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

Supervisora	• Supervisa que las entidades reguladas respeten las normas y regulaciones del sector emitidas por el regulador.
Reguladora	• Establece las tarifas y normas/obligaciones de calidad para los servicios públicos en el sector regulado.
Normativa	• Establece regulaciones, define infracciones y establece sanciones.
Fiscalizadora o sancionadora	• Califica las infracciones e impone sanciones.
Solución de Controversias	• Resuelve controversias en el sector de energía.
Solución de Reclamos	• Actúa como segunda instancia administrativa para reclamos de los usuarios.

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):

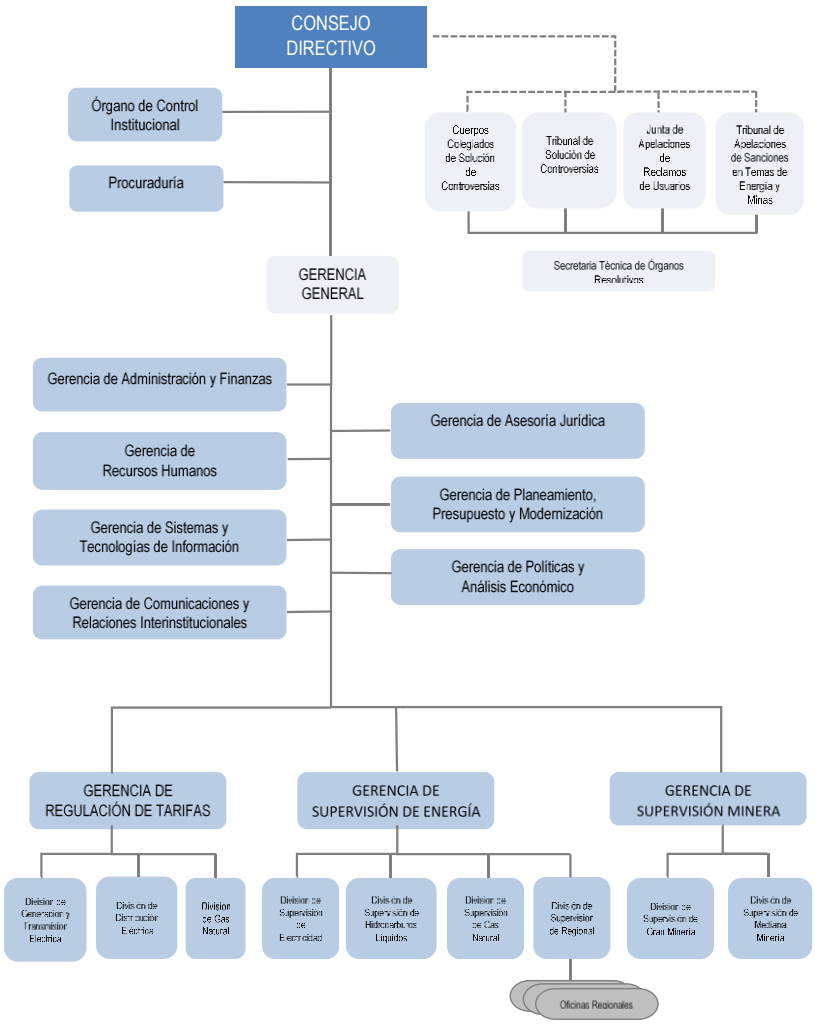
- **Organismos estratégicos:** Consejo Directivo, presidente del Consejo y gerente general, descritos con anterioridad.
- **Organismos de línea:** responsables de desarrollar regulaciones y realizar supervisiones de acuerdo con sus tareas específicas.
- **Organismos asesores:** responsables de desarrollar 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.

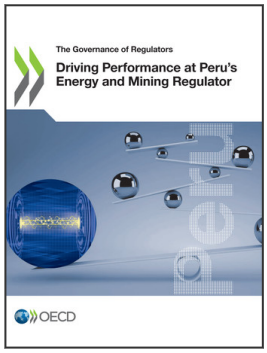
La encuesta EPERS de empresas en los sectores regulados y otros actores interesados, como el Congreso, incluye una pregunta sobre su satisfacción con los servicios proporcionados por el regulador. Las preguntas piden opinión sobre confianza, imparcialidad, transparencia, predictibilidad de decisiones 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.



From:

Driving Performance at Peru's Energy and Mining Regulator

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/9789264310865-en

Please cite this chapter as:

OECD (2019), "Gobernanza del regulador de energía y minería de Perú", in *Driving Performance at Peru's Energy and Mining Regulator*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/84d7814a-es

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.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.