algunos costos necesarios para proporcionar el servicio. Manifestaron que esta tarifa podría reducir el ingreso de las compañías hasta en 20%.

Cuando se emitió el Decreto Supremo No. 27-2018-MEM, el Osinergmin realizaba la fase final del proceso para aprobar las nuevas tarifas de distribución para el periodo de 2018-22 en Lima, El Callao e Ica. La conclusión del proceso se esperaba para el 16 de octubre y que las nuevas tarifas entraran en vigor el 1 de noviembre.

El 5 de octubre de 2018, el Osinergmin emitió una declaración pública en la que rechazaba el Decreto del MEM argumentando que afectaba la independencia del regulador. Considerando la importancia de las regulaciones, el Osinergmin creyó que el Decreto debió de haberse debatido o publicado previamente para recibir comentarios. Las preocupaciones del Osinergmin fueron respaldadas por la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía (ARIAE), con una declaración pública que deploraba el enfoque de intervención del gobierno peruano.

El 4 de octubre de 2018, el Decreto Supremo 28-2018-EM emitido por el MEM derogó el decreto original. El 16 de octubre, el regulador publicó las nuevas tarifas de electricidad para Lima, El Callao e Ica, que se aplicarán del 1 de noviembre de 2018 al 31 de octubre de 2022. Las tarifas finales representan una reducción de 1.6 a 4.3%.

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Relaciones con el sector regulado

Los actores del mercado, que confían en el nivel de experiencia y de autonomía mostrados por el personal de alto nivel y técnico, consideran al Osinergmin como una institución sumamente técnica.

El Osinergmin realiza consultas públicas para los proyectos de regulaciones relacionados con el establecimiento de tarifas. El regulador publica estos proyectos y organiza audiencias públicas para los actores interesados. Para propósitos de transparencia, una matriz de comentarios se publica con la regulación final que muestra los comentarios hechos por los actores interesados y la respuesta del regulador.

La consulta en las primeras etapas rara vez se utiliza cuando se desarrollan nuevas medidas, en particular normas y estándares técnicos nuevos. La LMOR establece que los reguladores tengan Consejos de Usuarios, que incluyan a representantes de asociaciones relacionadas con el sector. Sin embargo, el regulador no ha podido basarse en información brindada por el Consejo en años recientes. Otras agencias reguladoras han observado problemas similares en sus relaciones con los Consejos de Usuarios en Perú.

Para mejorar su comunicación con los actores interesados, el Osinergmin ha establecido esto como prioridad en su plan estratégico y, al mismo tiempo, está promoviendo una cultura de transparencia en las decisiones regulatorias a través de análisis de impacto regulatorio y cumpliendo con las normas internacionales de calidad regulatoria (ISO 9001).

La independencia y legitimidad de las decisiones regulatorias mejoran a través del desarrollo de herramientas regulatorias técnicas, como estudios de demanda, modelos de costo incremental, sistemas contables regulatorios, sistemas de procesamiento de estadísticas, sistemas de registro de tarifas y apoyo de empresas de consultoría de alto nivel. El Osinergmin también publica y difunde informes, incluidos informes de investigación, elaborados con la academia, y emite boletines periódicos.

Objetivos estratégicos y operativos

El gobierno de Perú establece los objetivos estratégicos para el sector de energía y se asegura de que haya un marco adecuado para permitir su entrega. Hay dos documentos que establecen los objetivos de la política del gobierno en relación con la energía y minería, el Plan Nacional de Energía 2014-25 y la Política Nacional de Energía 2010-40. El regulador desempeña una función crucial para asegurar el logro de estos objetivos.

El gobierno exige que el regulador desarrolle un Plan Estratégico Institucional (PEI) como marco principal de referencia para el manejo de sus actividades internas. El PEI actual del Osinergmin cubre de 2015 a 2021. Con anterioridad, se producían planes de cuatro años, pero el PEI actual se extendió a siete para incorporar la visión de futuro para Perú para 2021.

La Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (GPPM) es responsable de coordinar y redactar los objetivos estratégicos, que se desarrollan considerando los objetivos principales, así como la misión y visión del organismo. Bajo los auspicios del gerente general, la GPPM presenta el PEI al presidente del Consejo Directivo para su aprobación final antes de su publicación.

Encuadro 2.2. Misión del Osinergmin

La misión del Osinergmin se define actualmente como:

- "Regular, vigilar y supervisar los sectores de energía y minería con autonomía, capacidad técnica, reglas claras y predecibles para que las actividades en estos sectores se desarrollen con seguridad y con el objetivo de tener un suministro de energía confiable y sustentable" (PEI 2015-2021, p. 8).

Los valores de compromiso, excelencia, servicio, integridad y autonomía apoyan el resto del plan estratégico y culminan en la propuesta de valor del Osinergmin:

- "Ser proactivo para asegurar que Perú cuente con servicios de energía adecuados, confiables, accesibles y de calidad con cobertura en el territorio nacional. Asegurar que las compañías que trabajen en los sectores de energía y minería desempeñen sus actividades de manera segura para la comunidad, los trabajadores y el medio ambiente".
- Proporcionar a los inversionistas y financieros un marco regulatorio y de supervisión con reglas claras y predecibles que les permitan lograr los rendimientos adecuados e incentiven mayores inversiones.
- Implementar o asegurar la implementación de políticas sectoriales de energía y minería, al ofrecer a las instituciones públicas apoyo técnico y de previsión, permitiéndoles promover políticas sectoriales sustentables y tener información adecuada para desarrollar sus funciones.
- Crear una institución innovadora, basada en empleados competentes y motivados que trabajen en un ambiente atractivo y estimulante, que promueva y fortalezca su desarrollo personal y profesional".

Fuente: PEI 2015-2021, p. 8.

El PEI se desarrolla dialogando con actores interesados externos y equipos internos. Los primeros incluyen a ciudadanos, entidades reguladas y otras instituciones gubernamentales, como la PCM, MEM, Indecopi, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Calidad (Inacal) y el Congreso. La participación se da a través de una encuesta con cada comunidad externa que les pregunta su percepción del regulador, cómo están ayudando al sector y cómo se están desempeñando en su relación con cada grupo de interés correspondiente.

A nivel interno, se incluye a diversos participantes a través del Comité de Planeamiento Estratégico, compuesto de 23 personas, miembros del Consejo Directivo (incluido el presidente), el gerente general y grupos de trabajo para cada sector, compuestos de siete personas cada uno en promedio. Además, el Osinergmin organiza talleres de trabajo con diferentes grupos, uno con empleados del Osinergmin y dos con supervisores para entender su percepción del desarrollo del Osinergmin respecto a diferentes aspectos de su mandato.

El PEI de 2015-21 incluye 15 objetivos estratégicos basados en cuatro perspectivas: actores interesados; procesos internos; desarrollo, aprendizaje y tecnología de recursos humanos y recursos financieros (cuadro 2.4). Esto va acompañado de 40 iniciativas y 30 indicadores (el desglose completo del PEI se encuentra en el anexo). El PEI se

implementa a través de planes operativos anuales (Plan Operativo Institucional, POI), respaldados por un presupuesto de tres años. Un modelo administrativo se construye con base en estos indicadores y se utiliza cada año para comunicar al personal los resultados del año anterior, los objetivos estratégicos para el año nuevo y para asignar recursos y responsabilidades para lograrlos (véase la sección Rendimiento y resultados).

Cuadro 2.4. Objetivos Institucionales Estratégicos del Osinergmin 2014-2021

Categoría de enfoque	Objetivo estratégico
Actores interesados	1. Lograr credibilidad y confianza de la sociedad en la función del Osinergmin 2. Desarrollar reglas y procesos con autonomía, transparencia y predictibilidad para el sector comercial 3. Promover la mejora de cobertura nacional de servicios suficientes, asequibles y de calidad 4. Atender los requisitos de los actores interesados de forma fácil de entender, ágil y eficiente 5. Promover que las operaciones de las compañías sean seguras para la comunidad, los trabajadores y el ambiente
Procesos internos	1. Integrar y mejorar los procesos de regulación, supervisión y auditoría 2. Incorporar una visión global a largo plazo en energía y minería que promueva el desarrollo de iniciativas para una política sustentable en la industria 3. Promover los procesos de descentralización y vinculación entre los consumidores y las compañías 4. Fortalecer las comunicaciones con los actores interesados 5. Desarrollar las condiciones para la interconexión regional de energía 6. Monitorear y regular los compromisos de inversión en infraestructura nueva
Desarrollo, aprendizaje y tecnología de recursos humanos	1. Desarrollar innovación y creatividad a través del manejo del aprendizaje y conocimiento en la organización 2. Construir una organización atractiva a través del desarrollo profesional y personal de sus empleados 3. Tener sistemas y tecnologías de la información adecuados que proporcionen apoyo a las actividades del OSINERGMIN
Recursos financieros	1. Usar el presupuesto de manera eficiente

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

El PEI de 2015-21 se desarrolló con base en el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión creado por el Fundibeq como estándar internacional. Una Metodología de Modelo Paramétrico se utilizó para desarrollar objetivos estratégicos y mediciones. Desde 2015, el CEPLAN (autoridad central responsable de supervisar el Plan Nacional de Desarrollo) ha establecido una metodología común para las entidades del sector público, y los nuevos planes del Osinergmin después de 2021 necesitarán reflejar las indicaciones de CEPLAN. Esto proporcionará un incentivo para revisar y actualizar las medidas actuales de desempeño. Por ejemplo, el CEPLAN requiere que se desarrollen indicadores para medir el progreso con esos objetivos y asegurar que estos indicadores tengan la justificación correcta; el CEPLAN también emitió lineamientos nuevos para desarrollar planes institucionales que requieren más información relacionada con los impactos en la población y los efectos geográficos, esto es, efectos urbanos contra rurales.

Insumos

Recursos financieros

El porcentaje de contribución de la industria (aporte por regulación) la aprueba el Poder Ejecutivo a través de un Decreto Supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el MEF[3] y no puede ser superior a 1% del ingreso anual total de las empresas

reguladas después de impuestos[4] de cada empresa, menos el impuesto de bienes y servicios (GST) y el impuesto de promoción municipal (MPT). Para la minería, la tasa de contribución está limitada a entidades mineras de mediana y gran escala, como se define de acuerdo con el impacto económico de todas las operaciones de minería en una empresa.

Las contribuciones constituyen 90% del presupuesto total del Osinergmin. Ingresos adicionales se pueden recolectar de las siguientes fuentes (OCDE, 2016[1]):

- Pagos generados por los procedimientos administrativos que se indican en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).
- Donaciones, contribuciones o transferencias hechas por personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales.
- Intereses o comisiones por pago tardío derivados de la contribución regulatoria (aporte por regulación).
- Intereses financieros generados por sus propios recursos.
- Fuentes de multas.

El porcentaje de contribución regulatoria se establece *ex ante* con base en proyecciones de ingresos de los sectores regulados y no de acuerdo con el principio de recuperación de costos. Desde 2013, el Osinergmin propone porcentajes por periodos de tres años para los sectores de energía y minería. El cuadro 2.5 proporciona una descripción general de los porcentajes de contribuciones regulatorias para el periodo 2017-19. Estos se han reducido marginalmente en parte para responder a las preocupaciones de la industria que sostienen que las tasas son demasiado altas.

Cuadro 2.5. Tasa de contribuciones regulatorias, 2017-19

Sector	Tasa de contribución regulatoria (% del ingreso anual)		
	2017	2018	2019
Electricidad	0.52%	0.51%	0.50%
Hidrocarburos			
• Importación y producción de combustibles, incluyendo gas de petróleo licuado (GPL) y gas natural licuado (GNL)	0.36%	0.35%	0.34%
• Concesionarios de transporte de hidrocarburos y distribución por tuberías	0.57%	0.56%	0.55%
Minería	0.15%	0.14%	0.13%

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Los fondos recolectados de multas y sanciones, al igual que algunas contribuciones anuales, se transfieren a los fondos nacionales de desarrollo. En caso del sector de la energía, las recolecciones mensuales se transfieren por completo al Fondo de Electrificación Rural, que es administrado por el MEM. Para el sector de minería, 30% de los ingresos anuales se transfieren a las Direcciones Regionales de Energía y Minería (DREM), que supervisan la minería a pequeña escala en Perú.

El Osinergmin considera que los fondos son suficientes para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, cambios recientes a leyes de presupuesto han impuesto límites en los reguladores en cuanto al uso de su presupuesto. Los fondos que provienen directamente de entidades reguladas se catalogan como “recursos directamente recaudados” (RDR) y

los "recursos ordinarios" (RO) son los recolectados por impuestos que financian la mayor parte de las entidades públicas. Algunas entidades gubernamentales también pueden tener fondos por RDR (por ejemplo, la policía que cobra multas).

Las regulaciones generales del sistema nacional de presupuesto público permitían con anterioridad que las agencias con fondos por RDR conservaran los excedentes y los trasladaran para gastos futuros, mientras que las agencias con fondos por OR tenían que regresar sus excedentes al Tesoro Público cada año. Para el año fiscal 2017, el MEF emitió la Ley de Equilibrio Financiero, que establecía que los fondos excedentes por RDR (saldos de balance) también tenían que enviarse a al Tesoro Público para promover una ejecución más alta de los presupuestos en las entidades públicas. Se hacen excepciones para financiamiento de desastres naturales, medidas sanitarias o fondos comprometidos en procesos de inversión a varios años.

A la fecha, los saldos de balance del Osinergmin se han enviado al Tesoro Público para financiar gastos públicos no relacionados con las industrias reguladas. Esta disposición debe renovarse cada año. Ha sido renovada para el año fiscal 2018, y se espera que se renueve para los años venideros. El cuadro 2.6. proporciona una descripción general del presupuesto anual del Osinergmin y su porcentaje anual de ejecución en los últimos cuatro años.

Cuadro 2.6. Presupuesto anual y su ejecución por el Osinergmin, 2015-18

Año	2015	2016	2017	2018
Presupuesto (millones de PEN)	328.5	349.5	402.6	410.8
• Contribuciones	326.7	331.2	358.5	373.3
• Ventas de bienes y servicios	1.8			
• Intereses		3.3	11.5	15.5
• Multas	0	15	32.6	19.8
• Saldo corriente en la cuenta				2.2
Ejecución (%)	90.9%	89.5%	77.7%	34.3%

Nota: La ejecución de presupuesto de 2018 es hasta mayo de dicho año.
Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Administración de recursos financieros

El Osinergmin elabora un presupuesto de tres años que alinea el análisis técnico y la toma de decisiones con las prioridades indicadas en el PEI/POI, sus iniciativas y metas, que se espera que se realicen para lograr los objetivos. Esto se implementa a través de presupuestos anuales que incluyen el Plan Anual de Supervisión y los diferentes elementos de la administración de procesos. El Osinergmin produce un mapa estratégico para alinear estos objetivos y mediciones de desempeño con el presupuesto. Estas iniciativas, que en algunos casos son por varios años, se realizan en periodos más cortos para facilitar el monitoreo y evaluación de los resultados. El presupuesto multianual se revisa cada año para hacer las actualizaciones y correcciones necesarias y se renueva para otro periodo de tres años.

La PCM, a través de un decreto supremo, estableció los lineamientos y metodología para la administración de procesos con el fin de elaborar las competencias y responsabilidades asignadas a cada entidad. La administración de procesos elabora de manera específica tres niveles de documentos que deben establecerse: Mapa de Procesos (MP), Manual de Procesos y Procedimientos (MGPP) y procedimientos específicos (MAPROS).

El Mapa de Procesos de la institución identifica los procesos estratégicos, operativos y de apoyo para los sectores de electricidad, gas natural, hidrocarburo líquido y minería. La administración de procesos incluye la identificación de necesidades y expectativas de los actores interesados, la implementación y la medición de la satisfacción y retroalimentación. Uno de los requisitos clave para los procesos es la asignación de presupuesto para cubrir los costos operativos y lograr el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. El proceso del presupuesto se coordina con el gobierno nacional por medios digitales a través de un sistema vinculado con el MEF, que es el mismo sistema para todas las agencias gubernamentales.

El proceso para crear el presupuesto se logra en cinco etapas:

- **Planeación**: el Osinergmin calcula los ingresos que se recolectarán y proyecta los costos e inversiones que se ejecutarán con base en el PEI y el POI. El MEF establece las reglas.
- **Formulación**: el Osinergmin establece prioridades en los objetivos y los alinea con las funciones y el financiamiento. El MEF establece las reglas. La planeación y formulación se finalizan en mayo de cada año y se defienden ante el MEF en julio para empezar el proceso de aprobaciones.
- **Aprobación**: el Osinergmin aprueba el Presupuesto Institucional Inicial, de acuerdo con las cantidades autorizadas en la Ley de Presupuesto para el 31 de diciembre. El MEF establece las reglas, recibe las propuestas de presupuesto y programa reuniones para revisar la información de apoyo. El MEF consolida las propuestas, que son aprobadas por el Consejo de Ministros y enviadas al Congreso para el 30 de agosto de cada año. La Comisión de Presupuesto del Congreso analiza los presupuestos con el MEF y los ministros, y se convoca a los jefes de las entidades públicas para hacerles preguntas. El Congreso aprueba la Ley de Presupuesto para el 30 de noviembre y la envía al Poder Ejecutivo, que debe publicarla a más tardar 15 días después de la aprobación del Congreso.
- **Ejecución**: el Osinergmin ejecuta el presupuesto entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año. El MEF establece las reglas para su implementación y recibe las resoluciones de aprobación de presupuestos institucionales que cada entidad debe emitir cinco días después de la aprobación del presupuesto institucional. El Congreso supervisa la ejecución del presupuesto y recibe las resoluciones de aprobación de los presupuestos institucionales en los cinco días posteriores a su aprobación.
- **Evaluación**: el Osinergmin evalúa la ejecución del presupuesto a nivel de los objetivos logrados, rastrea cuáles se alcanzaron y la parte empleada del presupuesto. El MEF establece las reglas para las evaluaciones semestrales y anuales. Las evaluaciones se realizan en abril y junio de cada año.

Los gerentes realizan revisiones de sus saldos presupuestales. El sistema de administración digital (SAI) produce un informe de Consulta de Control de Fondos que permite que los gerentes vean sus gastos por nivel y fases (Compromiso, Pre-compromiso, Acumulado y Revolvente). Para establecer modificaciones al presupuesto, pueden hacer transferencias a través del SAI, que son aprobadas de acuerdo con los procedimientos. El GPPM es responsable de actualizar manualmente la información que no tiene una interfaz automática con el sistema SAI.

En 2015, el gobierno de Perú implementó un sistema de presupuesto basado en el desempeño para las entidades gubernamentales que administra el MEF. El MEF requiere que los presupuestos sean congruentes con metas y objetivos establecidos por la institución en su PEI y POI. El objetivo es asegurar que las agencias consideren los problemas que están tratando de solucionar y que tengan indicadores mensurables de éxito en su resolución. El MEF trabaja con las diferentes agencias gubernamentales para ayudarles a diseñar mejores indicadores y alentarlos a que sigan la metodología y desarrollen indicadores que muestren cómo las acciones institucionales están produciendo mejoras positivas en el sector y para la sociedad. El MEF no hace comentarios sobre la idoneidad de los indicadores, simplemente sobre el proceso.

El Osinergmin ha empezado a implementar el desempeño del sistema de presupuesto en los últimos dos años. Véase la gráfica 2.2 para conocer el proceso completo.

Gráfica 2.2. Proceso de presupuesto basado en resultados del Osinergmin



Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin,2018.

La elaboración del presupuesto basado en desempeño se implementa a través de programas presupuestales, monitoreo del desempeño, acciones basadas en indicadores, evaluaciones y administración de incentivos establecidos por el MEF. El MEF emite las reglas generales para el proceso del presupuesto al que están sujetas todas las entidades que son parte del sector público, en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El Osinergmin es parte de las entidades del gobierno nacional.

Recursos humanos

El Osinergmin empleaba a 687 personas a junio de 2018. El aumento de personal en años recientes es el resultado principalmente de las nuevas tareas asignadas al Osinergmin y a la decisión de fortalecer la descentralización de las actividades en las oficinas regionales. También se ha reclutado recientemente a empleados para los organismos de resolución de controversias y para desplegar el análisis de impacto regulatorio (AIR).

El Osinergmin tiene un Manual de Organización y Funciones (MOF) que describe las funciones y responsabilidades principales de los puestos en la organización y el perfil profesional requerido para cada uno. Los cargos son aprobados por el presidente del Consejo. A continuación, un desglose completo por familia de puestos de trabajo del personal profesional.

Cuadro 2.7. Personal del Osinergmin por categoría, 2014-18

Año	Número de personal de apoyo	Número de personal profesional	Total de la fuerza laboral
2018	103	584	687
2017	92	568	660
2016	89	542	631
2015	93	474	567
2014	77	427	504

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Cuadro 2.8. Personal profesional del Osinergmin por categoría, 2018

Familia laboral / profesional	2018
Contabilidad	30
Comunicaciones	17
Economía	49
Legal	121
Administrativa	33
Planeamiento y presupuesto	6
Ingeniería	280
Tecnología de la información	38
Otro	16

Nota: Las categorías de personal, con excepción del personal de apoyo, se consideran personal profesional.
Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Cuadro 2.9. Personal masculino/femenino por categoría, 2018

Categoría	Femenino	Masculino
Alta dirección (presidente, gerente y asesores)	5	15
Personal técnico	159	405
Personal de apoyo	66	37
TOTAL	230	457

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Los servidores públicos del Osinergmin trabajan bajo dos sistemas de empleo diferentes. Algunos empleados (37%) trabajan con regulaciones laborales para el sector privado que no se ofrecen habitualmente en las entidades públicas (sistema de la Ley 728), y otros (63%) trabajan en puestos no permanentes (sistema de la Ley 1057 o Contratos Administrativos de Servicio, CAS[5]). El sistema 728 ofrece duración abierta en los contratos y se aplica a un número menor de miembros del personal. Los puestos en el sistema 728 son fijos, lo que significa que los reclutamientos solo pueden hacerse cuando un puesto se vuelve vacante. Por otro lado, el sistema CAS ofrece contratos de seis meses, con menos beneficios laborales (como seguro o pensiones) que el sistema 728. Los contratos temporales CAS pueden ser renovados ilimitadamente y se están convirtiendo en el régimen principal para contratar nuevo personal. Se está extendiendo su uso y más allá de su naturaleza temporal en todas las entidades públicas de Perú. A largo plazo, esto puede ocasionar que el Osinergmin sea un lugar menos atractivo para trabajar, comparado con el sector privado.

En 2013, el gobierno peruano lanzó una reforma de empleo en el sector público que se implementaría gradualmente y bajo la supervisión por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Esta reforma se basa en las disposiciones de la Ley No. 30057 (Ley de SERVIR), cuyo propósito es implementar un sistema laboral único para las entidades públicas.

Esto remplazaría los sistemas 728 y CAS actualmente en vigor y que se aplican a los empleados de Osinergmin. La migración al nuevo sistema es opcional para el personal actual, pero el personal que trabaja de acuerdo con la Ley 728 tendrá que volver a postular al puesto de trabajo para lograr la migración al otro sistema. Si no tienen éxito, permanecerán en su cargo anterior con el sistema que les regía. Los miembros del personal en CAS tendrán que hacer la transición al sistema nuevo pues CAS dejará de existir bajo este nuevo régimen. Hasta la fecha, 412 entidades públicas han iniciado el proceso para implementar la ley SERVIR, pero ninguna ha finalizado la migración.

El Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública de Perú de 2016, realizado como parte del Programa País de la OCDE, evaluó, entre otros temas, la administración del servicio civil profesional y el programa de reformas de la administración pública de Perú a través de la ley SERVIR (encuadro 2.3).

Encuadro 2.3. Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública de Perú: gobernanza integrada para el crecimiento incluyente.

Capítulo 5. Creación de un servicio civil estable y profesional en Perú

Los servidores civiles de Perú actualmente están contratados bajo diferentes sistemas laborales y regulaciones complejas. Esto se traduce en un sistema laboral público muy difícil de manejar. Por ejemplo, al momento de la emisión del reporte, más de 2 000 agencias gubernamentales establecieron más de 500 regulaciones de empleos públicos y más de 400 criterios salariales diferentes.

En 2013, el gobierno peruano emitió la Ley del Servicio Civil (30057) para la implementación de una ambiciosa reforma del servicio civil. La ley tiene un horizonte de implementación de seis años y SERVIR está a cargo de supervisarla.

El propósito de la Ley del Servicio Civil (Ley SERVIR) es establecer un programa único y exclusivo para los servidores civiles a nivel nacional, regional y local. Se implementará un sistema nuevo de remuneración con el propósito de mejorar la transparencia y justicia en las entidades públicas. Además, presenta las razones estratégicas para la reforma a la política laboral del sector público, haciendo énfasis en el mérito y el profesionalismo.

La nueva Ley del Servicio Civil se diseñó con base en las mejores prácticas en los países de la OCDE, y una vez que esté implementada se espera que cree un impacto duradero al mejorar en gran medida la organización, capacidad, profesionalismo y estabilidad del servicio civil.

No obstante, la transición al nuevo sistema muy probablemente llevará más tiempo, ya que no es automática. Los servidores públicos pueden decidir entre hacer la transición al nuevo sistema o permanecer en el anterior. Aún más, los servidores civiles actuales tendrán que postular nuevamente a los puestos en el nuevo sistema y pasar por un proceso competitivo para ser nombrados. Si no tienen éxito, permanecerán en su puesto anterior con el régimen anterior. Es necesario mencionar que todo el personal CAS tendrá que hacer la transición al sistema nuevo, una vez implementado.

Fuente: OCDE, 2016[2].

Reclutamiento

El proceso de selección para el personal se anuncia en medios púbicos y es manejado por un Comité de Reclutamiento con autonomía completa para emitir su decisión. El proceso se basa en competencias y criterios (esto es, educación, habilidades, experiencia) para cada puesto (perfil del candidato). Cada criterio específico tiene una calificación y el candidato idóneo es la persona que logra la calificación más alta. Los resultados se publican en el sitio web del Osinergmin.

El proceso de selección lo realiza el Comité que representa las áreas donde se localizan los puestos, la administración general y la Gerencia de Recursos Humanos. Cuando la invitación interna termina sin resultados, entonces un proceso abierto al público se transmite por diversos medios (página web, Facebook, avisos en periódicos). Para cada invitación se evalúan las características y requisitos del puesto. Esto consiste en varias etapas: revisión del currículum vitae, prueba de conocimientos y entrevista con el solicitante.

En algunas circunstancias especiales designadas por el Consejo Directivo, se aplican procesos de reclutamiento diferentes, por ejemplo, para miembros del Tribunal Administrativo de Sanciones en Energía y Minería (TASTEM) y de la Junta de Apelaciones de Reclamos de los Usuarios (JARU), que son seleccionados por el Consejo Directivo. También, los miembros del Tribunal para la Solución de Controversias son seleccionados por la PCM. El reclutamiento es competitivo para el Osinergmin. Por lo general, los procesos de reclutamiento atraen a más de cien solicitantes, en especial para puestos de menor nivel, que son comparativos en naturaleza con los del sector privado en términos de remuneración.

Las restricciones posteriores al empleo las rige la Ley No. 27588, que establece prohibiciones para servidores civiles tales como los miembros del Consejo, ejecutivos de más alto nivel, asesores y miembros de tribunales administrativos, al igual que funcionarios o servidores públicos que han tenido acceso a información privilegiada o cuya opinión ha sido determinante en la toma de decisiones, están sujetos a restricciones de un año posteriores al término de su vínculo laboral. Esto incluye proporcionar servicios bajo cualquier arreglo contractual, aceptar remuneración, ser parte del Consejo Directivo, adquirir acciones directa o indirectamente de una compañía asociada con el sector, firmar contratos con esas compañías o trabajar con ellas.

Los miembros del personal sujetos a restricciones posteriores a su empleo tienen que firmar un documento legal en el que se comprometen a no violar los términos y condiciones de la política. No ha habido casos de supervisión en la aplicación de estas disposiciones. El Osinergmin ha manifestado que estas disposiciones ocasionan cierta dificultad en el reclutamiento de personal nuevo.

Para evitar conflicto de intereses, cualquier persona que sea propietaria de más de 1% de las acciones de una compañía relacionada con la competencia del regulador no puede ser nombrada como miembro del Consejo ni contratada como director, representante legal, entidad, empleado o consultor de un regulador.

Reclutamiento de la alta dirección

El presidente del Consejo es nombrado para un término de cinco años por la Presidencia del Consejo de Ministros. El gerente general es nombrado por el presidente del Consejo Directivo, tomando en cuenta el perfil y los requisitos para el puesto. El gerente general rinde cuentas directamente al presidente del Consejo. Algunos puestos de la alta dirección

son nombrados por el presidente del Consejo sin límites en tiempo, como los puestos de confianza. Estos incluyen el gerente general, el gerente de Administración y Finanzas, Comunicaciones Corporativas y el asesor legal. El presidente puede despedir a los ocupantes de estos puestos de confianza en cualquier momento. El nuevo sistema laboral SERVIR limita los puestos de confianza a 5% del personal total. Aunque SERVIR no está implementado por completo, el Decreto Supremo No. 084-2016-PCM establece que la regla de 5% entra en vigor en su totalidad hasta la implementación de SERVIR. El Osinergmin tiene actualmente solo 2.7% del personal en puestos de confianza.

Los demás gerentes se reclutan a través de un proceso público de selección que asegura la contratación de personal de acuerdo con su mérito profesional o técnico. Para este propósito, se han establecido procedimientos y mecanismos internos relacionados con los medios y sistemas para emitir una convocatoria de solicitudes, reclutamiento, evaluación y selección de los candidatos.

Los miembros del Consejo Directivo son nombrados en periodos escalonados, descritos con mayor detalle en el encuadro 2.4

La transición al nuevo sistema laboral SERVIR también modifica las regulaciones que rigen a la alta dirección. Por ejemplo, los gerentes tendrán que pasar por el proceso formal de reclutamiento y los despidos requerirán de una justificación adecuada, como no haber logrado los objetivos individuales. También se introducirán los límites de mandato para todos los gerentes, que será de tres años y podrán renovarse por dos periodos más. Después de tres períodos, el funcionario deberá dejar la organización.

Remuneración

Los miembros del personal del Osinergmin son remunerados de acuerdo con límites indicados por decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas[6]. Los sueldos actuales fueron establecidos en 2006 y no están indexados a la inflación (véase cuadro 2.10).

En el nivel subalterno, el regulador cree que estos sueldos son competitivos con los de la industria privada. Entre 20 y 30% de los concursos de mérito público para ocupar los puestos, tienen como resultado que los elegidos sean miembros del personal que ya trabajan en el Osinergmin y que existe una línea de carrera profesional en la entidad.

Sin embargo, el reclutamiento y retención de gerentes es más difícil, principalmente porque sus escalas salariales no son competitivas frente a la industria. Como respuesta parcial, el gobierno emitió el Decreto Supremo No. 024-2018-EF en 2018, en que aumenta el sueldo del presidente del Consejo Directivo a 28 000 PEN (aproximadamente 7 692 USD) para que sea más competitivo con la industria.

Cuadro 2.10. Escalas de remuneración en agencias regulatorias en Perú (en PEN)

Categoría laboral	Sueldo mensual mínimo	Sueldo mensual máximo
Presidente	28 000	28 000
Gerente general	15 600	15 600
Director, subdirector o asesor	14 000	15 600
Profesional I	10 700	14 900
Profesional II	7 000	11 500
Profesional III	5 100	10 400
Analista	3 400	5 700
Asistente	1 900	2 500

Nota: Por Decreto Supremo No. 172-2013-EF del 15 de julio de 2013.
Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Como se indicó previamente (encuadro 2.3), la reforma de la Ley SERVIR tiene como objetivo lograr gradualmente un marco de empleo único consolidado que uniformice no solo los términos del empleo, sino también la remuneración de los servidores civiles. El Osinergmin no ha migrado por completo al sistema, pero ha estado implementando algunas disposiciones de la ley. La migración al sistema del servicio civil puede reducir la competitividad del Osinergmin para atraer y mantener a profesionales calificados, considerando además las restricciones posteriores al empleo.

Reclutamiento, retención y capacitación del talento

El Osinergmin ofrece un paquete completo de compensaciones para atraer y conservar al personal, basado en tres elementos esenciales:

- Beneficios: 100% de cobertura de servicio médico para el personal empleado bajo el sistema 728, incluye a sus beneficiarios, definidos como hijos y padres. Esto puede mantenerse a un costo bajo cuando se retire de la organización. También incluye seguro de vida que se ofrece inmediatamente en el momento del empleo. Todo el personal tiene acceso a alimentos a bajo costo en la oficina y a programas de bienestar que también pueden usar los miembros de su familia, horarios flexibles en verano y un día libre por cumpleaños. También logran arreglos para tener descuentos corporativos en servicios como cine, gimnasios, centros educativos, centros médicos, etcétera.
- Crecimiento: el Osinergmin ofrece programas de capacitación y un programa de universidad corporativa para ayudar a que los empleados adquieran las herramientas y habilidades para mejorar su desempeño en congruencia con los objetivos institucionales (Plan de Capacitación de Osinergmin). Esto también incluye vínculos con organizaciones extranjeras de capacitación y cooperación internacional para promover capacitación de alta calidad en otros países en temas relacionados con el sector. El reconocimiento interno se otorga a los equipos que logran objetivos estratégicos transversales.
- Creación de equipos: el Osinergmin desarrolla un proyecto de alineación cultural para promover conductas que mejoren el logro de objetivos estratégicos. El proyecto será obligatorio para la participación de los empleados. El Osinergmin también promueve la creación de equipos mediante la celebración de fechas especiales, como Navidad o cursos de verano, que incluye a las familias.

El Osinergmin se ha enfocado también en aumentar las capacidades profesionales de los empleados mediante asociaciones de capacitación y estratégicas.

Durante más de 16 años el Osinergmin ha estado trabajando con un programa nacional enfocado en reclutar a graduados jóvenes de ingeniería, economía y derecho, llamado Curso de Extensión Universitaria. La prueba de admisión atrae a más de 2 500 solicitantes, de los cuales se admite a 90. Después de dos meses de capacitación, los 30 mejores son seleccionados para hacer una pasantía en el Osinergmin hasta finales del año. Después pueden presentar sus solicitudes para las vacantes o proporcionar servicios de supervisión para el regulador.

El Osinergmin es la primera entidad pública cuya Pasantía de Recursos Humanos está certificada por la Asociación de Buenos Empleadores, y contribuye a su marca como empleador. Además, un evento anual al que se invita a todo el personal representa un foro para recompensar el buen desempeño público.

La tasa de rotación del personal del Osinergmin ha sido estable en aproximadamente 16% entre 2015 y 2017. Aún más, de acuerdo con la encuesta bianual "Encuesta de los mejores lugares para trabajar", la satisfacción del personal alcanzó su nivel más alto en 10 años en 2017, con una tasa de satisfacción de 75%.

Evaluación del desempeño y capacitación

El desempeño del personal es administrado a través de un sistema en línea que permite que el personal ingrese sus metas individuales cada trimestre. Las metas se han aceptado previamente entre los gerentes y el personal. Este sistema también permite ingresar el indicador con el que se evalúa el cumplimiento de cada meta. Cada uno de los funcionarios y miembros del personal del Osinergmin realiza una evaluación trimestral de sus metas en el sistema.

Cada uno de los instrumentos administrativos tiene su propia serie de indicadores específicos con el propósito de medir el avance del Osinergmin en su implementación. Cada instrumento tiene también su propio ciclo de control, siendo el más extenso el Modelo Administrativo Basado en Indicadores y el Informe Administrativo, que se anuncian a todo el personal y el Consejo, respectivamente.

El Osinergmin tiene un Comité de Capacitación de Personal compuesto por el personal de la Gerencia de Recursos Humanos y miembros del personal seleccionados, nombrados a través de una invitación abierta a todos. Esta Comisión define los lineamientos generales de la capacitación que se realiza cada año, que se distribuye y se publica en la intranet de la institución.

Código de ética

El Osinergmin no tiene un código de conducta institucional, y se rige por el Código de Ética del Servicio Civil (Ley 27815), que establece los principios éticos para los servidores civiles. Estas regulaciones rigen las relaciones entre el personal del Osinergmin y el sector regulado. El Osinergmin también obtuvo la certificación ISO37001:2016, que especifica requerimientos y provee orientación para establecer y mejorar un sistema de gestión anti soborno. Cuando se contrata a personal nuevo, deben seguir un curso de introducción donde se aprende, entre otros temas, la definición de los valores del Osinergmin (compromiso, excelencia, servicio, integridad y autonomía) y el Código de Ética del Servicio Civil. El proceso para cualquier falla, incluidas las establecidas en la Ley del Código de Ética de la función pública, se rige por la Ley del Servicio Civil y sus regulaciones. Esto se ha incluido en el Reglamento interno de los Servidores Públicos del Osinergmin.

El artículo 8 del Código de Ética del Servicio Civil establece las prohibiciones éticas para los servidores públicos. Una de estas es mantener relaciones o aceptar situaciones en las que los intereses personales, comerciales, económicos o financieros pudieran entrar en conflicto con el cumplimiento de las tareas y funciones realizadas por el empleado. Otra prohibición para los miembros del personal es obtener o tratar de obtener beneficios o ventajas ilegales para sí mismos o para otros mediante el uso de su cargo o influencias. Igualmente, las Regulaciones Generales del Osinergmin establecen que los miembros del Consejo deben revelar los conflictos de intereses posibles y, a la larga, evitar participar en decisiones relacionadas con el conflicto.

Respecto a los procedimientos administrativos disciplinarios, el gerente encargado de recursos humanos propone las sanciones y son aprobadas por el presidente del Consejo. Las apelaciones son resueltas por el Tribunal del Servicio Civil administrado por SERVIR. Si se declara que un gerente es responsable de un delito, el Osinergmin puede dar por terminado el contrato laboral.

Proceso

Como se ha manifestado, el Osinergmin se creó a finales de los años noventa, hacia el fin del período de las reformas macroeconómicas y estructurales. Su estructura organizacional y procesos reflejan los esfuerzos originales para establecer reguladores autónomos en sectores económicos clave, al igual que la evolución del regulador con el tiempo en un ambiente político que añadió funciones y responsabilidades nuevas.

El Osinergmin es dirigido por un Consejo Directivo y su presidente, que establecen la dirección del regulador. Su Dirección General realiza las funciones técnicas respecto a la regulación de tarifas, supervisión de la energía y supervisión de la minería. Esto se apoya en las funciones horizontales realizadas por diferentes departamentos, incluidas funciones de apoyo y analíticas.

El regulador respalda el uso de herramientas de calidad regulatoria, como el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), la participación de los actores interesados y la evaluación *ex post*, en diferentes grados para mejorar el proceso de toma de decisiones.

Toma de decisiones y estructura de gobernanza

El Consejo Directivo es la autoridad suprema del regulador y los miembros son nombrados por el Ejecutivo. Es un organismo no ejecutivo compuesto por seis miembros nombrados para términos de cinco años por una comisión designada por el gobierno central y pueden ser reelectos para un periodo adicional (encuadro 2.4).

Encuadro 2.4. Proceso de selección del Consejo Directivo

Los criterios para la selección de un miembro del Consejo son:

- Ser un profesional con no menos de diez (10) años de experiencia.
- Tener solvencia y aptitudes profesionales reconocidas, por lo menos tres años de experiencia en un puesto de dirección ejecutiva, con conocimiento de la toma de decisiones en compañías públicas o privadas, o cinco años de experiencia en asuntos relacionados con la competencia del organismo regulatorio; y,
- Tener estudios completos a nivel de maestría en temas relacionados con la competencia del organismo regulatorio.

Todos los miembros del Consejo son seleccionados por:

- Un comité de selección compuesto por un miembro propuesto por la PCM, un miembro propuesto por Indecopi, un miembro propuesto por el MEF y un miembro propuesto por el ministerio sectorial relacionado con actividades del regulador.
- El presidente del Consejo de Ministros presenta al presidente de la República la lista final de candidatos seleccionados; y,

- El presidente de la República nombra al miembro del Consejo por Resolución Suprema, refrendada por el presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Economía y Finanzas y el ministerio sectorial relacionado con las actividades del regulador.

Los miembros del Consejo pueden ser despedidos por impedimentos legales que afecten el nombramiento, por ausencias injustificadas durante dos sesiones consecutivas a menos que estén autorizadas, o en caso de conducta indebida grave. La misma restricción de un año después del empleo para los empleados del regulador se aplica a los miembros del Consejo.

Fuente: Ley No. 27332; Decreto Supremo 103-2012-PCM; Decreto Supremo No. 014-2008-PCM; OECD, 2016[1].

En caso de que un miembro del Consejo se retire antes del final de su periodo, el nuevo miembro se nombra únicamente para el tiempo restante. Las vacantes deben llenarse en 30 días después del vencimiento del periodo de un miembro.

Para mantener la independencia del Consejo, la única interacción entre este y el personal del regulador será a través de asambleas del Consejo y respecto a los asuntos que se debatan en ellas. El proceso de toma de decisiones es el siguiente:

- El Consejo adopta sus decisiones en las sesiones de Consejo, para las que se propone una agenda.
- Las divisiones de la Gerencia General son responsables de proponer y fundamentar los temas sectoriales específicos en la agenda de la sesión del Consejo, que deben tener la aprobación del gerente general.
- Los temas y su sustento, propuestos en la agenda, se ponen a disposición de los miembros del Consejo por lo menos dos días antes de la fecha de la sesión.
- De ser necesario, durante la sesión de Consejo, las personas responsables del tema propuesto explican brevemente el contenido y contestan las preguntas de los miembros del Consejo.

En octubre de 2018, el Consejo estaba compuesto por dos abogados, dos ingenieros y un economista. Un puesto estaba vacante cuando se redactó este documento. El Osinergmin cree que esta diversidad es importante para que sus decisiones se tomen luego de evaluar aspectos económicos, legales y técnicos del sector correspondiente. Sin embargo, no ha habido mujeres en el Consejo en los últimos diez años. Históricamente, también ha habido varias renuncias de miembros del Consejo (cuadro 2.11), que acortaron la duración efectiva de los mandatos de algunos de ellos. Esto puede interrumpir la continuidad y limitar la capacidad del Consejo de proporcionar asesoría sólida.

El Consejo es responsable de la administración y supervisión de los contratos y de otros procesos genéricos; supervisa el proceso de participación de actores interesados y establece un proceso claro para ejecutar el mandato de la organización. El Consejo realiza funciones normativas y regulatorias mediante resoluciones y emite opiniones técnicas no vinculantes sobre contratos de concesiones organizados por el gobierno. El Consejo también nombra y retira a miembros de los organismos colegiados.

Los miembros del Consejo son remunerados con 3 000 PEN (aproximadamente 900 USD) mensuales, con el requerimiento de atender a las dos sesiones obligatorias por mes. Sin embargo, el presidente o una mayoría de los miembros del Consejo pueden

solicitar reunirse con mayor frecuencia. Las regulaciones prohíben que el Osinergmin pague a los miembros del Consejo por sesiones adicionales. El presidente es el único miembro con remuneración mensual. Los cambios a estos límites requieren una modificación a las regulaciones emitidas por el Ejecutivo.

Cuadro 2.11. Historia de 10 años de los miembros del Consejo del Osinergmin

Miembro	Función	Fecha de inicio	Fecha de término
Daniel Schmerler Vainstein	Presidente	2017	2022
Antonio Miguel Angulo Zambrano	Miembro del Consejo	2017	2021
Fénix Noé Suto Fujita	Miembro del Consejo	2015	2020
César Antonio Sánchez Módena	Miembro del Consejo	2015	2019
Richard Alberto Navarro Rodríguez	Miembro del Consejo	2017	20181
Carlos Federico Barreda Tamayo	Miembro del Consejo	2013	2018[2]
Jesús Tamayo Pacheco	Presidente	2012	2017
José Ignacio Távara Martín	Miembro del Consejo	2013	2015[3]
Pedro Félix Remy Álvarez Calderón	Miembro del Consejo	2010	2012[4]
David Alfredo Tuesta Cárdenas	Miembro del Consejo	2007	2012
Pablo Berckholtz Salinas	Miembro del Consejo	2008	2012[5]
Alfredo Dammert Lira	Presidente	2007	2012

Notas: 1. Terminó su periodo en agosto de 2018 y el nombramiento de la PCM de un miembro nuevo está pendiente. 2. Recibió una prórroga de acuerdo con el Decreto Supremo No. 082-2018-PCM. 3, 4 y 5 renunciaron.
Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Las votaciones se deciden por mayoría simple de los miembros presentes. La agenda y el acta de las sesiones del Consejo se publican en el sitio web del Osinergmin.

La información de apoyo de las sesiones del Consejo se envía, por lo general, unos días antes de la reunión. El personal técnico del regulador recopila un "informe de apoyo" para el Consejo, que incluye un análisis del mercado, problema a tratar, una propuesta de opciones y un proyecto de resolución. Los equipos técnicos son invitados a las sesiones del Consejo para presentar su análisis.

Presidente del Consejo Directivo

El presidente del Consejo Directivo realiza las funciones ejecutivas del regulador. El presidente es responsable de establecer la dirección estratégica y las funciones del Consejo; realiza funciones ejecutivas y administrativas y reporta en representación del regulador a la PCM y el MEF.

El presidente es seleccionado mediante un concurso público. El comité de selección está compuesto de dos miembros de la PCM, uno propuesto por el MEF y otro por el MEM, presenta una lista de postulantes al presidente del Consejo de Ministros, quien presenta al candidato seleccionado propuesto al presidente de la República. Después, el presidente del Consejo Directivo es nominado mediante un Decreto Supremo.

El presidente dirige el Consejo, implementa las decisiones de este y representa al Osinergmin ante las autoridades públicas y las instituciones nacionales o extranjeras. Como se ha indicado, el presidente también nombra y retira al gerente general y aprueba, a propuesta del gerente general, la contratación de gerentes de línea y de funcionarios administrativos, al igual que su promoción, suspensión y remoción. Finalmente, el presidente aprueba el presupuesto institucional, los balances generales y los estados financieros, al igual que el Plan Administrativo Institucional y las políticas administrativas.

Gerente general

El gerente general es responsable de los encargos legales y administrativos del Osinergmin. Lo nombra el presidente y planea, organiza, administra, ejecuta y supervisa las actividades administrativas, operativas, económicas y financieras del Osinergmin.

El gerente general también asiste a las sesiones del Consejo, pero no tiene derecho de voto. Para los debates relacionados con las impugnaciones de las decisiones tomadas por la administración general, el gerente general debe retirarse de la asamblea.

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones (MOF) del Osinergmin, tanto el presidente del Consejo como el gerente general pueden contratar a asesores técnicos. Los demás miembros del Consejo no tienen personal de apoyo y sus solicitudes de información interna pueden tomar mucho tiempo antes de que se procesen. Cuando se redactó este documento, el presidente del Consejo Directivo tenía cinco asesores y el gerente general, cuatro.

Estructura organizacional

El Osinergmin está organizado en cinco secciones (véase la gráfica 2.3. que presenta el organigrama completo):

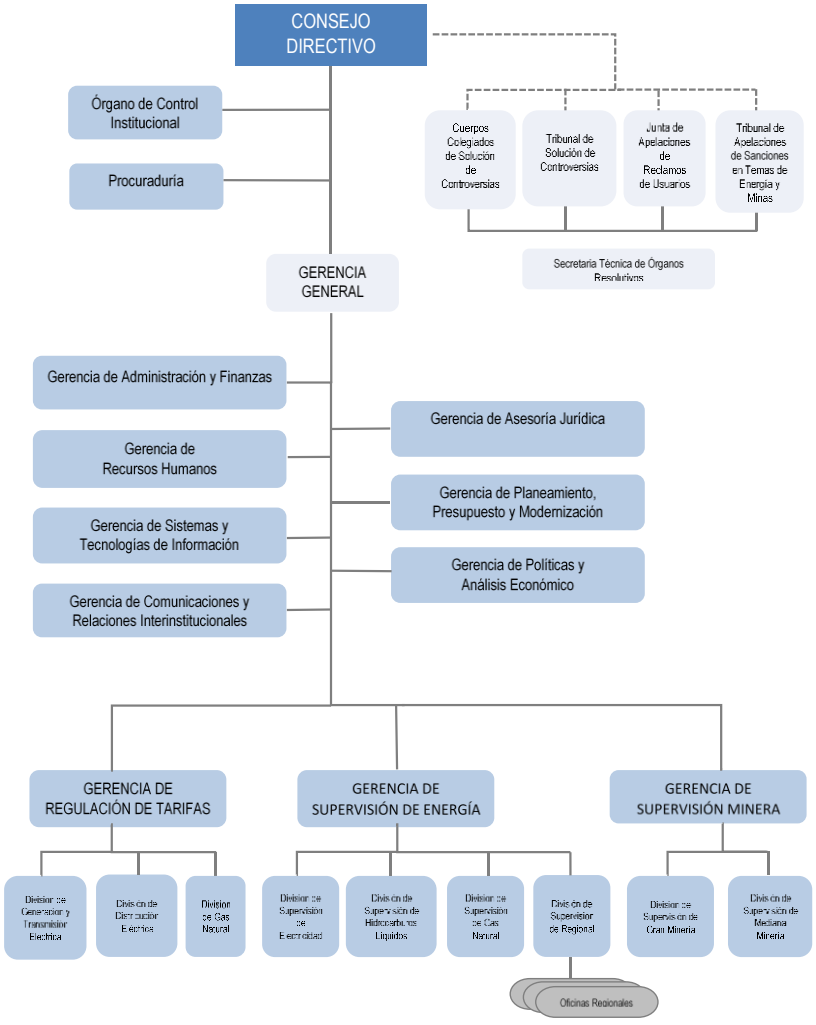
- **Organismos estratégicos:** Consejo Directivo, presidente del Consejo y gerente general, descritos con anterioridad.
- **Organismos de línea:** responsables de desarrollar regulaciones y realizar supervisiones de acuerdo con sus tareas específicas.
- **Organismos asesores:** responsables de desarrollar y proponer asesoría e iniciativas al gerente general sobre asuntos relacionados con Asesoría Legal, Planeamiento, Presupuesto y Modernización, y Análisis de la Política y Económico.
- **Organismos de apoyo:** proporcionan a la Dirección General la administración de recursos humanos y financieros, servicios de informática y comunicaciones, y relaciones interinstitucionales.
- **Órganos resolutivos** responsables de manejar las impugnaciones a las decisiones del regulador, las controversias y reclamos de usuarios, y cuentan con el apoyo de una secretaría técnica.

Siete departamentos son directamente responsables ante el gerente general. Además, el Departamento de Oficinas Regionales reporta tanto al Departamento de Supervisión de Energía como al gerente general.

La Gerencia de Administración y Finanzas administra los recursos y recolecta las contribuciones de la industria. También está encargado de las compras, contabilidad y manejo de documentos. Este departamento produce los estados financieros que se envían al MEF y son verificados por la Contraloría General de la República.

La Gerencia de Recursos Humanos administra el reclutamiento y capacitación de personal, la adquisición de servicios intelectuales externos y monitorea el cumplimiento de las condiciones y normas laborales. El Departamento de Sistemas y Tecnología está a cargo de los asuntos relacionados con TI, plataformas y digitalización.

Gráfica 2.3. Estructura organizacional del Osinergmin



Fuente: Sitio web del Osinergmin.

La Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Interinstitucionales maneja las solicitudes de los medios de comunicación y la relación con la prensa nacional, participa en actividades de vinculación con compañías, organismos públicos y ciudadanos, produce el informe anual y está a cargo de la comunicación interna.

Esta gerencia tiene el objetivo de aumentar la visibilidad y reconocimiento del Osinergmin, de acuerdo con los objetivos del PEI. Por ejemplo, participaron en campañas en medios de comunicación mediante comunicados de prensa, entrevistas y conferencias de prensa para anunciar los nuevos requisitos de GPL entre los consumidores. Estos requisitos significaban que cada planta de llenado de GPL tenía que colocar una etiqueta con la información exacta de los cilindros de gas. Dieciocho meses después de la introducción de la regulación, el cumplimiento era alto y 66% de las plantas había colocado etiquetas en sus cilindros de gas.

La Gerencia de Asesoría Jurídica se asegura de que las normas y acciones del Osinergmin estén de acuerdo con la ley y proporciona lineamientos sobre asuntos horizontales que afectan a los departamentos técnicos. Además, abogados especializados están presentes en esos departamentos. A falta de un procurador efectivamente nominado, el trabajo del Departamento también incluye representar al Osinergmin en procesos judiciales (aunque el apoyo para litigios se contrata externamente y los supervisa el Departamento). El Departamento también participa con los legisladores y los funcionarios gubernamentales al emitir propuestas para cambiar leyes y procedimientos. Por ejemplo, el Osinergmin propuso recientemente que los procesos judiciales debían limitarse a evaluar la legalidad y no el mérito de las decisiones del Osinergmin.

La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto tiene responsabilidades extensas relacionadas con planes a largo plazo, planeación operativa y presupuestos anuales. También supervisa procesos como el Sistema de Administración de Calidad (QMS), salud y seguridad, seguridad de la información, carta de servicios y cumplimiento de los estándares internacionales de calidad (ISO).

La Gerencia de Políticas y Análisis Económico (GPAE) realiza una mezcla de funciones internas y externas. Internamente, entre otras funciones, la GPAE participa en los procesos de presupuesto y planeación; promueve el desarrollo y adopción de herramientas de calidad regulatoria, como la RIA y apoya al Consejo en el desarrollo de recomendaciones y lineamientos internos. Externamente, la GPAE monitorea la política clave y los desarrollos de mercado en los sectores de energía y minería, produce reportes de análisis económico sectorial y papeles de trabajo sobre asuntos de política regulatoria. También está a cargo de diseñar, distribuir y analizar las respuestas al cuestionario que mide la reputación del Osinergmin (EPERS).

La función de las Gerencias de Regulación de Tarifas, de Supervisión de Energía y de Supervisión Minera se explican en detalle en la sección Rol y objetivos. La estructura de estos departamentos es básicamente un legado de los pilares que han sido parte del regulador con el paso del tiempo. Hay cierta cooperación entre los departamentos gracias a la buena relación personal entre los miembros del personal, pero las reuniones oficiales de coordinación sobre asuntos técnicos que no son parte de la rutina semanal y casi todos los departamentos tienen suficiente experiencia y conocimiento internos.

Protección de los usuarios

Además de las funciones regulatorias y de supervisión, el Osinergmin facilita la protección de los consumidores en el sector energético al permitir que los usuarios presenten sus reclamos mediante tribunales administrativos sobre la calidad del servicio y el acceso. Esto se logra al visitar una de las 25 oficinas regionales y 15 oficinas descentralizadas en Perú; por teléfono, a través de un servicio de atención a clientes (Call Center) abierto durante horas hábiles, o en línea, llenando un formato en el portal web del regulador.

La Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Interinstitucionales desarrolla campañas para empoderar a los consumidores, como programas educativos para estudiantes, para consumidores discapacitados y ciegos. Además, el Osinergmin ha desarrollado aplicaciones móviles para brindar apoyo a los usuarios, que incluyen:

- *Facilito Electricidad*: permite que el usuario comunique problemas a la compañía de electricidad que presta el servicio. La información se envía a la compañía de electricidad para solucionar el problema y el Osinergmin supervisa el cumplimiento del servicio.

- *Facilito Combustible:* permite que los usuarios encuentren gasolineras cerca de su ubicación y comparen precios.
- *Tukuy Rikuy:* con el significado "El que ve y escucha todo" en el idioma quechua, este servicio, basado en mensajes de texto a nivel nacional, permite que los usuarios presenten reclamos y solicitudes de servicio de energía en cualquier dispositivo móvil, independientemente de la tecnología disponible. Los mensajes llegan en tiempo real a la compañía de electricidad en el área y al Osinergmin. Esto permite que se tome acción inmediata, eliminando las barreras de acceso, costos de movilización y tiempo.

Casi todas las quejas y reclamos se hacen por escrito y personalmente en las oficinas del Osinergmin., que ha observado que desde la implementación de las aplicaciones móviles y del sistema *Tukuy Rikuy*, el número de reclamos a través de medios tecnológicos ha aumentado.

Calidad regulatoria

En 2016, la PCM emitió el Decreto Legislativo No. 1310 sobre Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), con borradores de las opiniones y lineamientos en julio de 2017. Las opiniones y lineamientos completos fueron previstos para 2018. El ACR es un procedimiento para evaluar las regulaciones que adicionan procedimientos administrativos para identificar, reducir y eliminar procedimientos innecesarios, injustificados, desproporcionados o redundantes (Resolución Ministerial No. 196-PCM-2017). Las opiniones y lineamientos se aplican a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

El Decreto y los documentos de apoyo requieren que todas las entidades gubernamentales realicen ACR en las regulaciones que establecen procedimientos administrativos. El Decreto establece tres acciones: una evaluación *ex ante* de los impactos de los procedimientos administrativos, una revisión de las regulaciones existentes y una revisión al material regulatorio cada tres años para reducir las cargas. El decreto limita esto a cambios en procedimientos relacionados con procesos administrativos y no para todas las medidas regulatorias.

Una Comisión Multisectorial sobre Calidad Regulatoria (CMCR) también se estableció como organismo permanente que rinde sus informes a la Presidencia del Consejo de Ministros. La CMCR evalúa y valida los ACR que realizan las entidades públicas del Poder Ejecutivo de acuerdo con cuatro principios: legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad. La CMCR emite sus observaciones y propuestas para mejorar la medida, que se envía a la entidad pública para la corrección o aceptación y después de regreso a la CMCR para validación. La CMCR también propone el rechazo de un procedimiento administrativo si no cumple con los principios de legalidad o necesidad.

Independientemente y en paralelo al desarrollo del ACR de la PCM, tres reguladores-Osinergmin, OSIPTEL y OSITRAN- desarrollaron manuales y lineamientos para analizar los impactos de las decisiones regulatorias. Estos manuales extienden el alcance del análisis y aplicación de las evaluaciones para incluir un espectro más amplio de decisiones regulatorias, y no sólo aquellas que impactan en procedimientos administrativos. Osinergmin desplegó su propio proceso de AIR en cooperación con la OCDE en 2017. El regulador también utiliza la participación de actores interesados y, en menor grado, algunas evaluaciones *ex post* para mejorar la calidad de las decisiones del regulador.

Evaluaciones de impacto regulatorio

En octubre de 2018 se completó un AIR completo[7], un segundo AIR está en proceso, 16 mini-AIR se han completado y 18 más están en proceso. Los mini-AIR son una versión resumida de los AIR completos, cuya intención es que la institución aprenda el proceso y el análisis que se realiza en las evaluaciones. El cuadro 2.12 explica los diferentes casos para establecer cuando se requiere un AIR completo un mini-AIR.

Cuadro 2.12. Diferencias metodológicas entre el AIR completo y la mini-AIR del Osinergmin

Procesos	AIR completo	Mini- AIR
Consulta previa con actores interesados en relación con el problema	Requerido	No
Definición del problema	Requerido	Requerido
Definición de los objetivos	Requerido	Requerido
Opciones de la política	Requerido	Requerido
Costos y beneficios de cada opción de la política	Cuantitativo	Cualitativo
Comparación de opciones	Requerido	Requerido
Mecanismos de implementación, cumplimiento y monitoreo	Requerido	Parcial
Consulta pública con actores interesados	Requerido	Opcional

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Las diferencias principales son que el AIR completo incluye una cuantificación de costos y beneficios, mientras que en una mini-RIA estos se describen desde el punto de vista cualitativo. El AIR completo también requiere un análisis más riguroso de los mecanismos de implementación, cumplimiento y monitoreo, al igual que consulta pública con los actores interesados.

La guía para los AIR completos está contenida en la Guía de la Política Regulatoria No. 1 y en diferentes memorandos publicados por el regulador. Además de estas publicaciones, el Osinergmin ha celebrado talleres sobre el proceso del AIR realizados por la OCDE, y también con su propio personal que conoce la metodología.

Los departamentos que proponen la regulación son los responsables de iniciar y preparar los AIR con apoyo y guía extensos del Departamento de Política y Análisis Económico y de especialistas legales en el Osinergmin.

Los AIR se presentan al Consejo, pueden regresar al departamento correspondiente y se vuelven a presentar después de que se han atendido los comentarios del Consejo.

Las metodologías para el cálculo de costos y beneficios se han implementado desde 2001 (artículo 7 del Decreto Supremo No. 054-2001-PCM).

La GPAE y los departamentos legales revisan y aprueban formalmente las evaluaciones para asegurar la calidad, proporcionar comentarios y apoyo a los departamentos correspondientes responsables de las evaluaciones antes de que vayan al Consejo. Si algún departamento tiene comentarios, el AIR se regresa al gerente de línea para que incluya sus recomendaciones de los AIR revisadas y después se envían al Consejo para su revisión, de acuerdo con los lineamientos.

Participación de los actores interesados

Las consultas públicas no son obligatorias en Perú. La única forma de consulta que requiere la ley es para publicar leyes y regulaciones nuevas en el diario oficial, página web u otro instrumento por lo menos 30 días antes de que entre en vigor para recibir comentarios y hacer las modificaciones necesarias.

De acuerdo con el estudio *Política Regulatoria del Perú* (OCDE, 2016[1]), todos los reguladores económicos preparan una matriz de comentarios que reúne las acotaciones de los actores interesados sobre las propuestas regulatorias con una evaluación del regulador sobre si el comentario será tomado en consideración y cómo se hará.

El proceso de participación de los actores interesados del Osinergmin incluye la publicación de toda la información del proceso, la publicación de la resolución preliminar de establecimiento de tarifas y el apoyo de las decisiones adoptadas por la agencia regulatoria en las consultas públicas. Casi todos estos esfuerzos se realizan mediante el sitio web del regulador, con consultas públicas cuando sea necesario (por lo general respecto a asuntos importantes). El AIR, según sea el caso, también se publica con el borrador de la propuesta para recibir comentarios.

Los actores interesados no presentan comentarios en evaluaciones *ex post*, pero en algunos casos pueden proporcionar información para el proceso de análisis de impacto. Para el FOSE, los actores interesados internos, específicamente el Consejo del Osinergmin y el departamento de regulación de tarifas que administra el subsidio, comentan sobre el informe. Para el FISE, la evaluación se realiza este año.

El Osinergmin está considerando el uso de encuestas y entrevistas con beneficiarios y grupos de discusión. Además, gran cantidad de datos se recolecta sobre la distribución del GPL y los beneficiarios del subsidio del GPL. Mediante el análisis de datos y el monitoreo que es parte del programa del GPL, el FISE puede identificar problemas probables y mejorar el diseño del programa.

Asimismo, la LMOR requiere que los reguladores tengan uno o más Consejos de Usuarios para la participación de los actores interesados. Sin embargo, el Consejo de Usuarios del Osinergmin no participa en prácticas sobre consulta (véase encuadro 2.5).

Encuadro 2.5. Consejos de Usuarios

De acuerdo con la LMOR, los reguladores económicos también deben tener uno o más Consejos de Usuarios para la participación de los actores interesados en cada sector. Los miembros del Consejo son nombrados por el Consejo Directivo para un periodo de dos años. Estos consejos pueden ser locales, regionales o nacionales, dependiendo de las características de los mercados. Los reguladores publican una lista de candidatos y una lista final de miembros elegidos. Los consejos de los miembros provienen de otras asociaciones de consumidores, universidades, colegios profesionales, organizaciones sin afán de lucro y organizaciones comerciales no relacionadas con las entidades reguladas. La LMOR establece que los Consejos no reciben remuneración. Sin embargo, también declara que los reguladores deben financiar sus actividades.

Los recursos financieros asignados al funcionamiento del Consejo deben incluirse en el presupuesto institucional de los reguladores. La Resolución del Consejo Directivo n° 152-2015-OS/CD establece que el Osinergmin tiene un Consejo de Usuarios nacional compuesto de cinco miembros. Tres son seleccionados de una lista de candidatos propuestos por asociaciones de consumidores y usuarios. Dos son de una lista de candidatos propuesta por organismos profesionales de energía e hidrocarburos, universidades que ofrecen carreras profesionales relacionadas con la energía, gas natural o hidrocarburos, organizaciones sin afán de lucro relacionadas con los mismos sectores y por organizaciones comerciales no relacionadas con entidades reguladas. Los miembros son elegidos para un periodo de dos años y no reciben un salario.

Para el periodo 2017-19, el Consejo de Usuarios está compuesto por un miembro de cada una de las siguientes instituciones:

- Caudal (Instituto de Protección al Consumidor)
- Equidad (Centro de Protección al Ciudadano)
- Asociación San Francisco (Asociación para la Defensa de los Derechos de los Consumidores)
- Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Perú-Región Piura
- Colegio de Economistas de Piura

A pesar de este requisito, el Osinergmin no consulta al Consejo de Usuarios sobre iniciativas propuestas. No hay consecuencias legales por no tener Consejos de Usuarios activos.

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin complementada con análisis de regulaciones, 2018.

Revisiones ex post

De acuerdo con el ACR de la PCM, los reguladores económicos en Perú solo tienen la obligación de realizar revisiones de las regulaciones existentes y evaluaciones *ex post*, para regulaciones que adicionan procedimientos administrativos. El Osinergmin lleva a cabo de manera voluntaria algunas de las evaluaciones *ex post* respecto a sus fondos y algunas otras regulaciones que no están cubiertas por el ACR. GPAE es responsable de todas las evaluaciones. Las metodologías se desarrollaron para cada caso y se detallan más adelante, aunque la metodología del FISE fue una guía del MEF de evaluaciones basadas en resultados.

En 2017, el Osinergmin revisó los procedimientos de acuerdo con la iniciativa del ACR de la PCM y la presentó el 29 de septiembre de 2017. Desde esa fecha, cada procedimiento nuevo tiene su evaluación de ACR.

El Fondo de Compensación Social Eléctrica del Osinergmin (FOSE) es un programa de subsidios cruzados sobre las tarifas que pagan los consumidores que consumen menos de 100 kWh al mes y se enfoca en hogares de ingresos económicos bajos. Se realiza una evaluación anual para ver si el programa se está centrando en los objetivos correctos de la población. El análisis es cuantitativo e incluye un cálculo de errores de inclusión y exclusión (porcentaje), al igual que la distribución de subsidios por nivel de ingresos. Esto se compara posteriormente con los datos de años anteriores. Si se descubre que los errores están aumentando, el Osinergmin busca maneras para mejorar el enfoque del subsidio.

La evaluación del FOSE se realiza cada año después de estar disponibles los resultados de la Encuesta General de Hogares realizada por el Osinergmin.

El FISE tiene varios programas diferentes asociados a él. En 2015-16, estuvo sujeto a una evaluación intermedia por la OCDE en colaboración con el Osinergmin para evaluar el impacto del subsidio del GLP

En 2018 se realizarán dos evaluaciones de impacto adicionales al FISE. La primera evaluará el subsidio al GLP para proporcionar subsidios cruzados enfocados en su uso. Se centrará en los indicadores de salud y en el grado al que el programa promovió con éxito

el cambio entre los hogares de ingresos bajos de biomasa a GLP. La segunda es una evaluación intermedia de impacto que analizará el programa de instalación residencial de gas natural, que proporciona financiamiento parcial o completo para conectar los hogares a la red de gas natural. Esta evaluación intermedia de impacto medirá el impacto en términos de ahorro a los consumidores y la cantidad de gas usado. Se elaboró una guía sobre cómo enfocar los subsidios y los indicadores correspondientes.

También se realizaron siete evaluaciones de impacto sobre políticas regulatorias. Estas evaluaciones fueron *ad hoc* y, por lo tanto, los criterios variaron para cada una, pero enfocadas siempre en dimensiones sociales y económicas. Estas evaluaciones de impacto son:

- Supervisión de la iluminación en las calles: evaluó el coeficiente costo-beneficio del cambio en el proceso de supervisión usando la voluntad de pago del consumidor.
- Evaluación de pérdidas de energía: evaluó el impacto de un cambio regulatorio enfocado en reducir las pérdidas de energía midiendo los ahorros a los consumidores.
- Seguridad y prevención de accidentes: evaluó el impacto de un cambio en las prácticas de supervisión en términos de muertes evitadas.
- Control metrológico: evaluó el impacto de un cambio en la supervisión del control metrológico en términos de costos y beneficios sociales.
- Supervisión de actividades de minería: evaluó el impacto de un cambio en las prácticas de supervisión en términos de muertes evitadas.
- Supervisión de medidores de electricidad: midió el impacto de las prácticas de supervisión en ahorros a los consumidores.
- Supervisión de la calidad de la gasolina y el diesel: evaluó el impacto de una reducción en el número de estaciones de gas de baja calidad en términos de beneficios a los consumidores.

Oficinas regionales

El Osinergmin cuenta con 25 oficinas regionales encargadas de supervisar los servicios de electricidad, gas e hidrocarburos, que se proporcionan a los clientes. Tienen 170 trabajadores a nivel nacional, incluidas siete personas en cada oficina regional y seis en las oficinas centrales de Lima. Casi todo el crecimiento en el personal del regulador ha ocurrido en las oficinas regionales en años recientes y gran parte del presupuesto (más de 20% en 2016) se les asigna a estas.

La función principal de estas oficinas es empoderar a los consumidores al recibir reclamos, ya sea personalmente o a través de su centro de servicio telefónico. También reciben y procesan los reclamos enviados por mensajes de texto y recibidos a través del sistema *Tukuy Rikuy*. Cuando es necesario, los reclamos se envían a la oficina de Lima.

Las Oficinas Regionales también apoyan los esfuerzos locales de asegurar la congruencia y seguridad de los servicios e infraestructura con las entidades reguladas, en especial cuando las interrupciones del servicio de energía son frecuentes. Para el gas, se enfocan en la seguridad del servicio y en ampliar el sistema. También coordinan el transporte de

los hidrocarburos y mantienen una lista de transportistas registrados que son validados a nivel nacional.

Finalmente, las oficinas trabajan para identificar brechas en el marco legal que requieran una modificación de las oficinas centrales del Osinergmin o del MEM.

Para promover la coordinación, trabajan de cerca con las oficinas centrales de Lima, con las entidades reguladas y los consumidores. En cuanto a las entidades reguladas, se reúnen con las compañías de electricidad para identificar áreas donde más se necesita la inversión, en especial donde las compañías son estatales. Con los consumidores, dirigen asambleas regionales que ofrecen otra vía para presentar reclamos y trabajan para entender los problemas para informar las supervisiones y promover un enfoque preventivo con las compañías.

Supervisión y fiscalización

El Osinergmin está a cargo de supervisar la seguridad de la infraestructura en los sectores de energía y minería. Osinergmin tiene la capacidad de inspeccionar a los operadores y administradores de infraestructura y de imponer sanciones. Empezando con un informe de supervisión que identifica pruebas de incumplimiento; el proceso continúa con la comunicación e imposición de una sanción. El procedimiento necesita ser aprobado por el gerente general del Osinergmin. El Tribunal Administrativo de Apelaciones para Sanciones en Asuntos de Energía y Minería (TASTEM) actúa como organismo de apelaciones en segunda instancia administrativa. Después de la decisión de segunda instancia, la entidad regulada puede presentar una demanda judicial. El cuadro 2.13 resume la cantidad acumulada de sanciones impuestas en todos los sectores desde que el Osinergmin empezó a operar.

Cuadro 2.13. Multas administrativas emitidas y pendientes, por etapa de 1998-2017

Etapa	Cantidad (PEN)
Primera instancia	54 078 061.48
Reconsideración	13 911 926.49
Apelación	293 725 110.69
Queja	14 590 711.29
Coercitiva	113 401 079.05
Procedimientos judiciales	343 233 652.60
TOTAL	**832 940 541.60**

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Debido al cambio de mandato del Osinergmin (véase la sección Rol y objetivos), la supervisión ya no está relacionada con aspectos ambientales y laborales. El OEFA y la SUNAFIL son las agencias peruanas que realizan inspecciones sobre estos temas, respectivamente. Además, el MEM y otras autoridades regionales y nacionales realizan inspecciones, principalmente sobre problemas ambientales.

Hay circunstancias en las que diferentes agencias realizan sus inspecciones al mismo tiempo que el Osinergmin (esto es, derrames petroleros, accidentes de minería graves). Las compañías reguladas perciben que las diferentes agencias enfrentan traslapes de solicitudes o informes duplicados. Aún más, las compañías perciben que la complejidad de las normas y regulaciones técnicas hace que sea difícil cumplir con todas las solicitudes.

Las diferentes agencias realizan una coordinación *ad hoc* e informal al inspeccionar los mismos sitios. No hay prueba de coordinación formal e institucional entre las agencias. En cada caso, entidades como el OEFA y el Osinergmin comparten cierta información sobre las inspecciones comunes. Después, cada organización publica en el portal web los resultados de las inspecciones relacionadas con eventos que tienen un alto impacto social y ambiental.

El Osinergmin, el OEFA y la SUNAFIL reconocen la importancia de que su mandato sea claro para los sectores de energía y minería. En ese sentido, estas agencias y el MEM emitieron una Lista de Funciones Técnicas que define las competencias legales del Osinergmin, OEFA y SUNAFIL. Sin embargo, no hay evidencia de una estrategia de supervisión conjunta.

El Osinergmin también reconoce la importancia de promover una cultura de seguridad. Por ejemplo, el regulador ha realizado evaluaciones del impacto de las supervisiones del Osinergmin respecto al número de muertes evitadas. Sin embargo, está pendiente una estrategia integrada para mejorar la prevención.

Impugnaciones

El Osinergmin tiene cuatro órganos resolutivos administrativos que se rigen por sus regulaciones internas (Reglamento de los órganos resolutivos de Osinergmin, Resolución de Consejo Directivo 044.2018). Véase el cuadro 2.14.:

- Cuerpos Colegiados de Solución de Controversias.
- Tribunal de Solución de Controversias (TSC).
- Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios (JARU).
- Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería (TASTEM).

Cuadro 2.14. Órganos resolutivos del Osinergmin

Etapa	Controversias entre entidades reguladas	Reclamos del consumidor	Sanciones
Primera instancia administrativa	Cuerpos colegiados	Presenta el reclamo directamente con la entidad regulada	Departamento de línea responsable de ejecutar la regulación.
Segunda instancia administrativa	Tribunal de Solución de Controversias (TSC)	Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios (JARU)	Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería (TASTEM)

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Los Cuerpos Colegiados de Solución de Controversias son organismos de primera instancia administrativa y no permanentes que resuelven las controversias entre las compañías de energía reguladas. Por ejemplo, pueden incluir controversias entre compañías de transmisión y distribución. Cuando surge una controversia, el presidente del Consejo nombra a tres miembros *ad hoc* de un registro interno de candidatos. El presidente puede decidir nombrar a un Cuerpo Colegiado permanente.

El Tribunal de Solución de Controversias (TSC) resuelve en segunda instancia administrativa las apelaciones contra las decisiones emitidas por Cuerpos Colegiados. De acuerdo con la LMOR, sus miembros son nombrados por el Decreto Supremo emitido por

la PCM. Desde 2015, ha habido demoras en la nominación de los miembros del Tribunal por parte de la PCM. Esto ha ocasionado que el TSC se haya encontrado en la imposibilidad de operar por la falta de un número legal de miembros y, como resultado, se han acumulado procedimientos administrativos. Las entidades reguladas perciben que esto ha sido un problema de eficiencia del Osinergmin y no un resultado de la demora en la nominación de la PCM.

Los reclamos de los usuarios se presentan primero a las compañías de energía. La Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios (JARU), actúa como segunda instancia administrativa. En algunos casos, la JARU también resolverá reclamos de entidades reguladas más pequeñas contra las más grandes. El Consejo nombra a los miembros de la JARU para un periodo de tres años.

Finalmente, el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería (TASTEM) funge como organismo administrativo de segunda instancia para resolver las sanciones en el sector de energía y minería después de que las compañías han apelado ante la gerencia que impuso la sanción en primera instancia administrativa. Sus miembros también son nombrados por el Consejo por un periodo de tres años.

Hasta 2008, el Consejo Directivo fue el responsable final de resolver las apelaciones contra sanciones. Desde que se creó el TASTEM, las impugnaciones se abordan a través de este organismo técnico interno. El Consejo conserva la responsabilidad final de las decisiones sobre tarifas.

Un aumento significativo en el número de impugnaciones se ve en el incremento de casos no resueltos en todos los tribunales administrativos, incluyendo la JARU (1 522 casos no resueltos en 2016; y, 2339 en 2017) y en el TASTEM (407 casos no resueltos en 2016; y, 274 en 2017). El Osinergmin está enfrentando este problema contratando recursos adicionales en 2018, lo que resultó en un aumento de 20% del personal que trabaja en los tribunales internos.

Las decisiones de segunda instancia administrativa (TSC, JARU y TASTEM) pueden impugnarse judicialmente a través de procesos contenciosos administrativos. Las compañías también pueden apelar las decisiones de establecimiento de tarifas de Osinergmin después de pedir una reconsideración del Consejo Directivo.

Los procesos judiciales pueden ser onerosos y con frecuencia pasan varios años antes de que terminen. Los usuarios y las entidades reguladas pueden utilizar la vía judicial como un mecanismo para demorar el pago de sanciones o para no estar sujetos a cambios en tarifas. Respecto a los usuarios, el pago de las cuentas de energía se suspende durante un proceso judicial.

El Poder Judicial puede decidir el caso considerando el mérito y aspectos formales del procedimiento administrativo. Casi todos los casos se deciden a favor del Osinergmin. No obstante, el número de revisiones judiciales está aumentando (véase el cuadro 2.15).

El número de apelaciones está aumentando en los tribunales internos y en el Poder Judicial. El Osinergmin también está evaluando las razones detrás del aumento en las impugnaciones. Las siguientes cuatro áreas se han identificado y merecen mayor análisis para obtener una acción correctiva de los departamentos responsables:

- Demoras en la nominación de algunos miembros del TSC por la PCM.
- Complejidad del marco regulatorio y presencia de un gran número de reglas y normas nuevas emitidas cada año que producen incumplimiento.

- Un enfoque de supervisión punitiva que produce la imposición de un mayor número de multas.
- El aumento de actividades en áreas más remotas que crean conocimiento sobre derechos del consumidor y formas para presentar reclamos.

El procurador público funge como abogado y servidor público encargado de la defensa legal de las entidades públicas. Esta función es reconocida en la Constitución Política del Perú (artículo 47) y en la Ley del Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Los procuradores son propuestos y supervisados por el Ministerio de Justicia. El puesto de procurador del Osinergmin está vacante en estos momentos. Mientras tanto, abogados de la Gerencia de Asuntos Jurídicos se encargan de la defensa de la entidad.

Cuadro 2.15. Decisiones del Osinergmin apeladas en tribunales y resultados

Año	Número de decisiones tomadas	Número de decisiones apeladas	Estado (decisión mantenida, rechazada, continúa)
2018 (en mayo)	5 329	181	Continúan:179 Concluidas: 2 Mantenidas:2 Rechazadas: 0
2017	13 472	520	Continúan:507 Concluidas: 13 Mantenidas:13 Rechazadas: 0
2016	12 189	378	Continúan:324 Concluidas: 54 Mantenidas:53 Rechazadas:1
2015	11 449	359	Continúan:256 Concluidas: 103 Mantenidas:100 Rechazadas3
2014	10 980	471	Continúan: 244 Concluidas: 227 Mantenidas:220 Rechazadas:7

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Transparencia y rendición de cuentas

Transparencia

Las relaciones entre el personal del Osinergmin y el sector regulado son regidas por el Código de Ética del Servicio Civil (Ley No. 27815) que establece los principios éticos para los servidores civiles. Con base en estos principios, los empleados del Osinergmin tienen prohibido obtener beneficios personales o económicos de industrias reguladas.

Todas las decisiones tomadas por el Osinergmin se publican en su sitio web y, para decisiones regulatorias, en el diario oficial *El Peruano*. El Osinergmin también utiliza su sitio web para publicar los resultados de la participación de los actores interesados e información sobre sanciones, datos y actividades de difusión. Aún más, una variedad de medios, incluidos medios sociales, se utilizan para comunicar estos resultados al público. El Osinergmin tiene cuentas en LinkedIn, Facebook, Twitter y ha desarrollado una aplicación disponible para teléfonos inteligentes con Android e iOS.

Esto lo apoya la Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Interinstitucionales (GCI), que tiene ocho miembros que apoyan las comunicaciones a través de medios sociales, medios tradicionales y en línea. La GCI también emplea proyectos educativos para informar a los usuarios sus derechos, programas en escuelas para enseñarles cómo prevenir accidentes, campañas de publicidad y facilita los esfuerzos de coordinación con

actores interesados y organismos gubernamentales. Su comunicación es incluyente, utiliza métodos para comunicarse con personas discapacitadas y también con comunidades que no hablan español, como la población quechua.

El Osinergmin ha sido proactivo al cumplir las normas internacionales y obtener la certificación independiente de sus procesos de gestión. Estas certificaciones contribuyen a la credibilidad y transparencia de las decisiones institucionales y muestran el compromiso del Osinergmin de seguir las normas internacionales. Los siguientes sistemas ya se han certificado:

- Sistemas de administración de la calidad (ISO 9001:2015).
- Sistemas de administración ambiental (ISO 14001:2015).
- Salud y seguridad ocupacional (OHSAS 18001:2008).
- Administración de la seguridad de la información (ISO 27001:2013).
- Gestión de sistemas anti soborno (ISO 37001:2016)
- Carta Compromiso del Servicio (UNE 93200).

El regulador también está en proceso de obtener una certificación actualizada de salud y seguridad.

Rendición de cuentas al Congreso

El Osinergmin rinde cuentas ante el Congreso mientras es supervisado por la PCM y puede ser llamado por el MEM u otras entidades del gobierno para que proporcione información u opiniones. Aunque el Osinergmin publica un informe anual en su sitio web, no hay obligación de compartirlo y presentarlo oficialmente a entidades estatales o ante el Congreso. La PCM y el MEF exigen que el regulador comunique ciertos indicadores y cumpla con los requerimientos de información. Sin embargo, esto está fragmentado con frecuencia.

Es común que las comisiones parlamentarias relacionadas con el trabajo del Osinergmin inviten al regulador anualmente a que explique los resultados de su trabajo, alcance de su competencia y acciones que se realizarán en el futuro. En el Congreso de la República hay dos comités ordinarios que estudian, monitorean y realizan el control político del sector de energía y minas y el regulador: la Comisión de Energía y Minas y la Comisión de Defensa al Consumidor y Agencias Regulatorias de Servicios Públicos. Por lo general, las audiencias se llevan a cabo en cada periodo anual de sesiones, cuando un nuevo Comité Ejecutivo asume la Presidencia de las comisiones.

Las autoridades regulatorias también pueden ser llamadas por el Pleno del Congreso o por los comités ordinarios para que rindan informes bajo su competencia que estén siendo considerados por el Congreso, como es el caso de reformas en el sector.

Además del informe anual sobre sus resultados, ambas comisiones invitan al Osinergmin a dar una presentación sobre asuntos de seguimiento por el Comité Ejecutivo y miembros de la comisión, que por lo general se relacionan con un problema de naturaleza regional o local. Por ejemplo, el cuadro 2.16 describe algunos de los temas principales para los que los comités llaman al Osinergmin.

Cuadro 2.16. Temas debatidos por el Osinergmin en las Comisiones Ordinarias del Congreso

Comité	Temas
Comisión de Energía y Minas	• Aplicación de tarifas de electricidad • Problemas con algunas compañías de electricidad • Calidad del servicio en los sistemas de distribución eléctrica • Energías renovables no convencionales • Los problemas con GLP embotellado y GLP de mayoreo • Supervisión e inspección del Osinergmin en el gasoducto peruano del norte • Acceso global a la población al gas natural y su relevancia en la matriz de energía • Plan de inversión en Lima para la expansión de la red de gas natural nacional • Daños causados por terceros en el sistema de distribución de gas natural en Lima
Comisión de Defensa al Consumidor	• Supervisión e inspección de actividades de servicio para los usuarios • Precios y supervisión de ventas de combustible • Funciones del Osinergmin en protección y defensa del consumidor

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Otras comisiones ordinarias también invitan al Osinergmin, con base en asuntos y situaciones específicos que se originan a nivel regional o local, para que comuniquen y debatan este tema. Entre estas comisiones están:

- Comisión de Pueblos Andinos, del Amazonas y Afroperuanos, Ambiente y Ecología,
- Comisión para Descentralización, Regularización, Gobiernos Locales y Modernización de la Administración Estatal,
- Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

El Congreso también puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, siendo obligatorio comparecer ante las comisiones a cargo de dichas investigaciones. Las comisiones promoverán un procedimiento de investigación que garantice la aclaración de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones para corregir normas y políticas y sancionar la conducta de los responsables.

En el período anual de sesiones de 2016-17, tres comisiones de investigación se crearon relacionadas con asuntos del sector y en las que participó el Osinergmin como invitado, de acuerdo con sus funciones y jurisdicciones. Estas incluyen:

- Comisión Multipartidaria Especial encargada de investigar y establecer las responsabilidades de funcionarios y personas y de instituciones públicas y privadas responsables de los derrames petroleros en el Gasoducto Peruano del Norte, cuyo propósito era investigar y establecer las causas y factores de administración de negocios, funcionarios, personas e instituciones públicas y privadas causantes de los derrames petroleros en dicho gasoducto y, en consecuencia, establecer responsabilidades por daño a propiedad, pérdidas del Estado, y también desde el punto de vista del daño ambiental, estableciendo responsabilidades ambientales relacionadas con derrames petroleros. Para esta investigación, la Comisión envió al Osinergmin seis solicitudes de información y lo invitó a una sesión reservada para que contestara las preguntas relacionadas con

las acciones que realizó respecto a las operaciones del Gasoducto Peruano del Norte.

- La Comisión Investigadora a cargo de los supuestos actos de corrupción y cualquier otro tipo de delitos en los procesos de licitación y los convenios de concesión, incluida su ejecución durante el periodo gubernamental 2011-16 (gobierno del expresidente Ollanta Humala Tasso), en relación con la Línea 2 y la Ramal de Av. Faucett, Av. Gambeta, de una red básica del Metro de Lima y Callao, del contrato de concesión del proyecto, Mejora de la Seguridad Energética del país, Desarrollo del Gasoducto Peruano del Sur y de los contratos para la explotación del gas de Camisea y la Refinería Talara, cuyos objetivos eran establecer las supuestas irregularidades en el funcionamiento y administración normales de los asuntos públicos. Para su investigación y reporte, la Comisión Investigadora solicitó dos informes del Osinergmin y lo invitó a la sesión para dar una presentación sobre temas relacionados con la investigación.
- Comisión Multipartidaria Especial a cargo de investigar los supuestos beneficios ilegales que los funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno habrían recibido en relación con concesiones, trabajos y proyectos que se otorgaron a las compañías brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el principio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contratación con el Estado peruano. Sus líneas de acción son identificar las compañías peruanas que en empresas conjuntas con compañías brasileñas participaron y participan en procesos de licitación en el Perú, firmando contratos y modificaciones que pudieron haber significado o significan actos dañinos para el Estado, para determinar los supuestos beneficios ilegales que recibieron los funcionarios públicos que intervinieron en los casos investigados, estableciendo responsabilidades funcionales y políticas, administrativas y penales, entre otras.

Estas comisiones, a través de una prórroga de su vigencia, siguen estando activas en el periodo anual de sesiones de 2017-18, con excepción de la primera, que concluyó sus informes y fueron aprobados por los miembros de la Comisión. Ahora está pendiente que se lleven a debate y se haga la votación para su aprobación o rechazo en la Sesión Plenaria del Congreso.

En términos más generales, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, cualquier representante del Congreso puede solicitar a los organismos gubernamentales, y a la administración en general, toda la información que considere necesaria, por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso, generando responsabilidades legales en caso de falta de respuesta.

La primera Vicepresidencia del Congreso de la República es responsable de supervisar el cumplimiento de las entidades públicas y realiza su balance anual. Asimismo, se preparan informes trimestrales de cumplimiento y se presentan a la Presidencia del Consejo de Ministros para su evaluación.

Durante el periodo parlamentario 2011-16, el Congreso hizo 226 solicitudes de información en promedio por cada periodo anual de sesiones. Incluyen solicitudes de congresistas o de comisiones ordinarias o de investigación. Este número aumentó en 2016-17 y se redujo en 2017-18 (véase el cuadro 2.17).

Cuadro 2.17. Solicitudes de información y opinión del Congreso por periodo parlamentario

Periodo parlamentario	Número de solicitudes de información	Número de solicitudes de opinión
2011-12	174	45
2012-13	207	22
2013-14	245	29
2014-15	250	24
2015-16	255	15
2016-17	287	44
2017-18	173	27

Nota: Periodos de agosto a julio de cada año.
Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Hay un procedimiento para responder a las solicitudes del Congreso de la República (PI31, aprobado en noviembre de 2013) que define los plazos de respuesta establecidos para que las áreas participantes cumplan con ellos. Un sistema conserva un registro de todos los ingresos del Congreso para hacer un seguimiento de la respuesta en el término establecido.

Otro tipo de solicitud de información es la solicitud de opinión sobre un proyecto específico que pide una comisión regular o un congresista. Se solicita un informe técnico para que el Osinergmin ofrezca opinión del proyecto de ley preparado por una comisión. Durante el periodo parlamentario 2011-16, el Congreso hizo un promedio de 27 solicitudes de opinión por período anual de sesiones. En el Periodo Parlamentario actual, que incluye el periodo anual de sesiones de 2016-17 y de 2017-18 (hasta abril, 2018), el Congreso hizo un promedio de 36 solicitudes de opinión por año.

Rendimiento y resultados

Medición y evaluación del desempeño de las entidades reguladas

El Osinergmin recolecta gran cantidad de datos de las entidades reguladas en los sectores de energía y minería. La mayoría de los datos sirve como insumo para procesos regulatorios y de supervisión. En algunos casos, los departamentos del Osinergmin usan los datos para medir y notificar el desempeño de los sectores regulados. El informe anual (Memoria Institucional) presenta una selección de indicadores del desempeño. Los informes específicos a los sectores y los boletines dan información más a fondo sobre cada mercado y, en algunos casos, realizan una evaluación de las necesidades futuras. Por ejemplo, los indicadores que hacen un seguimiento de la capacidad de las plantas de procesamiento de gas natural se utilizan para evaluar la necesidad de ampliar y modernizar la infraestructura y los programas de mantenimiento.

Sin embargo, falta un enfoque holístico de toda la organización para la gestión de datos y monitoreo del desempeño. Los siguientes párrafos proporcionan más detalles sobre el enfoque actual del Osinergmin para la administración de los datos y los informes de desempeño, e indican algunos avances recientes notables.

Los requisitos de recolección de datos varían entre los diferentes sectores e industrias. Respecto a la supervisión de la infraestructura, el Osinergmin rastrea el número de accidentes, incidentes, lesiones y muertes. Estas cifras se notifican mensualmente en los sectores de hidrocarburos y minería. Los datos se usan para clasificar las instalaciones con base en su nivel de riesgo y así establecer prioridades para las supervisiones. El

regulador también publica las estadísticas en línea y en vivo en pantallas de televisión en las diferentes oficinas, para atraer la atención del personal que trabaja en esos sectores. Respecto a la calidad del servicio, las compañías reguladas en el sector de electricidad deben presentar informes mensuales. Las estadísticas de iluminación en las calles se recolectan dos veces al día.

Por lo general, los operadores no perciben que las solicitudes de datos del Osinergmin sean demasiado onerosas. Sin embargo, las diferentes autoridades con cierta responsabilidad para la regulación del sector (MEM, Osinergmin, OEFA y SUNAFIL) suelen hacer varias solicitudes de datos al mismo tiempo, lo que hace difícil que las compañías respondan a tiempo. Con frecuencia, el Osinergmin recibe datos después del plazo, y en el pasado algunas compañías no han cumplido con sus obligaciones de información. En casos de incumplimiento, el Osinergmin por lo general establece reuniones con la compañía en cuestión para debatir posibles problemas y mejorar la comunicación futura. El regulador también puede iniciar procedimientos sancionadores.

Casi todas las estadísticas se presentan a nivel nacional. En algunos casos, el Osinergmin usa algunos de los datos recolectados para analizar y comunicar el desempeño de los sectores regulados. Por ejemplo, en el sector de electricidad, las compañías privadas que operan en Lima y en sus alrededores tienen un desempeño mucho más sólido en comparación con las compañías públicas que operan en las regiones. Las compañías privadas suelen tener mejores medios técnicos y financieros para lograr una mayor eficiencia y calidad del servicio; también se benefician de costos marginales más bajos. Por el contrario, las compañías públicas enfrentan limitaciones para obtener préstamos que reducen su capacidad de invertir en innovación. Igualmente, en el sector de la minería los problemas de seguridad y desempeño son por lo general locales. Varias actividades de extracción están actualmente detenidas debido a episodios de fuerza mayor. Estos eventos incluyen principalmente protestas y bloqueos locales ocasionados por los residentes que se oponen a proyectos de infraestructura de gran escala. Ambas situaciones apuntan a la necesidad de seguir monitoreando el desempeño subnacional.

El análisis del desempeño que se realiza gracias a la riqueza y amplitud de los datos recolectados por el Osinergmin no produce sistemáticamente acciones correctivas para enfrentar los problemas identificados. El uso de los datos de capacidad en las plantas de procesamiento de gas natural descrito con anterioridad es un ejemplo del monitoreo basado en la alimentación regular de datos. Otra iniciativa notable es la colaboración entre el Osinergmin y las compañías de distribución pública de electricidad bajo el Fondo Nacional para el Financiamiento de la Actividad de Empresas Públicas (FONAFE). Desde 2012, el regulador celebra reuniones regulares con grupos de trabajo con esas diez compañías para enfrentar los problemas de calidad en el servicio en las regiones, en especial en interrupciones de servicios eléctricos causados por desconexiones en la infraestructura que operan. Estas reuniones han dado como resultado planes de acción detallados que el Osinergmin monitorea para evaluar el progreso y preparar acciones de seguimiento. En paralelo, el Osinergmin participa en el monitoreo de problemas asociados a conflictos operativos en la frontera de diferentes jurisdicciones.

El Osinergmin también utiliza algunos datos de desempeño como insumo para actividades regulatorias, como establecimiento de tarifas y uso de puntos de referencia. Por ejemplo, desde 2015, el establecimiento de tarifas para los cargos de distribución de electricidad incluye un factor de ajuste para promover las mejoras en la calidad de los servicios (véase el encuadro 2.6). El Osinergmin tiene el propósito de aumentar el uso de incentivos de desempeño en regulación económica, basándose en estas experiencias.

Encuadro 2.6. Uso de datos de desempeño en las funciones regulatorias

Las mediciones del desempeño también se utilizan para las funciones de regulación económica del Osinergmin. El proceso de establecer las tarifas de distribución de la electricidad toma en cuenta el valor agregado de distribución (VAD). El VAD es la remuneración que cada compañía de distribución de electricidad puede lograr si se consideran los costos de inversión, operación y mantenimiento al proporcionar servicios de distribución.

Desde 2015, la definición y metodología para contabilizar el VAD incluyen un factor de ajuste para promover las mejoras en la calidad del servicio. Los factores de ajuste se aplican como incentivo o como penalización de acuerdo con el cumplimiento con las metas anuales. Las últimas modificaciones de este factor de ajuste incluyeron un requisito de que la calidad del suministro debe evaluarse con base en los indicadores globales de desempeño relacionados con las interrupciones:

- Frecuencia promedio de interrupción por usuario (SAIFI).
- Tiempo total promedio (en horas) de interrupción por usuario (SAIDI).

La metodología para el cálculo de SAIFI y de SAIDI de un sistema eléctrico en cierto periodo se define en el "Procedimiento para la Supervisión de la Operación de los Sistemas Eléctricos", aprobado por el Consejo Directivo, Resolución No. 074-2004-OS/CD. Ambos indicadores proporcionan una medida del grado al que el suministro es afectado por interrupciones ocasionadas por fallas, maniobras y falta de disponibilidad en las instalaciones eléctricas de generación, transmisión o distribución.

El factor de ajuste que actúa como incentivo para un VAD superior se otorga al principio del periodo de la tarifa (1 de noviembre de cada año), y no puede ser superior a 5% del VAD. El factor de ajuste que actúa como penalización corresponde al reembolso del ingreso adicional otorgado después del proceso de establecimiento de tarifas de VAD.

La introducción de estos dos indicadores para la evaluación de la calidad del servicio eléctrico proporcionado por cada compañía de distribución es un paso muy importante hacia adelante para vincular la evaluación del desempeño con el establecimiento de tarifas.

Fuente: Información proporcionada por el Osinergmin, 2018.

Varias de las iniciativas actuales tienen el propósito de fortalecer la recolección de datos y las prácticas de uso. El Observatorio Energético Minero (OEM), creado recientemente, representa un paso muy significativo en la provisión de datos integrados y accesibles y en el análisis para los sectores de electricidad, hidrocarburos y minería. El OEM apoya los procesos regulatorios y de supervisión, y las compañías reguladas y el público en general pueden acceder libremente. Además, se está desarrollando un Almacén de Datos (usando la metodología Agile) para proporcionar a todos los empleados información completa y acceso imparcial a los datos.

Finalmente, el Osinergmin recaba datos sobre el número de multas y sanciones administradas, y apeladas, al igual que del número de reclamos de usuarios recolectados y solucionados. Estas cifras aparecen en informes anuales y se comunican a otras entidades (p. ej., el Osinergmin comparte datos sobre reclamos de los usuarios con Indecopi), pero el regulador no los incluye de forma explícita en las medidas de desempeño.

Evaluación del desempeño del regulador

El Osinergmin evalúa su desempeño mediante varios instrumentos que evalúan la capacidad del regulador de cumplir con sus objetivos estratégicos, la satisfacción y expectativas de sus empleados, la reputación del regulador entre los actores interesados y su satisfacción con los procesos y decisiones del Osinergmin.

La medición del desempeño del Osinergmin requiere que se realice una evaluación equilibrada del desempeño de las entidades reguladas y del desempeño del regulador. Esta es una tarea difícil considerando los diferentes mercados que supervisa y regula el Osinergmin, como se refleja en la estructura organizacional del regulador. El gran número de metas estratégicas añade complejidad al monitoreo de los resultados.

El marco estratégico del Osinergmin se basa en el Plan Institucional Estratégico 2014-2021 (PEI), que establece 15 objetivos estratégicos con base en cuatro perspectivas: actores interesados; procesos internos; desarrollo, aprendizaje y capacitación de recursos humanos y recursos financieros. Esto va acompañado de 40 iniciativas estratégicas y 30 indicadores (el desglose completo del PEI se encuentra en el anexo).

Cada año, el Osinergmin produce un informe detallado (Evaluación del Plan Estratégico 2015-2021), monitorea la oportunidad en la implementación de las iniciativas estratégicas. El informe, preparado por la GPPM bajo la supervisión del gerente general, incluye indicadores cuantitativos sobre el número de iniciativas completadas (15 en 2014, 11 en 2015 y 14 en 2016) de las planeadas. El objetivo general es implementar las 40 iniciativas estratégicas para 2021.

Sin embargo, el informe no sigue de manera específica el indicador cuantitativo que se establece en el PEI. Por ejemplo, los índices de credibilidad, confianza, autonomía y transparencia no se comunican con regularidad con acciones de seguimiento. En lugar de ello, el informe presenta los resultados generales para el Índice Global de Reputación de Osinergmin. En 2016, el índice tuvo una calificación de 641 de 1 000. Además, el informe incluye una descripción completa de la acción tomada en todos los departamentos para cumplir con los objetivos de cada iniciativa estratégica específica.

En paralelo, al principio del año, el Osinergmin produce un Plan Operativo Institucional (POI) que asigna responsabilidades directas y presupuestos a los diferentes departamentos. El plan está creado sobre una base de tres años, al igual que el presupuesto, pero se actualiza cada año para reflejar los cambios en las circunstancias. El POI general se evalúa trimestralmente y la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (GPPM) produce las evaluaciones mensuales de desempeño que se presentan al Consejo. Cada año, el Osinergmin también debe notificar indirectamente sobre el POI mediante los datos financieros subyacentes al MEF. Además, la PCM y el Congreso solicitan una presentación de indicadores. El OCI también produce una auditoría del POI. Por lo tanto, diferentes organismos gubernamentales pueden acceder externamente el desempeño financiero del Osinergmin utilizando diferentes indicadores.

El Osinergmin usa el indicador de ejecución del presupuesto para medir su efectividad en términos de su uso de recursos financieros y esto también se usa para preparar la siguiente fase de planeación. El proceso presupuestal del Osinergmin incluye las etapas de: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Al principio de cada periodo de planeación, todos los departamentos establecen los recursos necesarios para cumplir sus funciones. En paralelo, la GPAE proyecta los ingresos de la industria de energía y minería para calcular las tasas de las contribuciones regulatorias para el siguiente periodo de tres años. Después de eso, la GPPM evalúa el presupuesto

disponible para los años siguientes. Durante la ejecución, cuando ocurren desviaciones de los gastos históricos en cualquier departamento, este necesita justificar el aumento o reducción y el impacto en los indicadores de los procesos de los que están a cargo. En 2015 y 2016, más de 90% del presupuesto se ejecutó; en 2017, la cifra cayó por debajo de 80%.

Además de las cifras sobre el desempeño del sector regulado, los Informes Anuales del Osinergmin también contienen la evaluación del desempeño del regulador, por ejemplo, se rastrea la satisfacción de los trabajadores mediante la encuesta bianual "Mejores Lugares para Trabajar". La satisfacción general alcanzó su nivel más alto en 10 años en 2017, con una tasa de satisfacción de 75%, en comparación con 71% en 2015 y 68% en 2013. Gran número de empleados sintió "orgullo" de trabajar en el Osinergmin, mientras que un número menor al promedio la identificó con "respeto" e "imparcialidad". El Osinergmin también monitorea la rotación de personal, que ha sido estable en aproximadamente 16% entre 2015 y 2017. Sin embargo, la rotación entre el personal permanente es mucho más baja, en aproximadamente 3-5%.

Finalmente, el Osinergmin recolecta datos sobre el número de multas y sanciones administradas e impugnadas, al igual que el número de reclamos de usuarios presentados y solucionadas. Estas cifras aparecen en informes anuales y se comunican a otras entidades (p. ej., el Osinergmin comparte datos sobre reclamos de los usuarios con Indecopi), pero el regulador no los incluye de manera explícita en las medidas de desempeño.

Notas

[1] Regulación del Transporte de Hidrocarburos, aprobada por el Decreto Supremo No. 081-2007-EM, y la Regulación de Distribución por Gasoductos de Gas Natural, cuyo texto unificado único se aprobó por el Decreto Supremo No. 040-2008-EM, que contiene disposiciones relacionadas.

[2] Las condiciones de mercado libre se establecen en el "Procedimiento para establecer las condiciones de uso y acceso libre a los Sistemas de Transmisión y Distribución Eléctrica", aprobado por la Resolución del Consejo del Osinergmin No. 091-2003-OS/CD.

[3] Véase el artículo 10 de la Ley No. 27588, Ley Marco sobre Agencias Reguladoras para Inversión Privada en Servicios Públicos.

[4] Después del impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos de promoción municipal.

[5] Contratos Administrativos de Servicios (CAS).

[6] La Ley No. 28212, de acuerdo con el Decreto Supremo No. 046-2006-PCM, aprobó límites nuevos de remuneración para el sector público. El Decreto de Urgencia No. 038-2006, que modificó la Ley No. 28121, redujo la remuneración para el presidente y gerentes de organismos regulatorios.

[7] El Consejo Directivo del Osinergmin aprobó las regulaciones relacionadas con medidas de seguridad para los cilindros de GLP después de un análisis de impacto regulatorio completo.

Referencias

OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en. [2]

OECD (2016), *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264260054-en. [1]

Anexo 2.A. Plan estratégico e indicadores

Objetivo	Descripción	Índice
G1. Lograr credibilidad y confianza de la sociedad en la función del Osinergmin	El objetivo principal es que el Osinergmin busque en su nuevo contexto mantener su legitimidad mediante la satisfacción de los grupos correspondientes, al igual que la credibilidad y la confianza de la sociedad. Esta legitimidad permitirá que nuestro país genere inversiones congruentes en los sectores de energía, hidrocarburos y minería.	Índice de credibilidad La GPAE es responsable y se produce anualmente Índice de confianza La GPAE es responsable y se produce anualmente
G2. Desarrollar reglas y procesos, con autonomía, transparencia y predictibilidad para el sector negocios	Si la acción del regulador está inmersa en relaciones de poder e influencias entre las entidades públicas, políticas y sociales y de los medios masivos, su desafío estratégico será mantener su autonomía. En este contexto, la transparencia y predictibilidad de las regulaciones en los sectores de energía, hidrocarburos y minería se deben garantizar para generar estabilidad y una mejora en el grado de competencia, previniendo que se condicione el proceso de toma de decisiones.	Índice de autonomía La GPAE es responsable y se produce anualmente Índice de transparencia La GPAE es responsable y se produce anualmente
G3. Promover la mejora de cobertura a nivel nacional de servicios suficientes, asequibles y de calidad	Es de suma importancia para el sector de la energía satisfacer las necesidades de energía esenciales para las actividades productivas del país, identificando por anticipado los requisitos asociados al crecimiento económico y promoviendo el acceso y el uso eficiente de la energía, al igual que el mantenimiento y desarrollo de la minería de Perú. Además, se deben desarrollar mercados nuevos y crear polos de desarrollo para que el crecimiento no se detenga.	Nivel de cobertura de electricidad en las colas (ordenadas por geografía) GFE y GOP son responsables y se produce semestralmente Cambio en la tarifa única de distribución por categoría de tarifas GFGN y GART son responsables y se produce anualmente Índice sectorial de la calidad del servicio La GPAE es responsable y se produce trimestralmente
G4. Atender los requisitos de los actores interesados de forma comprensible, rápida y eficiente	El interés de los consumidores es el objetivo final de cualquier proceso de regulación y supervisión económica de la operación. Los consumidores, en especial los domésticos y particularmente los más vulnerables, necesitan información sencilla, fácil de entender y precisa sobre sus derechos y la conducta de los operadores, facilidades para la comparación de precios, procedimientos y medios para presentar sus quejas y reclamos. El Osinergmin está obligado en especial a cumplir una tarea de capacitación de los consumidores y defensa de sus intereses.	Índice de entendimiento Los departamentos de OC son responsables y se producen anualmente Índice de cumplimiento con el sistema de información estadística enfocado en cada grupo de interés OS es responsable y se produce semestralmente
G5. Promover que las operaciones de las compañías sean seguras para la comunidad, trabajadores y el ambiente	El Osinergmin debe supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas en las actividades de energía y minería, incluidas las relacionadas con la seguridad de la infraestructura, administración de la seguridad y operaciones para anticipar y limitar cualquier consecuencia negativa derivada de estas actividades.	Índice de frecuencia de accidentes fatales GFM, GFE, GFGN, GFHL, GOP son responsables y se producen anualmente
P1. Integrar y mejorar los procesos de regulación, supervisión y auditoría	Por definición, la supervisión y regulación son las funciones esenciales del Osinergmin, y la promoción de mejoras en su ejercicio debe ser parte del centro básico de los objetivos y las líneas de acción para los próximos años. En el caso de la función de supervisión, es necesario incorporar un enfoque preventivo que anticipe cualquier	Procesos regulatorios mejorados GART es responsable y se produce anualmente Los procesos de supervisión y sanciones mejoraron. El Sistema Integrado de Gestión es responsable y se produce anualmente Procesos de supervisión y sanciones mejorados. El Sistema Integrado de Gestión es responsable y se

Objetivo	Descripción	Índice
	problema posible en las actividades de los sectores regulados. En el área de regulación, es necesaria una revisión integral del marco regulatorio para actualizar, uniformar y dar congruencia a las normas.	produce anualmente Índice del progreso en el plan de integración de los procesos de regulación, supervisión y vigilancia (acciones/iniciativas) OPC es responsable y se produce trimestralmente
P2. Incorporar una visión global a largo plazo en energía y minería que promueva el desarrollo de iniciativas para una política sostenible en la industria	Es necesario incorporar una visión a largo plazo sobre las funciones regulatoria y de supervisión del Osinergmin, para que el desempeño del regulador sea parte de la política sustentable del sector a largo plazo, con un enfoque integral, transversal, multidisciplinario y entre agencias que contribuya a la definición de la posición estratégica del sector, orientado a la sociedad y el ciudadano.	Propuestas para evaluar el riesgo para el suministro de energía y el riesgo para las operaciones de minería GFE, GFGN, GFHL, GFM son responsables y lo producen anualmente Índice de seguridad del suministro (SoS) GPAE, GART, Departamento de Supervisión son responsables y se produce anualmente
P3. Promover los procesos de descentralización y vinculación entre consumidores y compañías	Es necesario adaptar los servicios de energía a las realidades y necesidades de las diferentes áreas del país, buscando que los ciudadanos cuenten con los beneficios de la energía de acuerdo con sus necesidades y el contexto en que viven, permitiendo la mejora de su calidad de vida. En este contexto, el Osinergmin está en el proceso de descentralizar sus funciones y tener una presencia nacional activa.	Índice del proceso de descentralización GOP es responsable y se produce semestralmente Cambios provinciales que se revisan en Lima GOP es responsable y se produce anualmente
P4. Fortalecer comunicaciones con actores interesados	El Osinergmin, como entidad reguladora y de monitoreo para energía y minería, necesita una estrategia integral de comunicación que cumpla con el objetivo doble de que los flujos de información interna sean más eficientes y, por el otro lado, que los resultados de su administración sean visibles para todos los actores interesados en los sectores de energía, hidrocarburos y minería.	Progreso en la implementación de CRM en el OSINERGMIN GOP y OC son responsables y se produce trimestralmente
P5. Desarrollar las condiciones para la interconexión regional de energía	Una de las tendencias identificadas durante el desarrollo del plan estratégico es que América Latina seguirá el desarrollo de otros mercados energéticos, en especial en relación con las interconexiones entre los países a nivel de electricidad y gas natural. En este contexto, el Osinergmin desarrollará una función activa en iniciativas regionales de gas y electricidad, estableciendo condiciones de acceso, cuotas de conexión, el uso de recursos nacionales y sus parámetros.	Índice de conclusión de los estudios prospectivos en los sectores de energía y minería OPC es responsable y se produce semestralmente
P6. Monitorear y regular los compromisos de inversión en infraestructura nueva	En relación con las inversiones en infraestructura nueva en los sectores de energía, hidrocarburos y minería, las acciones del Osinergmin deben incluir la supervisión y regulación de la cartera de proyectos, asegurando el desarrollo sustentable y seguro de estos sectores.	Inversión real / inversión comprometida GG es responsable y se produce semestralmente Remuneración de activos GART es responsable y se produce semestralmente
D1. Desarrollar innovación y creatividad a través del aprendizaje en la organización y administración del conocimiento	El desafío para el Osinergmin es desarrollar una cultura que no solo esté abierta a la innovación, sino que la promueva de manera activa.	Número de métodos propuestos de regulación y supervisión GART, GFHL, GFGN, GFE, GFM son responsables y se produce anualmente Índice de la implementación del Sistema de Conocimiento GTH es responsable y se produce semestralmente
D2. Construir una organización atractiva mediante el desarrollo profesional y personal de sus empleados	El Osinergmin debe trabajar en el desarrollo de un ambiente de trabajo atractivo y estimulante que promueva el desarrollo profesional y personal y el desarrollo de la cultura de servicio a favor de los usuarios externos e internos.	Índice de satisfacción con el ambiente de trabajo. GTH es responsable y se produce anualmente Índice de la implementación de un plan de crecimiento profesional GTH es responsable y se produce mensualmente

Objetivo	Descripción	Índice
	La administración del talento debe enfocarse en el rediseño del modelo de evaluación del desempeño que permita la identificación del talento, logrando una mayor motivación del personal.	Índice de progreso en la implementación del plan de desarrollo profesional GTH es responsable y se produce mensualmente Índice de progreso en la implementación del plan de desarrollo personal GTH es responsable y se produce mensualmente
D3. Tener los sistemas y tecnologías de la información que proporcionan apoyo a las actividades del OSINERGMIN	El Osinergmin debe tener sistemas de información que le permitan adaptarse a los cambios continuos en el ambiente, avances tecnológicos y cambios en las preferencias de los ciudadanos.	Número de proyectos de innovación en el Plan Estratégico para TI Los departamentos de OS son responsables y se produce semestralmente
F1. Usar el presupuesto con eficiencia	Es necesario tener mecanismos para explicar las acciones del Osinergmin y monitorear el uso de los fondos disponibles para el desempeño del trabajo encargado.	Costo promedio por cada entidad supervisada OAF es responsable y se produce mensualmente

Notas: Las letras corresponden a las cuatro perspectivas principales: actores interesados (G); procesos internos (P); desarrollo, aprendizaje y tecnología de recursos humanos (D) y recursos financieros (F).
Fuente: Material proporcionado por el Osinergmin, 2018.

Anexo 2.B. Encuesta de Percepción a Empresas Reguladas y Supervisadas (EPERS)

El Osinergmin distribuye la Encuesta de Percepción a Empresas Reguladas y Supervisadas (EPERS) entre las entidades reguladas cada año, con el propósito de medir la percepción que tienen del Osinergmin.

La encuesta EPERS de empresas en los sectores regulados y otros actores interesados, como el Congreso, incluye una pregunta sobre su satisfacción con los servicios proporcionados por el regulador. Las preguntas piden opinión sobre confianza, imparcialidad, transparencia, predictibilidad de decisiones y calidad de los servicios proporcionados. También solicita la opinión de las entidades reguladas sobre la manera en que el Osinergmin realiza las actividades de supervisión y otras tareas. A continuación, se presenta un resumen de las categorías de preguntas que se hacen en la encuesta EPERS para los sectores de hidrocarburos y minería.

Cuadro anexo 2.B.1. Resumen de categorías de preguntas que se hacen en la encuesta EPERS

	Hidrocarburos	Minería
Población encuesta-da	• Compañías *upstream* (exploración y explotación) • Compañías *downstream* (consumidores, transporte, puntos de servicio, esto es, gasolineras y ___)	• Compañías de minería medianas y grandes que operan en el mercado nacional
Tamaño de la población	1 914	• 100 unidades – 82 pertenecen a la minería metálica y 18 a la minería no metálica
Método de muestreo	• *Upstream*: censo, debido al marco pequeño de la muestra • *Downstream*: muestra aleatoria estratificada	• Censo, debido al tamaño pequeño de la muestra
Número total de puntos de datos reportados	167	66
Principales indicadores examinados	1. Características de las unidades encuestadas • Unidades que responden • Rotación de unidades en la industria • Perfil de unidades que responden a la encuesta 2. Evolución de la percepción del Osinergmin 3. Percepción general del Osinergmin • Índice de percepción • Conocimiento del Osinergmin • Opinión de diferentes aspectos del Osinergmin, incluido el nivel de acuerdo/desacuerdo con el Osinergmin como confiable, imparcial, creíble, independiente y transparente • Administración por el Osinergmin del subsector • Comparación del Osinergmin con otras entidades de supervisión • Métodos e idoneidad de comunicarse con el Osinergmin	1. Características de las unidades encuestadas • Unidades que responden • Rotación de unidades en la industria • Perfil de unidades que responden la encuesta 2. Percepción general del Osinergmin • Índice de percepción • Conocimiento del Osinergmin • Opinión de diferentes aspectos del Osinergmin, incluido el nivel de acuerdo/desacuerdo con el Osinergmin como confiable, imparcial, creíble, independiente y transparente • Administración por el Osinergmin del subsector • Métodos e idoneidad de comunicarse con el Osinergmin 3. Percepción del Departamento de Supervisión de Minería (GSM) • Categorías similares a las anteriores • Opiniones sobre medios de comunicación y canales de comunicación para transmitir información a las entidades

	Hidrocarburos	Minería
	• Opiniones del portal web, incluida relevancia de la información • Opiniones sobre el proceso de supervisión, incluida su contribución para mejorar los procesos de la compañía, combatir la informalidad, claridad y utilidad de los procedimientos, etc. • Opiniones del sistema PRICE • Opiniones del proceso de sanciones • Satisfacción con el proceso de solicitud de información 4. Percepción de la División para la Supervisión de Hidrocarburos (DSHL) • Categorías similares a las anteriores 5. Percepción de procesos de supervisión y sanciones	• Opiniones del portal web, incluida la relevancia de la información 4. Evaluación de los procesos de supervisión y sanciones • Opiniones sobre el proceso de supervisión, incluida su contribución para mejorar los procesos de la compañía y la utilidad de los procedimientos, etc. • Opiniones de GSM como autoridad de supervisión • Opiniones del proceso de sanciones, incluido cómo se puede mejorar • Satisfacción con el proceso de solicitud de información 5. Comparación del Osinergmin con otras entidades regulatorias

Fuente: informes de EPERS para hidrocarburos líquidos y minería, 2016.

Anexo A. Metodología

Medir el desempeño de los reguladores constituye un reto, empezando porque se debe definir qué se medirá, lidiar con factores confusos, atribuir resultados a las intervenciones y enfrentarse a la falta de datos e información. En este capítulo se describe la metodología desarrollada por la OCDE para ayudar a los organismos reguladores a enfrentar estos retos por medio de un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER), que conforma este estudio. El capítulo muestra parte del trabajo realizado por la OCDE sobre medición del desempeño regulatorio. Luego describe las características clave del PAFER y ofrece una tipología de los indicadores de desempeño para medir insumos, proceso, rendimiento y resultados. Por último, presenta una perspectiva del criterio y las medidas prácticas tomadas para desarrollar este informe.

Marco analítico

El marco analítico que conforma este estudio se basa en el trabajo realizado por la OCDE al medir el desempeño regulatorio y la gobernanza de los reguladores económicos. Los países miembros de la OCDE y los reguladores han reconocido la necesidad de medir este desempeño. La información sobre este desempeño es necesaria para destinar mejor los escasos recursos y optimizar el desempeño general de las normas regulatorias y de los reguladores. Sin embargo, la medición del desempeño regulatorio puede resultar todo un desafío. Algunos de estos retos incluyen:

- *Qué medir*: los sistemas de evaluación requieren un diagnóstico de la manera en que los insumos influyen en el rendimiento y los resultados. En el caso de la política regulatoria, los insumos pueden centrarse en: i) los programas generales diseñados para promover una mejora sistemática de la calidad regulatoria; ii) la aplicación de prácticas específicas tendientes a mejorar la regulación o iii) cambios en el diseño de reglamentos específicos.
- *Factores confusos*: hay infinidad de problemas contingentes que influyen en los resultados en la sociedad a la que se prevé que afecte la regulación. Estos problemas pueden ser tan sencillos como un cambio en el estado del tiempo o tan complicados como la última crisis financiera. Por consiguiente, es difícil establecer una relación causal directa entre la adopción de mejores prácticas regulatorias y mejoras específicas en los resultados de bienestar buscados en la economía.
- *Falta de datos e información*: los países suelen carecer de datos y metodologías para identificar si las prácticas regulatorias se ejecutan correctamente y qué impacto pueden tener en la economía real.

El *Marco de la OCDE para la evaluación de la política regulatoria* (2014[1]) aborda estos retos con una lógica de insumos-proceso-rendimiento- resultados, la que divide el proceso regulatorio en una secuencia de pasos concretos. Dicha lógica es flexible y puede aplicarse tanto a la evaluación de las prácticas para mejorar la normativa regulatoria en general, como a la evaluación de la normativa regulatoria en sectores específicos, con base en la identificación de objetivos estratégicos pertinentes. Puede adaptarse a los reguladores económicos tomando en cuenta las condiciones que respaldan su desempeño (encuadro A A.1.)

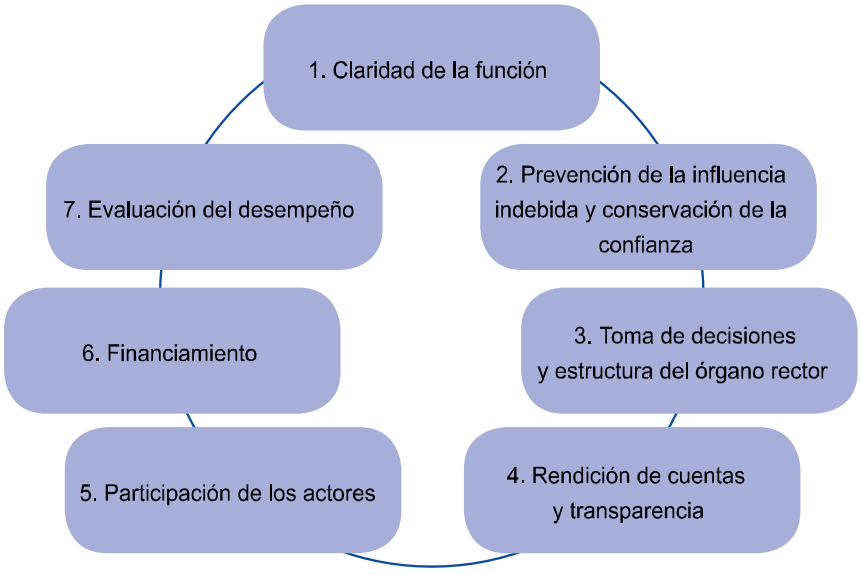
Los *Principios para la Mejores Prácticas de la OCDE en materia de Política Regulatoria: Gobernanza de Reguladores* (OECD, 2014[2]) identifica algunas de las condiciones que respaldan el desempeño de los reguladores económicos. Reconocen la importancia de evaluar la manera en que un regulador se dirige, controla, financia y se responsabiliza, con el fin de aumentar la eficacia general de los reguladores y promover el crecimiento y la inversión, incluyendo el apoyo a la competencia. Más aún, confirman el efecto positivo que el propio proceso interno del órgano regulador —cómo gestiona los recursos y qué procesos implanta para regular determinado sector o mercado— tiene en los resultados (gráfica A A.1).

Encuadro A A.1. Secuencia lógica de insumos-proceso-rendimiento-resultados

1. Paso I. Insumos: los indicadores incluyen, por ejemplo, el presupuesto y el personal del cuerpo de supervisión regulatoria.
2. Paso II. Proceso: los indicadores evalúan si hay requisitos formales para buenas prácticas regulatorias. Esto incluye los requisitos para establecer objetivos, la consulta, análisis de hechos fehacientes, simplificación administrativa, evaluaciones de riesgos y armonización internacional de cambios regulatorios.
3. Paso III. Rendimiento: los indicadores proporcionan información que comunica si en realidad se implementaron buenas prácticas regulatorias.
4. Paso IV. Impacto del diseño en los resultados (también denominados resultados intermedios): los indicadores evalúan si las buenas prácticas regulatorias contribuyeron a mejorar la calidad de los reglamentos. Por ende, intenta crear un vínculo causal entre el diseño de la política regulatoria y los resultados.
5. Paso V. Resultados estratégicos: los indicadores evalúan si se lograron los resultados deseados con la política regulatoria, tanto en función de la calidad regulatoria como de resultados regulatorios.

Fuente: (OECD, 2014[1]).

Gráfica A A.1. Principios de las mejores prácticas de la OCDE en materia de gobernanza de los reguladores



Fuente: Adaptado de (OECD, 2014[2]).

Los dos marcos se juntan en un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (*Performance Assessment Framework for Economic Regulators*, PAFER) que estructura los impulsores del desempeño en el marco de insumos-proceso-rendimiento-resultado (cuadro A A.1).

Cuadro A A.1. Criterios para evaluar el propio marco de desempeño de los reguladores

Referencias	Objetivos Estratégicos	Insumos	Proceso	Rendimiento y resultados
Principios de las mejores prácticas para la gobernanza de los órganos reguladores	• Claridad del rol.	• Financiamiento	• Conservación de la confianza y prevención de la influencia indebida. • Toma de decisiones y estructura del órgano rector. • Rendición de cuentas y transparencia. • Participación de los actores interesados	• Evaluación de desempeño
¿Impulsores institucionales, organizacionales y de monitoreo?	• Objetivos y metas • Funciones y facultades	• Gestión presupuestaria y financiera • Gestión de recursos humanos	• Estrategia, liderazgo y coordinación • Estructura institucional • Sistemas de gestión y procesos operativos • Relaciones y contactos con los órganos de gobierno, las entidades reguladas y otros actores interesados clave • Herramientas de gestión regulatoria	• Estándares e indicadores de desempeño • Procesos e informes de desempeño • Retroalimentación o evidencia externa del desempeño

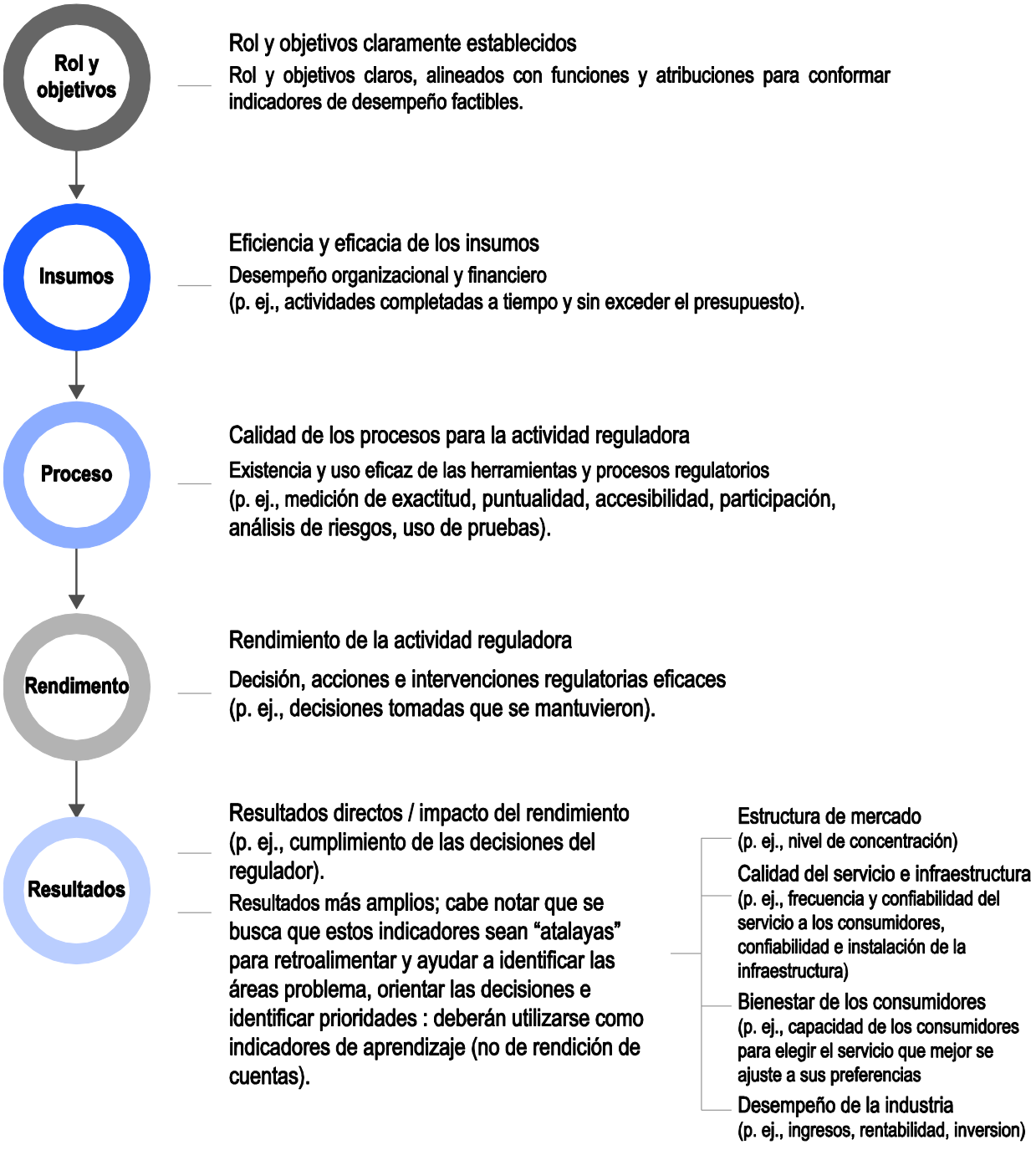
Fuente: Análisis OCDE.

Indicadores de desempeño

Para los reguladores, los indicadores de desempeño necesitan ser adecuados para la evaluación del desempeño, la cual es una valoración analítica, sistemática, de las actividades del órgano regulador con el fin de buscar la confiabilidad y funcionalidad de sus actividades. La evaluación del desempeño no es una auditoría que juzga cómo llevan a cabo su misión los empleados y directores, ni un control que haga énfasis en el cumplimiento de las normas (OECD, 2004[3]).

Por consiguiente, los indicadores de desempeño necesitan evaluar el uso eficiente y eficaz de los insumos de un regulador, la calidad de los procesos regulatorios e identificar el rendimiento y algunos resultados directos que puedan atribuirse a las intervenciones del regulador. Los resultados más amplios deberán servir como "atalaya" que proporciona la información que el regulador puede utilizar para identificar las áreas problemáticas, orientar las decisiones e identificar las prioridades (gráfica A A.2).

Gráfica A A.2. Marco de insumos-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño



Notas: Este marco fue propuesto en la metodología inicial para el Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (*Performance Assessment Framework for Economic Regulators*, PAFER) analizado con la Red de Reguladores Económicos (*Network of Economic Regulators*, NER) de la OCDE. Se afinó para reflejar la retroalimentación de los miembros de la NER y la experiencia de otros reguladores en la evaluación de su propio desempeño.

Fuente: OECD (2015[4]), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, gráfica 3.3 (actualizado en 2017), http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en.

Criterio

El marco analítico presentado antes dio cuenta de la recopilación de datos y del análisis presentado en el informe. El presente informe se centró en los elementos de gobernanza interna y externa del Organismos Supervisión de Inversión Privada en Energía y Minería, Osinergmin, en las siguientes áreas:

- ***Objetivos estratégicos*:** identificar objetivos, propósitos o metas claramente establecidos que estén en armonía con las funciones y facultades del regulador, lo cual puede documentar el desarrollo de los indicadores de desempeño viables.
- ***Insumos*:** determinar el grado en que el financiamiento y el personal del regulador son acordes con los objetivos, propósitos o metas de éste y a la capacidad del regulador para gestionar recursos financieros y humanos de manera autónoma y eficaz.
- ***Proceso*:** evaluar el grado en que los procesos y la gestión organizacional respaldan el desempeño del regulador.
- ***Rendimiento y resultados*:** identificar una evaluación sistemática del desempeño de las entidades reguladas, el impacto de las decisiones y actividades del regulador y el grado en que estas mediciones se usan adecuadamente.

Los datos que conforman el análisis presentado en el informe se recabaron mediante una revisión de documentos, una misión de investigación y una misión de pares que visitó Perú:

- ***Cuestionario y revisión de documentos***: Osinergmin completó un cuestionario detallado revisado por la Secretaría de la OCDE. La Secretaría llevó a cabo un examen preliminar de la legislación y de los documentos del Osinergmin para recabar información sobre el funcionamiento *de jure* del órgano e informar la base de la misión de investigación. Este cuestionario fue diseñado para Osinergmin, basado en la metodología ya aplicada por la OCDE a la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (OECD, 2015[4])), la Comisión de Servicios Públicos de Letonia (OECD, 2016[5]), los tres reguladores de energía de México (OECD, 2017[6]); (OECD, 2017[7]); (OECD, 2017[8]); (OECD, 2017[9]) y a la Comisión para la Regulación de Servicios Públicos de Irlanda (OECD, 2018[10]).
- ***Misión de investigación*:** la misión fue realizada por el personal de la Secretaría de la OCDE del 25 al 28 de junio de 2018 en Lima y fue la herramienta clave para recabar y completar la información *de jure* con el estado de las cosas *de facto*. El trabajo de la misión de investigación adaptó la metodología del PAFER a las características del Osinergmin. La información recabada se completó y constató con el Osinergmin, y aspectos para posterior discusión fueron alertados.
- ***Misión de pares*:** la misión transcurrió del 11 al 14 de septiembre de 2018 en Lima e incluyó revisores pares, además del personal de la Secretaría de la OCDE. Esta misión se llevó a cabo en paralelo con la misión de pares para la revisión PAFER del Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones, OSIPTEL, lo que ayudó a los equipos revisores a entender los desafíos sistemáticos que enfrentan las autoridades reguladoras en Perú. El equipo de la misión se reunió con actores interesados clave para el Osinergmin, tanto internos como externos. Al final de la misión, el equipo discutió los hallazgos y

recomendaciones preliminares conjuntamente con la alta dirección del Osinergmin y el OSIPTEL, para probar su viabilidad.

Durante las misiones de investigación y de pares, el equipo se reunió con la alta dirección de Osinergmin, así como con el personal del regulador, otras instituciones públicas y actores interesados externos, incluyendo:

- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual, Indecopi.
- Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
- Ministerio de Energía y Minas
- Presidencia del Consejo de Ministros, PCM
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA
- Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios, ASPEC
- Organismo Peruano de Consumidores y Usuarios, OPECU
- Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional, AFIN
- Periodistas
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, SNMPE
- Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional, COES
- Sociedad Minera Cerro Verde S.A.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA
- Transportadora de Gas del Perú S.A., TGP
- Naturgy Energy Group S.A.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA

Referencias

OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en. [10]

OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Agency for Safety, Energy and Environment*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280458-en. [9]

OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280830-en. [7]

OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280748-en. [8]

OECD (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en. [6]

OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en. [5]

OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en. [4]

OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en. [1]

OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en. [2]

OECD (2004), *The choice of tools for enhancing policy impact: Evaluation and review*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2004)4&doclanguage=en (acceso 16 noviembre 2018). [3]

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16
(42 2018 57 4 P) ISBN 978-92-64-31081-0 – 2019

Gobernanza de reguladores

Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería de Perú

Como "árbitros de mercado", los órganismos reguladores contribuyen a la prestación de servicios públicos esenciales. Su cultura organizacional, comportamiento y gobernanza son factores importantes para determinar su desempeño y el de los sectores regulados. El Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos de la OCDE (PAFER, por sus siglas en inglés), evalúa las instituciones, procesos y prácticas que pueden crear una cultura organizacional de desempeño y resultados. Este informe aplica el PAFER para examinar elementos relacionados con la gobernanza interna y externa del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin). El informe identifica los logros y buenas prácticas del regulador desde su creación. Asimismo, analiza los factores clave del desempeño de Osinergmin y propone una reforme integral para ayudar al regulador a prepararse para el futuro.

www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ner.htm

Consulte esta publicación en línea: ***https://doi.org/10.1787/9789264310827-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-31081-0
42 2018 57 4 P