

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



**FACTORES ORGANIZACIONALES RELACIONADOS A LA
AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES EN EL
PERÚ Y SU ANÁLISIS EN OSINERGMIN**

**Tesis de investigación para obtener el título de Licenciado en Gestión, con mención en
Gestión Pública presentada por:**

SILVA BLANCO, Adán

20089393

SOLIS VALENCIA, Jaime Mauricio

20095073

Asesorado por: Dr. Sofía María del Carmen Valencia Sánchez

Lima, 13 de marzo de 2015

La tesis

FACTORES ORGANIZACIONALES RELACIONADOS A LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES EN EL PERÚ Y SU ANÁLISIS EN OSINERGMIN

Ha sido aprobada

Mgtr. Juan Martin Beaumont Franowsky
Presidente del Jurado

PhD (c). Sofía María del Carmen Valencia Sánchez
Asesor

Mgtr. Juan José Martínez Ortiz
Tercer Jurado

-

A mis seres queridos

Adán Silva

A mi familia

Jaime Solis



AGRADECIMIENTOS

A Sofia Valencia, nuestra asesora, que nos ayudó de modo desinteresado y con cariño.

A todos los entrevistados que nos brindaron humildemente su tiempo y confianza.

A Mayen Ugarte y Milos Lau que, como profesores y amigos, nos ayudaron en el mismo sentido.

A nuestros amigos de la facultad y futuros colegas.



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. Problema de investigación	1
2. Objetivos de la investigación	2
3. Estructura del documento	3
CAPÍTULO 1: MARCO METODOLÓGICO.....	4
1. Descripción general de la metodología.....	4
2. Fases de la investigación	5
2.1. Definición de términos básicos.....	5
2.2. Revisión de la literatura	5
2.3. Delimitación conceptual.....	6
2.4. Análisis y validación de factores	6
2.5. Herramienta de recojo de información en el organismo regulador estudiado: el índice adaptado.	8
2.6. Trabajo de campo para la recolección de información en el organismo regulador estudiado.....	8
2.7. Análisis de resultados	10
2.8. Conclusiones	10
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO: LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA COMO REGULADOR	12
1. Fundamentación para la intervención del Estado como regulador	12
1.1. El mercado en competencia perfecta.....	13
1.2. Fundamentación económica para la intervención estatal como regulador: Fallas del Mercado	15
1.3. Fundamentación no económica para la intervención del Estado como regulador ..	24
1.4. Las Fallas de mercado y diseño de Políticas Públicas de Regulación.....	27

2. El rol regulador del Estado	29
2.1. Definición del rol regulador	29
2.2. Grupos de interés en la actividad reguladora del Estado.....	32
2.3. Fallas de la regulación.....	35
CAPÍTULO 3: MARCO CONCEPTUAL: AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS	
REGULADORES Y LOS FACTORES A INCLUIR EN SU DISEÑO	47
1. Definición de Autonomía	47
2. Importancia de la Autonomía.....	49
3. Institucionalidad del país y la autonomía de los organismos reguladores	51
4. Factores organizacionales asociados a la autonomía de los organismos reguladores.....	54
4.1. Mandato independiente.....	56
4.2. Criterios de designación	57
4.3. Estabilidad del directorio.....	57
4.4. Presupuesto autónomo.....	58
4.5. Personal calificado y adecuado	59
4.6. Procedimientos de apelación.....	60
4.7. Accountability (Rendición de Cuentas).....	61
4.8. Transparencia.....	62
4.9. Protección legal a su trabajo	62
4.10. Sistema de sanciones.....	63
CAPÍTULO 4: MARCO ANALÍTICO.....	64
1. Factores relevantes para la autonomía de los organismos reguladores.....	64
2. Relación entre los factores relevantes y el índice usado.....	67
3. Adecuación del índice	70
4. Validación del índice adaptado y creación de Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladores (CAAR)	72

5. Aplicación de la herramienta en el organismo regulador seleccionado.....	73
6. Vaciado de información y análisis del CAAR.	73
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LOS FACTORES EN OSINERGMIN	74
1. Mandato Independiente	75
1.1. Características del Mandato Independiente de OSINERGMIN favorables para la autonomía del regulador	75
1.2. Características del Mandato Independiente de OSINERGMIN que perjudican a la autonomía del regulador.....	76
2. Directorio.....	80
2.1. Características del Directorio de OSINERGMING favorables para la autonomía del regulador	80
2.2. Características del Directorio de OSINERGMIN que perjudican la autonomía del regulador	82
3. Presupuesto Autónomo.....	87
3.1. Características del presupuesto autónomo de OSINERGMIN favorables para la autonomía del regulador	87
3.2. Características del presupuesto autónomo de OSINERGMIN que perjudican la autonomía del regulador	88
4. Políticas de Recursos Humanos	90
4.1. Características de las políticas de recursos humanos de OSINERGMIN favorables para la autonomía del regulador	90
4.2. Características de las políticas de recursos humanos de OSINERGMIN que perjudican la autonomía del regulador	93
5. Síntesis de los resultados encontrados en OSINERGMIN	95
CONCLUSIONES	96
1. Relacionados a los Factores Organizacionales identificados en el marco conceptual.....	96
2. Relacionadas a la autonomía de OSINERGMIN	97

RECOMENDACIONES	99
1. Relacionadas a la autonomía de OSINERGMIN	99
1.1. Mandato Legal	99
1.2. Directorio.....	99
1.3. Presupuesto autónomo.....	99
1.4. Personal calificado, adecuado y su protección legal.....	100
2. Relacionadas a los Factores Organizacionales identificados en el Marco Conceptual y a Futuras Investigaciones.....	100
REFERENCIAS	101
ANEXOS.....	105
ANEXO A: Notas aclaratorias a los formatos de aceptación de uso de opiniones brindadas por expertos	105
ANEXO B: Matriz de factores y autores consultados en la literatura.....	106
ANEXO C: Frecuencias de autores consultados que desarrollan algún factor organizacional que influye en la autonomía de los reguladores	107
ANEXO D: Cuadro teórico de factores concordados	109
ANEXO E: Cuadro teórico de factores validados por expertos.....	113
ANEXO F: Índice de Independencia Formal de Agencias Reguladoras de Gilardi y Hernández ..	115
ANEXO G: Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladoras (CAAR) adaptado a partir del Índice de Gilardi y Hernández	120
ANEXO H: Cuadro de opiniones de expertos acerca de la elección de organismos reguladores para la fase de trabajo de campo	126
ANEXO I: Aspectos relevantes que afectaron a la institucionalidad de OSINERGMIN.....	127

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Relación de expertos entrevistados para la validación de factores organizacionales reconocidos por la literatura que influyen en la autonomía de los organismos reguladores.....	7
Tabla 2: Datos relevantes de los organismos reguladores de servicios públicos peruanos	9
Tabla 3: Soluciones a las fallas del mercado que son reconocidas por la literatura.....	27
Tabla 4: Relación de autores consultados por cada factor encontrado en la literatura.....	55
Tabla 5: Priorización de factores organizacionales relevantes para la autonomía de los organismos reguladores, producto de entrevistas con expertos.....	65
Tabla 6: Antigua y nueva estructura de factores organizacionales relevantes para la autonomía de los organismos reguladores, de acuerdo a la opinión de expertos consultados.....	67
Tabla 7: Relación entre las dimensiones empleadas por el índice de Gilardi y Hernández y los factores organizacionales encontrados en la literatura	69
Tabla 8: Número de preguntas del índice de Gilardi y Hernández, en relación a la nueva estructura propuesta producto de entrevistas con expertos.....	70
Tabla 9: Número de preguntas originales y agregadas para el Índice de Autonomía adaptado.....	71
Tabla 10: Relación de nuevas preguntas agregadas al Índice de Autonomía de los organismos reguladores	71
Tabla 11: Relación de expertos que validaron el cuestionario CAAR.....	72
Tabla 12: Síntesis de los resultados encontrados en OSINERGMIN.....	95
Tabla 13. Mecanismo de aceptación para el uso de opiniones de los expertos consultados.....	105
Tabla 14. Frecuencia de autores consultados que desarrollan algún factor organizacional que influye en la autonomía de los reguladores	108
Tabla 15. Cuadro teórico de factores concordados	109
Tabla 16. Cuadro teórico de factores validados por expertos	113
Tabla 17. Relación completa de indicadores del Índice Formal de Independencia Regulatoria con sus respectivas alternativas de respuesta y el valor para cada una de ellas	118
Tabla 18. Cuadro de opiniones de expertos acerca de la elección de organismos reguladores para la fase de trabajo de campo.	126
Tabla 19. Aspectos relevantes que afectaron a la institucionalidad de OSINERGMIN.....	127

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema Metodológico de la Investigación	11
Figura 3: Fundamentación para la intervención estatal como regulador	13
Figura 4: Los Bienes Públicos suministrados por el Estado	18
Figura 5: Fallas de mercado y diseño de Políticas Públicas por parte del Estado.....	28
Figura 6: Actores que ejercen presión sobre los organismos reguladores	33
Figura 7: Grupos de Interés de los Organismos Reguladores.....	33
Figura 8: Fallas de la Regulación.....	36
Figura 2: Esquema general del marco teórico empleado para determinar la importancia de la autonomía de los organismos reguladore	46
Figura 9: Contexto institucional de la regulación	53
Figura 10: Adaptación de la estructura de factores de acuerdo a expertos consultados	66
Figura 11: Características Organizacionales de OSINERGMIN	74
Figura 12: Marco Jurídico de OSINERGMIN.....	75
Figura 13: Composición del Directorio de OSINERGMIN	80
Figura 14: Presupuesto Autónomo.....	87
Figura 15: Modelo de Gestión de Potencial Humano.	91
Figura 16: Descripción del proceso de selección de personal	92
Figura 17: Personal por diferentes Modalidades de Contratación 2010 – 2014	94

RESUMEN EJECUTIVO

Las reformas económicas impulsadas desde los años noventa implicaron la constitución del rol regulador del Estado el cual exige ciertas condiciones para su adecuado funcionamiento. Una de estas condiciones es la autonomía de los organismos reguladores como instituciones eminentemente técnicas, y por ello, separados de las influencias políticas y privadas que pueda haber sobre ellos.

Es sobre dicha autonomía que se enfoca la presente investigación. Para ello, se emplea una metodología cualitativa y exploratoria, y comienza con una búsqueda de la literatura a dos niveles. El primer nivel se enfoca en el desarrollo de un marco teórico que fundamente el rol regulador del Estado. Y, en un segundo nivel, en el desarrollo de un marco conceptual para identificar y caracterizar los factores organizacionales que se relacionan con la autonomía de los organismos reguladores. Adicionalmente, se validan los mismos para el contexto peruano mediante entrevistas semiestructuradas a expertos. Luego de ello, en la investigación se plantea analizar cómo se manifiestan los factores más relevantes para un organismo regulador peruano. Por ello, se desarrolla un método de recojo de información basado en un índice de independencia reguladora y adaptado para el caso peruano de acuerdo a los resultados obtenidos con las entrevistas a expertos. Esto permitirá recoger estructuradamente la información referida a los factores organizacionales y analizarlos en un regulador de servicios públicos peruanos.

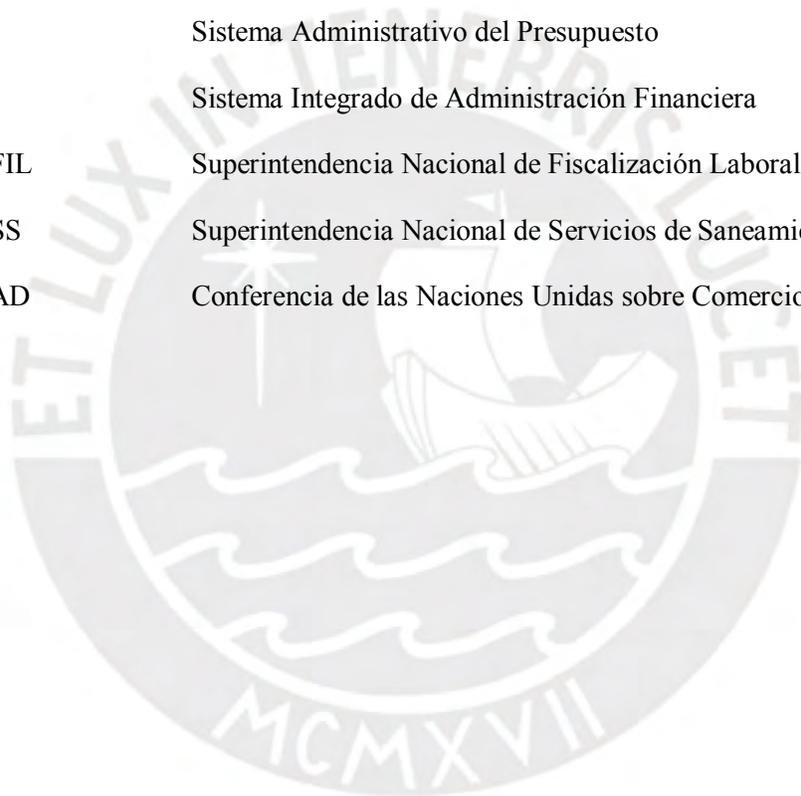
Los aportes de la investigación son dos principalmente. El primero corresponde a la construcción de un marco conceptual para el análisis de factores organizacionales relacionados con la autonomía de los organismos reguladores. Además de ello, se identificó a los más relevantes en el contexto peruano: el mandato independiente, el directorio estable e idóneo, el presupuesto autónomo y las políticas de recursos humanos. El segundo aporte nace de la contrastación del marco conceptual construido y su análisis en OSINERGMIN, cuyos resultados demuestran que a pesar de ser uno de los organismos reguladores que posee mayor reconocimiento internacional y una mayor tradición autónoma, los factores analizados muestran ciertas restricciones que hacen al regulador vulnerable de las influencias, principalmente políticas. Estas restricciones existen a pesar de contar con un marco normativo regulatorio que establece expresamente a OSINERGMIN como entidad autónoma.

Cabe resaltar que este análisis se centra en la agencia reguladora estudiada (OSINERGMIN) pero los resultados iniciales aquí encontrados se pueden complementar con una investigación más profunda que, ampliando la muestra, produzca resultados generalizables a la totalidad de organismos reguladores de servicios públicos en el país.

Listado de Abreviaturas

AID	United States Agency for International Development
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAR	Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladoras
CAP	Cuadro de Asignación del Personal
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CD	Consejo Directivo
CTE	Comisión de Tarifas Eléctricas
FITEL	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPH	Modelo Integral del Potencial Humano
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LMOR	Ley Marco de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
OSINERGMIN	Organismo Regulador de la Inversión en Energía y Minas
OSIPTEL	Organismo Regulador de la Inversión en Telecomunicaciones
OSITRAN	Organismo Regulador de la Inversión en Transporte
OR	Organismo Regulador
PO	Plan Operativo
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros

PEI	Plan Estratégico Institucional
PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
PROCOMPITE	Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RRHH	Recursos Humanos
SAP	Sistema Administrativo del Presupuesto
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como propósito la identificación de los factores organizacionales que determinan la autonomía de los organismos reguladores de servicios públicos en el Perú. En este sentido, el presente estudio se basa en una revisión de la literatura para la creación de un marco teórico propio que permita identificar y definir teóricamente dichos factores. Este se complementa con una investigación cualitativa basada en entrevistas a expertos reconocidos en el tema para poder aproximarnos al contexto nacional.¹ Con los factores organizacionales validados se procede a analizar la autonomía del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN). Todo ello permite identificar los factores organizacionales más relevantes para la autonomía de los reguladores de servicios públicos en el Perú y comprobar el estado de los mismos en la agencia reguladora estudiada. A continuación se procederá a definir la problemática de investigación que el trabajo enfrenta, los objetivos de la misma y una breve reseña de la estructura en la cual fue elaborado el documento.

1. Problema de investigación

En las últimas décadas del siglo XX muchos países han venido aplicando reformas de la estructura del Estado y del mercado de servicios públicos con el objetivo de buscar una mayor eficiencia y calidad en los servicios. En el caso del Perú, se aplicó una política de privatización modificando la estructura de propiedad de los servicios públicos. De esta manera, el Estado adoptó un nuevo rol dentro de la economía nacional, el denominado: rol regulador del Estado. Este, mediante organismos reguladores, busca un desarrollo eficiente de los sectores privatizados y prevenir comportamientos oportunistas o posibles fallas del mercado.

Al analizar el desempeño del organismo regulador, es fundamental poder comprender a los grupos de interés que se configuran alrededor del mismo: el gobierno, las empresas privadas y los consumidores. Estos agentes intentan influenciar en el organismo regulador para conseguir beneficios a su favor en forma de modificaciones tarifarias, condiciones contractuales, entre otros. El desempeño eficiente del regulador, con miras a lograr la eficiencia del mercado, es un tema recurrente en el debate sobre la pertinencia de la regulación. Este debate se fundamenta en el hecho de que la intervención del Estado, en su versión reguladora, no debería causar mayores ineficiencias en el mercado de las

¹ Por la naturaleza de las opiniones vertidas por los entrevistados en la presente tesis, se reserva la identidad de las opiniones recogidas codificando los nombres de los entrevistados. Para mayor detalle ver Anexo A.

que trata de solucionar. Por ello, la literatura reconoce cuatro grandes “fallas de la regulación” que corresponden a cuatro problemas básicos propios del mercado regulatorio. Estos son los problemas de información, de incentivos, de consistencia de las decisiones y de captura.

Pues bien, para asegurar la existencia de organismos reguladores eficientes y que atenúen las fallas reguladoras es indispensable asegurar la independencia y autonomía de estos organismos reguladores. Esta característica brinda al organismo regulador la capacidad de manejar los intereses naturales que presentan sus grupos de presión de tal manera de poder sostener decisiones técnicas, independientes y adecuadas para asegurar la eficiencia del mercado.

En este sentido, la autonomía de los organismos reguladores no solo depende de mandatos legales que los constituyan como tales y lo inserten dentro del aparato estatal, sino también de un diseño organizacional específico que les permita, en la práctica, poder sostener un comportamiento autónomo e independiente. Esta autonomía los desliga de la esfera política en busca de modelos de gestión más eficientes. Por ello, resulta importante reconocer los factores que constituyen esta característica de autonomía para analizarlos y comprender conceptualmente el más adecuado diseño organizacional para este tipo de organismos públicos. En este sentido, la tesis aporta un análisis estructurado de la autonomía de los organismos reguladores desde una visión de diseño organizacional.

2. Objetivos de la investigación

- **Generales**

Identificar los factores organizacionales relevantes para la autonomía de los organismos reguladores y analizar su comportamiento de facto en uno de los organismos reguladores de servicios públicos en Perú (OSINERGMIN).

- **Específicos**

- Construir un marco teórico y conceptual válido para el contexto peruano que identifique los factores organizacionales necesarios para la autonomía de los organismos reguladores de servicio públicos.
- Elaborar un instrumento de recojo de información que permita un análisis estructurado de la autonomía de los organismos reguladores en el caso peruano y acorde al marco teórico desarrollado.

- Aplicar el marco analítico desarrollado a un caso específico (OSINERGMIN) para evaluar la autonomía de la agencia y analizar el comportamiento de facto de los factores organizacionales identificados con el instrumento de recojo de información.

3. Estructura del documento

El primer capítulo de la tesis comienza con la definición del marco metodológico en donde se detalla el enfoque de la investigación y la secuencia de las fases seguidas. Estas secuencias comienzan con la definición de términos básicos que permitirá guiar la revisión de la literatura. Posteriormente, la delimitación conceptual permite la identificación de los factores organizacionales, los cuales, posteriormente, se someten al análisis y a un proceso de validación con expertos.

En el capítulo segundo se procede a describir el marco teórico de la investigación. Lo que se busca es encontrar una base teórica que permita comprender las fallas del mercado que fundamentan la actividad reguladora del Estado y las formas en cómo la actividad pública trata de resolver los problemas que genera la ineficiencia natural del mercado en sectores específicos. Adicionalmente, este capítulo describe el rol regulador del Estado, reconociendo sus grupos de interés y las fallas de la regulación que resaltan la importancia de la autonomía de los reguladores. En el capítulo tercero se describe el marco conceptual de la investigación que permite caracterizar los factores organizacionales relevantes para la autonomía de los reguladores. Para ello, este marco conceptual comienza definiendo y reconociendo la importancia de la autonomía de los reguladores. Como producto final del capítulo, se presentan los factores organizacionales relevantes para la autonomía que son reconocidos en la literatura.

El capítulo cuarto describe el marco analítico empleado para el análisis de los factores más relevantes de un organismo regulador. Para ello se comienza explicando la selección de los factores a estudiar y reconociendo cómo es que la herramienta elegida para el recojo de información (índice de independencia formal de las agencias reguladoras) abarca a dichos factores. Luego se adapta dicho índice a los fines que persigue el análisis propuesto. El capítulo finaliza comentando la validación de la adaptación hecha a este índice creando un Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladoras [CAAR]. Posteriormente, en el capítulo quinto, se analiza los resultados encontrados en el organismo regulador estudiado (OSINERGMIN) para poder reconocer la autonomía de facto del regulador. Por último, y como consecuencia del análisis teórico y práctico elaborado, se procede a establecer conclusiones y recomendaciones al diseño de los organismos reguladores y de esta manera ejercer mayores niveles de autonomía que les permita el logro eficiente de sus objetivos organizacionales.

CAPÍTULO 1: MARCO METODOLÓGICO

1. Descripción general de la metodología

La metodología empleada se caracteriza por ser exploratoria, descriptiva y cualitativa. En este sentido, es exploratoria debido a que se investiga un tópico poco estudiado en el ámbito nacional como lo es la autonomía de los organismos reguladores [OR] de servicios públicos desde un enfoque de diseño organizacional. Asimismo, desde esta perspectiva se podrán generar nuevos estudios relacionados a los factores aquí encontrados.

Por otro lado, es descriptiva a medida que la investigación define factores y estudia el fenómeno y a cada uno de sus componentes. Es decir, no pretende hacer una correlación entre factores dependientes e independientes previamente identificados; sino que a partir de una revisión bibliográfica previa, se identifican a los más relevantes para la autonomía de los OR. Estos factores son abordados de manera conceptual, describiendo y validando los mismos.

En relación a estas dos clasificaciones resulta útil citar a Hernández, Fernández y Baptista:

Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan solo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas (...) Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas (2010, pp. 79-80).

Por último, esta investigación es claramente cualitativa ya que en el proceso de desarrollo de la misma no se emplea, ni como *inputs* ni *outputs* de la investigación, a estadísticas y series numéricas. Por ello, se enfoca en una rigurosa búsqueda bibliográfica y en la realización de entrevistas para la obtención de información relevante relacionada a la autonomía e independencia de los OR. En este sentido:

El enfoque cualitativo se selecciona cuando se busca comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños de personas a los que se investigará) acerca

de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad. También es recomendable seleccionar el enfoque cualitativo cuando el tema del estudio ha sido poco explorado, o no se ha hecho investigación al respecto en algún grupo social específico (Hernández et al, 2010, p. 7).

2. Fases de la investigación

En cuanto al desarrollo de la metodología de la investigación, es posible identificar ocho fases de la misma que permiten concatenar los primeros pasos de la búsqueda bibliográfica sobre el tema hasta la sustentación de conclusiones. Cada una de estas fases será desarrollada brevemente en el presente apartado para comprender cómo se procedió en la investigación. Estas fases pueden ser reconocidas en el siguiente esquema:

2.1. Definición de términos básicos

La parte inicial de la metodología corresponde a la definición de términos básicos para el trabajo académico. Estos son, por un lado, el término de autonomía, el cual muchas veces en la literatura académica puede ser confundido o tratado indistintamente con el término independencia. El reconocimiento de este término básico nos conducirá a la indagación teórica de otros conceptos que preceden a la autonomía. En este sentido se encuentran los términos de “fallas del mercado” y de “fallas de la regulación”. La primera de ellas fundamenta la importancia de la regulación de servicios públicos y, la segunda, la relevancia de la autonomía de los organismos reguladores.

Por otro lado, fue importante establecer y definir lo que se entiende como “factor organizacional” en el sentido de poder diferenciar aquello que se relaciona directamente con los OR y aquello que tiene una relación más externa como la institucionalidad del país.

2.2. Revisión de la literatura

En un inicio, esta fase se enfocó en recabar toda la información secundaria existente relacionada a la regulación económica y las agencias reguladoras. Este permitió comprender el marco general de la regulación de servicios públicos y sirvió como base para la profundización de recopilación teórica.

Posteriormente, se procedió a recopilar información relacionada a la autonomía de los organismos reguladores y su importancia. Esto, a su vez, sirvió de insumo para la búsqueda de información concerniente a los factores organizacionales que influyen en la autonomía de las agencias

reguladoras. Todo esto permitió el desarrollo del marco teórico y del marco conceptual de la presente tesis de investigación.

Por último, y debido a que uno de los objetivos del trabajo de investigación es aplicar el marco conceptual construido en los organismos reguladores peruanos², se revisaron documentos oficiales propios de los organismos reguladores.

El total de fuentes consultadas se pueden dividir en: a) literatura nacional, en cuanto a tesis doctorales y documentos de investigación de las instituciones reguladoras; y b) a nivel internacional, la revisión de publicaciones, revistas, artículos, *paper's* y otros similares que ayudaron a identificar los factores organizacionales de los reguladores para el logro de su autonomía.

Por otro lado, en cuanto a la información obtenida, esta se consolida en dos grupos: a) la referida a la autonomía de los OR y a los factores organizacionales relacionados y; b) la del objeto del estudio, es decir, específica del organismo regulador seleccionado para el trabajo de campo (OSINERGMIN).

2.3. Delimitación conceptual

A partir de la revisión literaria se identificaron diez factores organizacionales que deberían ser tomados en cuenta al momento de diseñar un OR autónomo. Estos factores fueron construidos conceptualmente basándose en un consolidado de las distintas definiciones y características que los autores les atribuían.

Producto de esta fase se obtendrá un “Cuadro Teórico de Factores Concordado”, el cual se encuentra en el Anexo D. Este cuadro incluye los nombres de los factores identificados y la definición concordada. Los autores consultados para obtenerla se muestran en el anexo E. Es preciso mencionar que la definición concordada por factor se estructura ordenada de la siguiente manera: ¿qué es?, ¿cómo se caracteriza?, y ¿cuál es su importancia? El objetivo de la primera pregunta es definirla conceptualmente. La segunda, tal y como su nombre lo indica, busca caracterizar al factor y conocer de qué se compone. Por último, la importancia del factor nos indica cómo, en qué medida o mediante qué mecanismo el factor se relaciona con la autonomía del regulador.

2.4. Análisis y validación de factores

² Inicialmente se pretendía aplicar los conceptos de los factores organizacionales a distintos organismos reguladores para poder hacer una comparación de sus características y su comportamiento. Dada la dificultad y poco acceso a estas organizaciones y a sus funcionarios solo se realizó un caso de estudio.

Esta fase se basa en el “Cuadro Teórico de Factores Concordado” y emplea el mismo para someterlo a opiniones de expertos para corroborar su pertinencia en el caso peruano. La importancia de este paso es que la mayoría de la literatura consultada proviene del extranjero, en donde las agencias reguladoras presentan otros tipos de problemas y particularidades totalmente diferentes a las del contexto nacional. A nivel nacional, la literatura referida a los factores organizacionales necesarios para la autonomía de los reguladores es escasa.

Otro punto importante de esta parte de la metodología fue el desarrollo de correcciones a los conceptos generados en la fase “Delimitación conceptual”. Es decir, se hacen las modificaciones que sean pertinentes al “Cuadro Teórico de Factores Concordados” para lograr un “Cuadro Teórico de Factores Validados por Expertos”. Este corresponde al producto final de la presente etapa de investigación.

Esto es posible gracias a la realización de entrevistas semi-estructuradas con expertos en regulación para el ámbito nacional. Mediante este tipo de entrevistas, se le otorga la suficiente libertad al entrevistado de establecer sus opiniones en relación a cada factor y las objeciones que él mismo pueda tener. Por otro lado, la selección de los expertos consultados fue en base a su afinidad con los temas de autonomía organizacional, autonomía de los reguladores y diseño organizacional de organismos públicos. La lista de expertos se encuentra en la Tabla 1.

Tabla 1: Relación de expertos entrevistados para la validación de factores organizacionales reconocidos por la literatura que influyen en la autonomía de los organismos reguladores

Entrevistados	Experiencia
Experto 1	Experto en regulación de servicios públicos.
Experto 2	Experto en gestión pública y regulación de servicios públicos.
Experto 3	Experto en regulación de servicios públicos.
Experto 4	Experta en regulación de servicios públicos.
Experto 5	Experto en regulación de servicios públicos.
Experto 6	Experto en regulación de servicios públicos.
Experto 7	Experta en regulación de servicios públicos y de diseño organizacional.

Como resultado final de este primer grupo de entrevistas, adicionalmente a la validación de los diez factores organizacionales, se obtuvo una priorización de los cuatro más relevantes para el análisis de la autonomía de los OR en el contexto nacional. Esto es fundamental pues permitió al grupo de trabajo enfocar el análisis a los cuatro más relevantes. Finalmente, se analizó el comportamiento y las características de estos cuatro factores en el caso de OSINERGMIN.

2.5. Herramienta de recojo de información en el organismo regulador estudiado: el índice adaptado.

La herramienta empleada para el recojo de información que permite el análisis de los factores en el organismo regulador será la elaboración de un Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladoras [CAAR]. En este se estructuran los factores relevantes identificados para la autonomía de los OR. Para ello, se partió del “Índice de independencia formal de las agencias reguladoras” elaborado por Gilardi (2005); inicialmente, y luego modificado por Hernández (2007). El índice fue pensado para poder comparar la autonomía formal de los organismos reguladores y, para el presente trabajo, fue modificado para adaptarlo a la priorización de los factores.

En este sentido, se agregaron preguntas al índice para abarcar de una manera más compleja los factores organizacionales resaltados en las entrevistas. El índice elaborado por Gilardi y modificado por Hernández se muestra en el Anexo F, en donde se aprecia la operacionalización, sus ponderaciones y resultados. Por otra parte, en la sección denominada “Marco analítico” se procederá a explicar el proceso de adaptación del índice para la obtención del CAAR.

2.6. Trabajo de campo para la recolección de información en el organismo regulador estudiado

El trabajo de campo de la investigación tiene como finalidad la aplicación del CAAR a un organismo regulador para observar las características y el comportamiento de los factores previamente priorizados en el objeto de estudio. Esta parte con la selección de dicha agencia y los métodos de aplicación y recolección de la información mediante el índice adaptado. En este sentido se sigue el siguiente esquema:

2.6.1. Selección del organismo regulador a estudiar

Este será elegido dentro del universo de organismos reguladores a nivel nacional y se emplearán tres filtros para su selección final.

El **primer filtro** es que sean OR de servicios públicos y que no posean autonomía constitucional. Este filtro tiene como resultado a los siguientes: Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones [OSIPTEL], Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería [OSINERGMIN], Organismos Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso Público [OSITRAN] y Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento [SUNASS].

El **segundo filtro** proviene de las entrevistas a expertos desarrolladas en la parte de “Análisis y validación de factores”. En estas se les solicitó a los entrevistados su opinión acerca de cuáles sería los OR más apropiados para analizar su autonomía. Este filtro tuvo como resultado a los siguientes reguladores: OSIPTEL (con 4 votos) y OSINERGMIN (con 4 votos). Para mayor detalle ver el Anexo H.

Finalmente, el **tercer filtro** se basó en las características de dichas agencias en comparación a las demás. Esto nos permitió optar por el organismo regulador más idóneo para el presente estudio.

Tabla 2: Datos relevantes de los organismos reguladores de servicios públicos peruanos

Característica	OSIPTEL	OSINERGMIN	OSITRAN	SUNASS
Año de creación	1991	1996	1998	1992
Inicio de funciones	1994	1997	-	-
Instrumento de creación	DL702	Ley 26734	Ley 26917	Ley 25965
Presidente actual (A Feb-15)	1	1	1	1
Directorio Actual (A Feb-15)	3	3	2	2
Directores Faltantes (A Feb-15)	1	2	2	2
Presupuesto 2015	96,000,000	328,446,286	66,512,505	26,981,702
Ejecución 2014	92.5%	84.9%	87.8%	81.9%
Nro. empleados	270 (a Set2014)	294 (a Mar2014)	113 (al III Trim 2014)	79 (CAS) + 110 (CAP): 189 (a Set2014)
Gasto en dietas 2014	1,168,200	1,523,101	313,224	144,000
Sector Monopólico	No	No	No	No

Adaptado de: MEF (2015), OSINERGMIN (2010), OSIPTEL (2015), SUNASS (2014) y OSITRAN (2015).

Del cuadro se desprenden características relevantes de OSINERGMIN en comparación a las demás. Estas diferencias se encuentran en la constitución de su directorio (único con 6 miembros), magnitud de su presupuesto (S/. 328 millones en el 2015) y mayor número de trabajadores en la institución. Asimismo, si bien su fundación no la constituye como la más antigua; su predecesor, la Comisión de Tarifas Eléctricas [CTE], se remonta a 1982. Por ello, la historia del ente regulador reconoce su desarrollo desde esa época, constituyéndola como la más antigua. Por las razones expuestas, se eligió a OSINERGMIN como objeto de estudio en el trabajo de campo.

2.6.2. Recolección de información secundaria

En esta sección se revisa información referida a datos históricos de la organización, datos de personal, presupuesto, entre otros. Se abarca toda información secundaria que esté ligada a los factores organizacionales estudiados del organismo regulador seleccionado. La finalidad es de poder

conocer con mayor profundidad al regulador estudiado antes de interactuar directamente con él en la fase de recolección de información primaria.

2.6.3. Recolección de información primaria

Para la recolección de la información primaria se desarrollan entrevistas semi estructuradas apoyadas en el CAAR. Esto permite abordar la información relevante relacionada a los factores identificados de manera estructurada. El cuestionario fue enviado previamente a los entrevistados por medios electrónicos para su revisión y empleado el día de la entrevista como guía.

2.7. Análisis de resultados

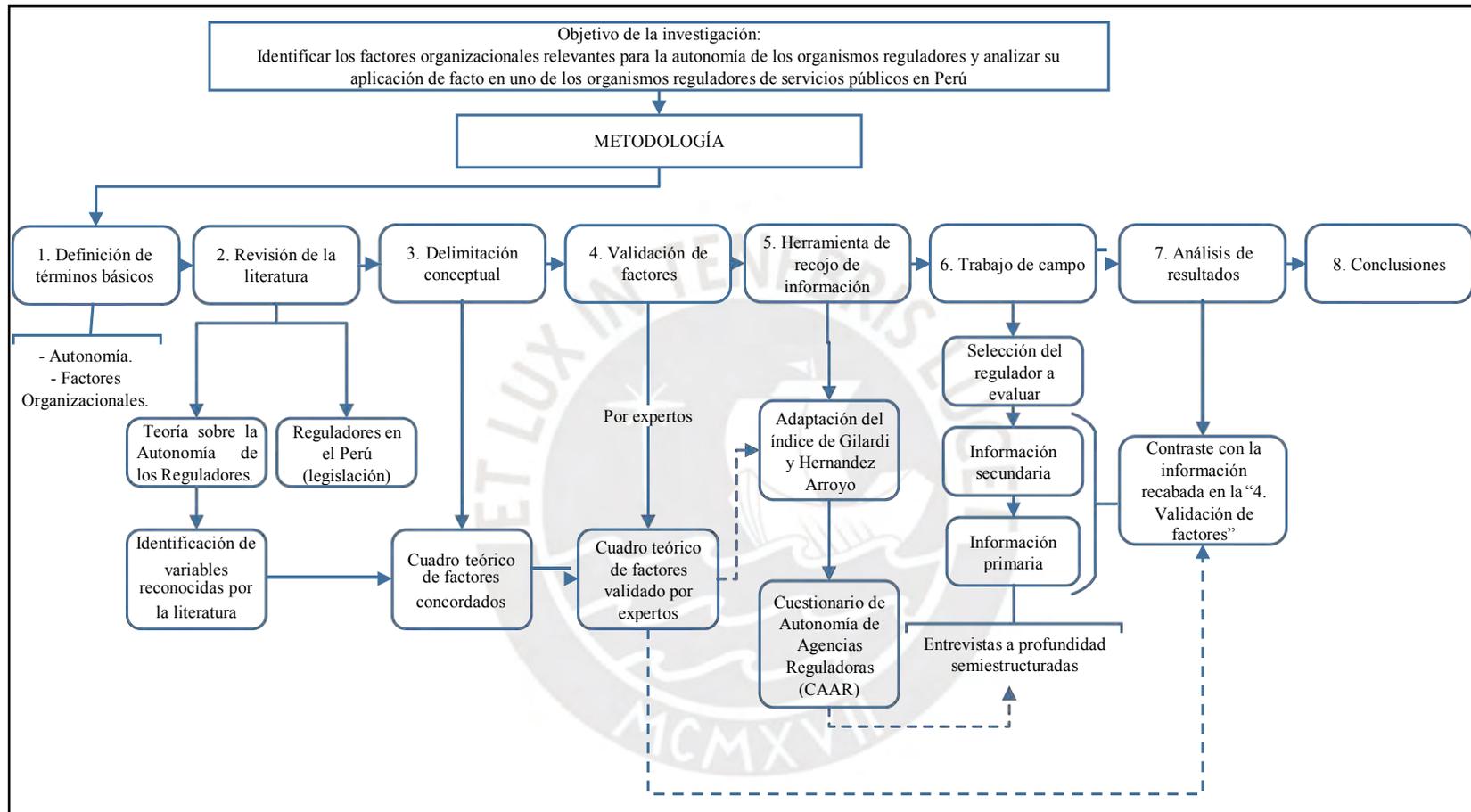
El análisis de los resultados se fundamentó en el marco conceptual construido previamente alrededor de cada factor encontrado, y en la cumplimentación de todas las características relevantes de estos factores. En este sentido, se analizará el comportamiento de los factores relevantes en el OR seleccionado para conocer, de facto, la realidad de su autonomía.

2.8. Conclusiones

Finalmente, como producto de la investigación se extraen conclusiones relacionadas con los factores organizacionales y su aplicación. De esta manera, se reconoce la relevancia de cada factor estudiado en la autonomía del OR elegido. Asimismo, se plantean recomendaciones para fortalecer la autonomía en el contexto nacional y se proponen estudios posteriores que podrán enriquecer la presente investigación.

Todas estas fases de investigación se pueden reconocer en el siguiente esquema:

Figura 1: Esquema Metodológico de la Investigación



CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO: LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA COMO REGULADOR

Para comprender los factores organizacionales que influyen en la autonomía de un OR es preciso definir claramente el concepto de “autonomía”, entender el “rol regulador del Estado” y la naturaleza pública de los OR.

El marco teórico del presente trabajo busca fundamentar el rol regulador en las economías modernas, desde sus fundamentos económicos como no económicos, además de contextualizarlo dentro de las características propias de la administración pública. Finalmente, se procede a definir dicho rol haciendo énfasis en los grupos de interés de la actividad reguladora y las fallas de la regulación.

1. Fundamentación para la intervención del Estado como regulador

En el presente apartado se presentará la teoría económica que justifica la participación activa del Estado en las economías modernas, así como aquellas características propias de las relaciones de consumo actual que limitan o restringen su accionar.

Al respecto, es preciso indicar que “los argumentos regulatorios basados en las fallas del mercado proporcionan una guía de análisis bastante fructífera para justificar una posible intervención estatal en aquellos casos en que el funcionamiento de la economía de mercado no es óptimo³” (Ordóñez de Haro, 2002, p. 10). Asimismo, la literatura reconoce algunas otras fundamentaciones que escapan a las fallas del mercado (como los beneficios inesperados, disponibilidad del servicio, justicia distributiva, etc.), los mismos que serán analizados al final del presente subcapítulo.

A manera de resumen a continuación se presenta la siguiente figura.

³ El concepto de “óptimo” aquí empleado hace referencia al “Óptimo de Pareto”. Este será explicada en el acápite que describe a la concepción del mercado perfecto

Figura 2: Fundamentación para la intervención estatal como regulador

Fundamentación Económica	- Falta de la competencia o competencia imperfecta. - Bienes Públicos. - Externalidades. - Mercados Incompletos. - Fallos de información.
Fundamentación adicional (no económica)	- Beneficios Inesperados. - Continuidad, disponibilidad del servicio y acceso a servicios esenciales. - Industrias de redes. - El planeamiento y la justicia distributiva.

Adaptado de: Dammert, Molinelli, & Carbajal (2013)

En la primera sección se realiza la descripción de las características de los mercados perfectos, a fin de contar con un marco referencial que muestre los supuestos bajo los cuales se logran niveles de eficiencia económica. Posteriormente, se reconocerán los escenarios en donde éstos supuestos no se cumplen y generan desempeños económicos ineficientes frente a los cuales se hace preciso algún tipo de intervención estatal. A continuación, se desarrollan argumentos adicionales a las fallas del mercado que hacen hincapié en el rol regulador del Estado en las economías modernas. Finalmente, se verá cómo se estructura la intervención del Estado a partir de las fallas del mercado expuestas mediante el diseño de políticas públicas reguladoras.

1.1. El mercado en competencia perfecta

El postulado económico de los mercados perfectos nació con Adam Smith, quien en 1776 sostuvo que la competencia entre los agentes económicos inducía, en la búsqueda individual de sus intereses privados, a una consecución conjunta del interés público. Tal como si éstos fueron guiados por una “mano invisible” hacia tal objetivo, aún sin individualmente preverlo. El autor en mención lo describió de la siguiente manera:

(...) lo único que busca es su propia ganancia, y este, como en muchos otros casos, una mano invisible le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Y ello no es necesariamente malo para la sociedad. Al buscar su propio interés a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo (Smith, 1776, citado en Stiglitz, 2000, p. 67).

De esta manera, se establece que la interacción de los agentes económicos podría ser eficiente en sí misma en tanto ellos persigan sus intereses privados. En este sentido, no era necesario un papel activo del Estado en las economías. Smith (1776) sostenía que es factible pensar que se sirve al interés público cuando cada individuo desarrolla su propio interés. Por lo tanto, de acuerdo al concepto de la “mano invisible”, se advierte que “el egoísmo es una característica de la naturaleza humana mucho más persistente que la preocupación por hacer el bien y, por lo tanto, constituye una base más sólida para organizar la sociedad” (Citado en Stiglitz, 2000, p. 68).

De la idea de eficiencia en los mercados se desprende el concepto de “mercado perfecto”. Éste concepto económico se desarrolló para sustentar el funcionamiento de los mercados y la pertinencia del establecimiento de los precios como mecanismos de intercambio mediante la lógica de la oferta y demanda. El supuesto detrás de la teoría radica en que los precios en un mercado perfectamente competitivo reflejan fielmente las preferencias de los agentes y permiten igualar el valor marginal de los consumidores al costo marginal de los productores. De esta manera, el precio se constituye como el mecanismo central en la asignación en una economía de mercado al maximizar la utilidad de los consumidores y los beneficios de las empresas.

Para determinar a un mercado como perfecto, los economistas emplean el criterio llamado “eficiencia en el sentido de Pareto”⁴. El mismo sostiene que la asignación eficiente de recursos en una economía se da cuando: “(...) no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra” (Stiglitz, 2000, p. 69). Es decir, considera tres niveles de eficiencia económica. Primero, se reconoce que existe eficiencia en el intercambio ya que los bienes irían a parar a las personas que más los valoran. Segundo, se considera que hay eficiencia en la producción ya que no es posible producir una mayor cantidad de un bien sin reducir el de otro. Y, tercero, se considera una eficiencia en la combinación de productos de tal manera que la combinación de bienes producidos correspondan a aquellos que son más valorados por los individuos (Stiglitz, 2000, p. 76).

Esta teoría se cumple bajo la presencia de ciertas condiciones que permiten que este sistema de precios siempre derive en resultados eficientes. Estas condiciones corresponden al primer teorema fundamental de la económica de bienestar, según el cual las economías solo son eficientes en el sentido Pareto cuando son competitivas y satisfacen algunas otras condiciones (Stiglitz, 2000, p. 72). Como lo describe la Universidad de Córdoba [UCO] (s.f., p. 2) las condiciones de competencia perfecta son las siguientes:

⁴ En honor al economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923).

- a) **Libre competencia.**- número muy elevado de compradores y de vendedores. Ninguno de ellos tiene capacidad individual para influir en la determinación del precio del producto. Dado que la empresa puede alterar su volumen de producción y ventas sin que ello tenga efectos sobre el precio del producto, se denomina su comportamiento como precio aceptante.
- b) **Homogeneidad del producto.**- todos los vendedores venden unidades de producto idénticas. Los compradores no tienen motivo alguno para preferir el producto de un vendedor al de otro. Este supuesto implica que no hay marcas que diferencien a los productos.
- c) **Ausencia de barreras al libre funcionamiento del mercado.**- Los precios deben fluctuar libremente en respuesta a las variaciones de la oferta y de la demanda. No deben existir restricciones causadas por el Sector Público o por grupos organizados por parte de la oferta o de la demanda. Las empresas deben tener libertad de entrada y salida del mercado.
- d) **Información perfecta y gratuita.**- Los agentes deben tener información sobre todas las condiciones de precios o calidades que afecten a los intercambios sin coste alguno. El conocimiento pleno de las condiciones generales del mercado implica ausencia de incertidumbre. En este sentido, no existen costos de transacción

Estas condiciones provocan cuatro efectos claros en las economías: los recursos se emplean en sus usos más valiosos, el precio de mercado es único, todos los agentes económicos alcanzan su máximo bienestar posible, y, la función máxima de utilidad o beneficio individual equivale, por agregación, a un máximo de bienestar social (UCO, s.f., p. 2). La inexistencia de cualquiera de ellas provoca lo que se denomina una falla de mercado que genera resultados ineficientes haciendo que los precios ya no reflejen la valoración ni el costo marginal de los consumidores y productores.

1.2. Fundamentación económica para la intervención estatal como regulador:

Fallas del Mercado

El término “fallas de mercado” es usado, en economía, para describir la situación que se produce cuando la provisión que hace un mercado de un bien o servicio no es eficiente. Esto puede deberse a que el mercado provea más o menos cantidad de la eficiente. (PROCOMPITE, s.f., p. 3).

La teoría económica reconoce cinco escenarios en donde los mercados no se comportan eficientemente en el sentido de Pareto⁵. Estos son reconocidos como las “fallas del mercado” y devienen en argumentos a favor de la intervención del Estado en las economías y, entre ellos, el de la regulación económica.

1.2.1. Falla de la competencia o competencia imperfecta

En esta falla de mercado se rompe el principio de competencia perfecta en donde se asegura la existencia de un número suficientemente grande de empresas y que cada una de ellas no pueda influir en los precios del mercado. En estos casos, la existencia de pocas empresas en algunos sectores y las importantes cuotas de mercado de cada una de ellas deterioran el comportamiento eficiente del sector. En estos casos se generan los monopolios y oligopolios. Los primeros se dan cuando solo existe una única empresa en el mercado, mientras que la segunda cuando hay pocas empresas. Adicionalmente a estas ideas, economistas modernos han desarrollado el concepto de “competencia monopolística” para aquellos casos en donde existen muchas empresas en el mercado y cada una de ellas puede producir un bien algo distinto; por lo que cada una de ellas puede poseer una curva de demanda de pendiente negativa (Stiglitz, 2000, p. 92).

De esta manera, la falla nace al momento que este único o únicos productores asumen toda la demanda del mercado. Por ello, el monopolista adopta el poder de poner precios aún por encima de su costo marginal. Por ello, se asume que el monopolista adquiere poder de mercado y genera asignaciones ineficientes y pérdida de eficiencia social (Dammert, et al, 2013, p. 62). La existencia de los monopolios puede darse por razones naturales. En estos casos se hace referencia a “monopolios naturales”. Estos se caracterizan por una subaditividad de su función de costos (Dammert et al., 2013, p. 62) lo cual corresponde al hecho de que resulta inferior el costo de producir una cantidad por una única empresa que hacerlo por intermedio de un número mayor de empresas. Por ello resulta más eficiente para la sociedad el funcionamiento de una sola empresa en el mercado.

Existen otros motivos por los que surgen los monopolios. Entre ellas se puede mencionar la existencia de demandas de mercado incipientes, existencia de recursos esenciales o conocimiento único sobre la producción, la existencia de costos medios decrecientes, la existencia de patentes, las

⁵ Adicionalmente a los cinco fallos de mercado tratados en el siguiente trabajo (falla de la competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos y fallas de información), Stiglitz reconoce una sexta (“el paro, la inflación y el desequilibrio”) que no será tratada por no estar vinculada a la presente tesis.

concesiones, franquicias y regulaciones gubernamentales (monopolios legales) y el funcionamiento de cárteles⁶ (Dammert et al., 2013, p. 65).

Adicionalmente, una circunstancia en particular que interrumpe el funcionamiento de los mercados en desmedro de la competencia es la existencia de barreras de entrada. Estas son definidas, de acuerdo con Bain (1956), como “las ventajas que presentan las empresas establecidas en una industria sobre las entrantes” y de acuerdo a Stigler (1968) como “a aquellos costos en los que deben incurrir los entrantes a un mercado, pero no las empresas que ya operan en el mercado” (citados en Dammert et al., 2013, p. 55). Autores como Salanié (2000, citado en Dammert et al., 2013, p. 55) clasifican a las barreras de entrada en:

- a) Barreras legales. Éstas son brindadas por el Estado a través de patentes, concesiones, licencias, permisos etc. O también pueden ser del tipo privado a través, por ejemplo, de franquicias.
- b) Economías de escala. Se sustentan básicamente en el hecho de que las empresas de mayor envergadura presentarán un menor costo medio que empresas pequeñas (las entrantes), por lo que será menos costoso que operen una o muy pocas empresas en el mercado.
- c) Barreras estratégicas. Surgen como consecuencia del comportamiento estratégico de las empresas que ya operan en el mercado, como por ejemplo los precios límite, elevación de los costos de los rivales, los precios predatorios, diferenciación del producto, etc.
- d) Barreras tecnológicas. Incluyen todas aquellas ventajas que presentan en la operación en el mercado los incumbentes, como por ejemplo el conocimiento único del proceso productivo (*know-how*), la posesión de una facilidad esencial, economías de alcance, economías de experiencia, etc.

La existencia de las barreras de entrada permite la obtención de poder en el mercado e impide el comportamiento eficiente del mercado ya que no permite que el equilibrio en el largo plazo otorgue beneficios normales o económicamente adecuados.

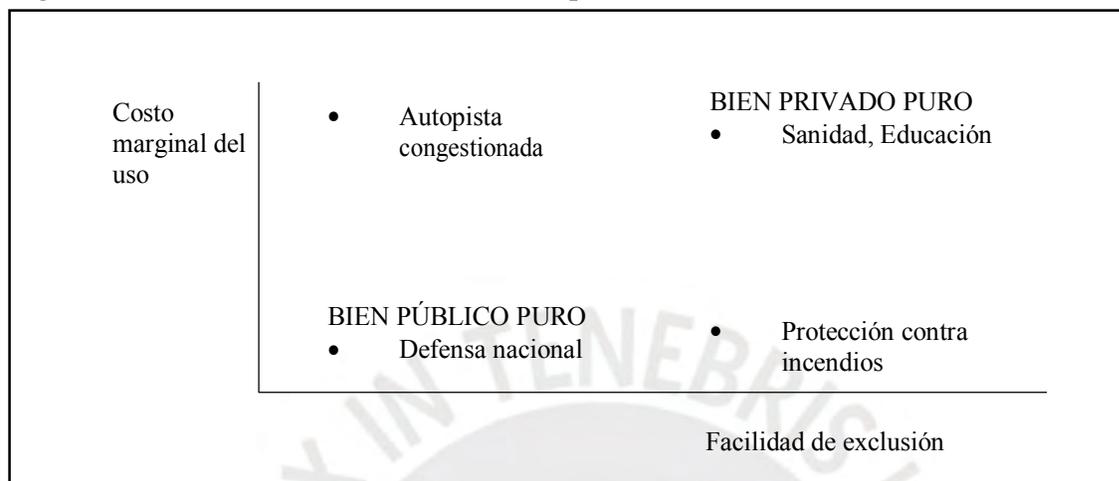
1.2.2. Bienes Públicos

Un bien público puro es aquel que posee dos propiedades: no rivalidad y no exclusión. La no rivalidad hace alusión a que no implica costos adicionales el hecho de que otra persona disfrute del

⁶ Muchas empresas que operan de manera coludida, actuando de manera unida y logrando con ello beneficios superiores (Dammert et al., 2013, p. 65).

bien. La no exclusión hace referencia a que es muy difícil o imposible impedir que se disfrute del bien (Stiglitz, 2000, p. 95).

Figura 3: Los Bienes Públicos suministrados por el Estado



Fuente: Stiglitz (2000)

Los bienes públicos constituyen una falla del mercado al no ser suministrados, o al hacerlo de manera insuficiente. El motivo de esta falta de oferentes es por la naturaleza del bien. Esto se explica por la falta de incentivos de los agentes privados de brindar este tipo de servicios al saber que se pueden dar casos de agentes externos beneficiados de los mismos sin asumir algún costo. De esta manera, los beneficios reportados al productor no cubren con los costos asumidos, incluso cuando los beneficios totales (agregados) son mucho mayores. Por ello se considera “el hecho de que los mercados privados no suministren bienes públicos o suministren demasiado pocos justifica muchas de las actividades del Estado” (Stiglitz, 2000, p. 95). El mismo problema puede ser definido de la siguiente manera:

Sumada a la característica de no rivalidad, la característica de no exclusión tiene como consecuencia que los individuos estén incentivados a subdeclarar su verdadera valoración o disposición a pagar por la provisión del bien público. En el extremo, estarían incentivados a no pagar por el bien público, debido a que paguen o no por él, igualmente podrán acceder al mismo, lo que se conoce como el problema del *free rider*. Esto traería como consecuencia una subprovisión del bien público con respecto al óptimo social o incluso la no provisión, razón por la cual los bienes públicos constituyen una falla de mercado. (...) Debido a que no es posible un sistema de racionamiento que se base en los precios, por la característica de no exclusión, ello tiene como consecuencia que la competencia perfecta no

generará una cantidad eficiente del bien público debido a que no existen incentivos para contribuir voluntariamente a la financiación del mismo. Por ello, en un mercado competitivo con presencia de un bien público, la provisión del mismo será subóptima” (Dammert, et al., 2013, p. 48).

Además, otra consideración importante alrededor de los bienes públicos es su relación con los monopolios naturales, ya que muchos de ellos tienen la característica de estos últimos. Esto es analizado por Fernández-Baca (2004) de la siguiente manera:

El verdadero problema con muchos bienes como las carreteras, los puertos o las irrigaciones, que son considerados públicos, son las externalidades o los problemas de monopolio natural que están presentes (...) ¿Qué diferencia existe, en el fondo, entre la construcción de una carretera y una red telefónica? Los textos de regulación suelen considerar a la carretera un bien público y a la red telefónica, un monopolio natural. Pero ambos son, en realidad, monopolios naturales y la necesidad de regular su uso se explica por la teoría de los monopolios naturales. Lo mismo ocurre con los puertos, aeropuertos, puentes e irrigaciones (p. 30).

Frente a esta falla de mercado, se reconoce que las principales soluciones implican necesariamente un papel activo del Estado. Por ello, la solución más frecuente para estas fallas corresponde a la provisión pública del bien y el cobro de un impuesto de suma fija. El primero se fundamenta en la necesidad que exista financiamiento público. El segundo permite el cobro de un impuesto uniforme para todos los beneficiarios del bien público. Mediante este impuesto se lograría financiar el bien público, aunque se reconoce que el monto del impuesto no corresponderá necesariamente a la valoración que tiene cada individuo del bien. De esta manera, habrá algunos individuos que paguen un monto mayor a lo que ellos verdaderamente valoran al bien, mientras que otros pagarán un monto menor al que estarían dispuestos a pagar. Todo ello provoca ineficiencias y distorsiones en la conducta de los consumidores (Dammert et al., 2013, p. 49).

Otra solución otorgada a los bienes públicos es el cobro de un monto variable, de acuerdo al uso o usufructo que se le da al mismo. De esta manera, se provoca que los individuos que más emplean el bien público paguen un monto mayor que se relaciona con su mayor valoración del bien. A pesar que provocaría un sistema eficiente de financiamiento y de utilización del bien público, esto podría provocar el desincentivo en el uso del bien, mermando su financiamiento (Dammert et al., 2013, p. 50).

1.2.3. Externalidades

Las externalidades son los actos de un agente que afectan a otro de manera positiva o negativa, sin que estos se consideren en los precios de mercado. Esto implica que el agente que provoca la externalidad incorpore costos o beneficios al agente receptor que no son considerados en su desempeño (no hay compensación ni retribución a cambio). Esta falta de reconocimiento por parte del agente productor de la externalidad genera que los recursos no se asignen de manera eficiente. Como en estos individuos no recae la totalidad del coste de las externalidades negativas que generan, éstos las realizan en exceso. Por el lado contrario, cuando los individuos no reciben todos los beneficios de las actividades que generan externalidades positivas, éstos las realizan en poca cantidad pues no tienen los incentivos necesarios para desarrollarlas (Stiglitz, 2000, p. 96).

En estos casos, la solución a estas fallas puede darse mediante dos vías: las privadas y las públicas. Las opciones privadas consisten en la internalización de las externalidades y en la asignación de los derechos de propiedad. Entre las opciones públicas se encuentran alternativas directas e indirectas. La primera es la restricción de actividades o la regulación directa del proceso productivo. La segunda es el establecimiento de impuestos pigouvianos y la imposición de cuotas de contaminación (Dammert et al., 2013, p. 45).

En lo referido a las vías de solución privadas, la internalización de las externalidades se desarrolla básicamente mediante la fusión de los agentes implicados en la relación de externalidad, es decir, el que la produce y el que se ve afectado de ella. Esta fusión implica que la externalidad se internalice dentro de los costos y dentro de la planificación del agente, haciendo que el equilibrio de mercado tienda a ser igual al óptimo social (Dammert et al., 2013, p. 45). Del mismo modo, la solución privada mediante la asignación de derechos de propiedad fue propuesta por Ronald Coase (1960). El desarrolla su teorema, conocido como “Teorema de Coase”, en el cual menciona que “siempre que los derechos de propiedad estén bien asignados y no existan costos significativos de transacción, se llegará al nivel de producción socialmente óptimo sin importar cuál de las partes posea los derechos de propiedad” (Citado en Dammert et al., 2013, p. 45). Esto implica la existencia del derecho de propiedad haga exigible al afectado de retribuciones o compensaciones por la afectación e inclusive, si es que es conveniente, solicitarle que detenga dicha acción. En el caso de que el productor de la externalidad posee el derecho de propiedad, el afectado podría estar en la condición de compensarlo para que mitigue o elimine la externalidad. En ambos casos se estaría llegando al resultado de óptimo social.

A pesar de ello, es posible reconocer que la asignación de derechos de propiedad permite resultados eficientes, pero no necesariamente la equidad distributiva⁷, dado que la parte que posee los derechos de propiedad siempre será la que se vea favorecida y, en este sentido, la equidad distributiva sería dada por ver a quién de las partes se le otorga el derecho de propiedad. A nivel teórico, la mejor asignación de los derechos correspondería a aquella en donde se le otorguen los mismos al productor de la externalidad, en el caso de externalidades positivas; y, por otro lado, al afectado por la externalidad, en el caso de externalidades negativas.

Por otra parte, en lo que respecta a las vías de solución públicas se puede encontrar, como se mencionó en líneas superiores, a las soluciones directas e indirectas. Las soluciones indirectas la constituyen la imposición de impuestos pigouvianos y las cuotas de contaminación. La primera de ellas consiste en un sistema de impuestos para las externalidades negativas y de subsidios para las externalidades positivas para que se logre reflejar los beneficios y los costos marginales privados en las externalidades generadas y de esta manera poder alcanzar los niveles de producción del óptimo social (Dammert et al., 2013, p. 45).

La segunda solución pública indirecta hace referencia a externalidades negativas de contaminación por lo cual se implantan cuotas de contaminación mediante la cual se otorgan permisos para la contaminación por una determinada cantidad de unidades hasta un punto referencial en donde el nivel de producción alcanzado es el óptimo social. Una particularidad de este mecanismo es la transferibilidad del permiso, ya que estos derechos pueden ser transables entre empresas o agentes privados y de esta manera se hace posible que los excedentes o “ahorros en contaminación” se pueden vender, incentivando estos comportamientos y un resultado más eficiente social.

En el caso de las soluciones públicas directas se encuentran la restricción de las actividades y la regulación directa de los procesos productivos. La primera de ellas corresponde a limitaciones establecidas desde el sector público a determinadas actividades como por ejemplo, las épocas de veda en la pesca o el establecimiento de cultivos prohibidos en donde se limita, completamente, dichas actividades. La segunda de ellas, la regulación de procesos productivos, corresponde a limitaciones en el proceso productivo. Es decir, se permite la actividad pero con condicionantes. Ejemplo de ello sería el limitar el empleo de algunos insumos en los procesos productivos de las empresas de un

⁷ Equidad distributiva hace alusión a una justa distribución de los recursos entre los agentes integrantes de una economía que les permite alcanzar un estado de pleno bienestar. Este se constituye como uno de los objetivos principales de la economía, al igual que lo es el evitar o compensar los fallos del mercado.

determinado sector, como lo serían insumos nocivos para el medio ambiente, entre otros (Dammert et al., 2013, p. 45).

1.2.4. Mercados Incompletos

Esta falla de mercado se presenta cuando los mercados privados no logran suministrar un bien o un servicio a pesar que su costo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar (Stiglitz, 2000, p. 96). Es decir, aun cuando resulta rentable dicha provisión. En estos casos, el papel del Estado muchas veces giró en torno a la provisión misma de estos bienes o servicios no suministrados.

Muchas veces, los mercados incompletos pueden ser explicados por problemas de asimetría de información. Esta asimetría se da porque no todos los individuos pueden acceder a información relevante para poder tomar decisiones. Este problema se explica con el modelo “Principal – Agente”: en una relación económica o contractual entre dos agentes con diferentes intereses, uno (Agente) puede sacar provecho sobre el otro (Principal) por poseer mayor información. Estos problemas se puede clasificar en dos: la “selección adversa” y el “riesgo moral”.

a. Selección adversa

La selección adversa es un problema de información ex ante a la firma de los contratos y supone que una de las partes, el agente, posee información privilegiada que es desconocida por el principal. “En estos casos el principal tiene incertidumbre con respecto al tipo de agente con el que está tratando, mientras que el agente sí” (Dammert et al., 2013, p.50).

En estos casos se reconocen dos formas de solución el problema: la señalización y el escudriñamiento. La señalización supone que el agente que posee la información le envíe “señales” importantes al principal y que pueden influir en la decisión del mismo. Estas señales deberán ser lo suficientemente adecuadas de tal manera que solo los agentes buenos las puedan emitir y que sea imposible para los ‘agentes malos’ poderlos presentar⁸ (Dammert et al., 2013, p. 52). El escudriñamiento es un mecanismo en donde el principal toma la iniciativa para reducir esta asimetría de información y genera diversas posibilidades o alternativas de tal manera que los agentes se autoseleccionen y de esta manera revelen su información. El ejemplo clásico de esta solución son los

⁸ Ejemplo de ello lo corresponden la venta de autos usados, en donde los vendedores buenos podrán ofrecer periodos de garantía del auto a vender. Esta es una señal adecuada que puede modificar la decisión del principal y que sería imposible para un vendedor malo, pues éste no pretenderá dar garantías para un producto que sabe que es mala calidad.

seguros de vida en donde las empresas ofrecen diversos tipos de seguros de vida para que los consumidores seleccionen el que le genera mayor utilidad, autoseleccionándose.

b. Riesgo Moral

El riesgo moral es un problema de información ex post a la firma de los contratos y supone incertidumbre en el actuar del agente. Esto se da pues el accionar del agente no es observable (o no es económicamente observable) por el principal. Por ello, el agente podría adoptar una actitud que difiere con la esperada por el principal y pactada con él, y adoptar posturas disidentes. En otras palabras, el agente podría relajarse después de firmado el contrato y no esforzarse por lograr resultados óptimos. En estos casos, el principal tenderá a diseñar un mecanismo mediante el cual se puedan alinear los objetivos del agente con los suyos, de tal modo que el agente, en la búsqueda de maximizar sus propios beneficios, actúe como el principal quisiera que lo haga (Dammert et al., 2013, p. 54). Por ello, la solución radica en generar los incentivos correctos para su desempeño, aún a pesar de que ello implique costos adicionales para el principal.

1.2.5. Fallos de información

Cuando los consumidores tienen información incompleta se justifica la intervención del Estado para cubrir el déficit existente y provocar que todos los consumidores tengan toda la información relevante para la toma de decisiones. Esta es una falla de mercado muy relacionada con los problemas de asimetría de información desarrollada en la falla de mercado incompleto pero que hace mayor énfasis en la relación consumidor-productor, en la cual los productores suelen poseer mucha mayor información que los consumidores.

Adicionalmente, y de acuerdo al planteamiento de Stiglitz (2000, p. 100), la importancia del papel estatal frente a los fallos de información se da en el sentido de que la información puede ser considerada un bien público debido a que es posible atribuirle a la misma las características de no rivalidad y no exclusión que son propias de este tipo de bienes. Esto es posible debido a que suministrar información a un individuo adicional no supone reducir la cantidad de información que poseen otras personas y, de la misma manera, con adecuados mecanismos de difusión resultaría difícil efectuar una exclusión del bien. Por ello se sostiene que la eficiencia requiere que se difunda gratuitamente la información o, en su defecto, que se cobre solo el costo real de su transmisión. Por otro lado, además de la cantidad de información, también es relevante la capacidad de los agentes para analizarla y asimilarla. De esta manera, los consumidores, aún tengan toda la información posible de algunos productos, su capacidad de entenderla, en muchos casos, serán deficientes.

La importancia de esta falla es que genera o exige una actuación del Estado, primero, para exigir que las empresas revelen información relevante y, segundo, para apoyar en el análisis y en el entendimiento de esta información por parte de los consumidores. Este tipo de correcciones son normalmente incluidos dentro de las políticas reguladoras enfocadas a la calidad y acceso del servicio.

Por lo expuesto en relación a la fundamentación económica de la regulación, se puede concluir que las cinco fallas de mercado reconocen una ineficiencia en su funcionamiento natural. Ello justifica la intervención del Estado en su rol regulador. A continuación se reconocerán cuatro argumentos adicionales a los económicos que fundamentan el rol regulador en el sector público.

1.3. Fundamentación no económica para la intervención del Estado como regulador

La fundamentación económica del rol regulador del Estado reconocía argumentos basados en las fallas del mercado. Adicionalmente, es posible encontrar otro tipo de fundamentación relacionada a las particularidades del servicio brindado y de consideraciones políticas.

1.3.1. Beneficios Inesperados

Los beneficios inesperados son ingresos sobrenormales que surgen de manera extraordinaria y exógena a las empresas y que persisten durante un periodo razonable de tiempo (Dammert et al., 2013, p. 62). Por lo general, estos beneficios se encuentran frecuentemente en los mercados de extracción de recursos naturales y no se deben a mejoras en cuanto a la productividad de las empresas sino que se explican por el comportamiento de los precios de los productos extraídos.

La teoría reconoce que los gobiernos podrían imponer impuestos a las empresas para que de esta manera, estos beneficios inesperados puedan ser distribuidos entre los consumidores y que ellos también puedan disfrutar del incremento de los beneficios. Frente a ello se exponen principalmente dos argumentos en su contra. El primero de ellos sostiene que se estaría afectando a las empresas y a sus inversiones de manera asimétrica ya que se les imponen impuestos cuando obtienen sobreganancias pero que no se considera ofrecerles subsidios en casos de pérdidas por las mismas razones (caída de precios). Como segundo argumento se reconoce que estos impuestos generan distorsiones mayores en el mercado de las que intenta solucionar (Dammert et al., 2013, p. 62).

1.3.2. Continuidad, disponibilidad del servicio y acceso a servicios esenciales

Otra de las motivaciones para el desarrollo de las regulaciones es la motivación natural del Estado para que ciertos servicios sean provistos a la mayor cantidad de gente y para que lleguen a

cubrir a la demanda existente, de tal manera que no se generen pérdidas en la eficiencia social. Por lo general, estas particularidades se dan en los servicios públicos como las telecomunicaciones o el sector eléctrico en donde:

[Se presenta una] demanda fluctuante y los elevados costos de almacenamiento, por lo que la oferta debe de igualarse a la demanda en cada momento, ya que de otro modo, si existiesen muchas empresas en el mercado con la ausencia de un operador del sistema o de regulación específica, se podrían presentar ocasiones donde la oferta no llegue a cubrir toda la demanda, generando cortes y racionamientos, con lo que se producirían grandes pérdidas de eficiencia para la sociedad. Una característica adicional en estas industrias es que se presentan limitaciones de capacidad para la provisión del servicio en el corto plazo (Dammert et al., 2013, pp. 62-63).

De la misma manera, en cuanto al acceso a los servicios, se reconoce que las empresas encargadas de proveer el servicio podrían considerar atender solo a la demanda de ciertos sectores de la población de tal manera que sea la estrategia más rentable. Estos sectores por lo general serían los que presenten patrones de consumo estables, una mayor disposición para pagar o menores costos al brindar el servicio. Esto se contrapondría al interés natural de los Estados de asegurar el acceso a servicios esenciales. En estos casos se reconocen dos limitaciones:

El primero es para aquellos usuarios que se encuentran lejos de los lugares donde se proveen los servicios, por ejemplo en las áreas rurales, que en muchos casos no cuentan con servicios de electricidad o agua. El segundo es para usuarios potenciales, que podrían tener acceso a servicios esenciales, pero que no pueden pagarlos, con lo cual podríamos llegar incluso a no tener oferta, lo que demuestra la necesidad de regulación en muchas situaciones (Dammert et al., 2013, p. 63).

1.3.3. Industrias de redes

Las industrias de redes se dan en aquellos mercados en donde la provisión de los servicios y la naturaleza del proceso productivo presentan ciertas particularidades que podrían provocar distorsiones en cuanto a la obtención de la eficiencia social en dicho mercado. Las particularidades hacen referencia, primeramente, a la existencia de externalidades en el consumo y que se refiere a que la utilidad de consumir estos bienes o servicios se ve afectada por el número de personas que los usan. Adicionalmente en estos casos se dan importantes costos de cambio entre los operadores. En este sentido es típico poder encontrar cláusulas de compensación en contratos, costos por aprendizaje

y costos por conversión de datos. Asimismo, estas industrias poseen economías de escala significativas y un alto grado de complementariedad, compatibilidad y estándares dentro de la industria para que, de esta manera, los bienes o servicios ofrecidos se complementen y se motive el consumo (Dammert et al., 2013, p. 64). En este sentido, la regulación se fundamenta de la siguiente manera:

Debido a las características mencionadas, dichos operadores tendrán la posibilidad de cobrar precios mayores a los de la competencia, debido, por ejemplo, a la existencia de costos de cambio, además de poder impedir la entrada de otros competidores al negarles la conexión a su infraestructura. Ello podría acarrear duplicación de inversiones en ciertas zonas, lo que sería ineficiente, y mientras que en otras zonas, de manera paralela, podría ocurrir falta de inversiones. En estos casos, la intervención se concentra en ciertos puntos tales como la regulación de la interconexión o la reducción de los costos de cambio entre operadores del mismo servicio. (Dammert et al., 2013, p. 64)

Por ello, generalmente la industria de redes se relaciona directamente con las economías a escalas presentes en ciertos mercados y de los costos de intercambio entre productos o servicios. Ellos son importantes para la regulación pues involucran una barrera de entrada artificial que contraviene la búsqueda del comportamiento eficiente del mercado.

1.3.4. El planeamiento y la justicia distributiva

La necesidad de la planificación en algunos mercados específicos se explica por la necesidad de un agente con autoridad que permita el establecimiento de estrategias y objetivos socialmente óptimos. Este es el caso de algunos recursos naturales o del medio ambiente. En estos casos, su falta de planificación –y por ende de un agente planificador- podría provocar el despilfarro de estos recursos en tiempo presente de tal manera que se deje a las futuras generaciones sin la posibilidad de disfrutarlos. Este es el caso de la aplicación de épocas de veda frente a la depredación de recursos marinos o la implantación de niveles máximos de emisiones contaminantes para cuidar y contrarrestar la contaminación medioambiental (Dammert et al., 2013, p. 64).

En el caso de la búsqueda de la justicia distributiva parte desde la concepción y reconocimiento que los mercados, muchas veces, no consiguen resultados deseables desde el punto de vista equitativo. Como lo menciona Ordoñez de Haro (2002, p. 11):

El mercado no soluciona los problemas existentes o creados por una desigual distribución de la renta y la carencia de recursos de los grupos marginados. Esta falta de equidad distributiva ocasionada por el mercado podría considerarse como un fallo del mismo.

Por los cuatro argumentos evaluados en el presente apartado es posible reconocer que la fundamentación económica de la regulación se complementa con consideraciones políticas y sociales que normalmente actúan de manera complementaria al momento de definir el rol regulador del Estado. La articulación entre estas fundamentaciones y las políticas reguladoras se expone en el siguiente apartado.

1.4. Las Fallas de mercado y diseño de Políticas Públicas de Regulación

De acuerdo a lo expuesto en el apartado en donde se explicó las fallas de mercado reconocidas por la literatura, se puede reconocer que frente a cada una de ellas es posible sugerir una solución pública. Estas posibles soluciones pueden ser consolidadas de la siguiente manera:

Tabla 3: Soluciones a las fallas del mercado que son reconocidas por la literatura.

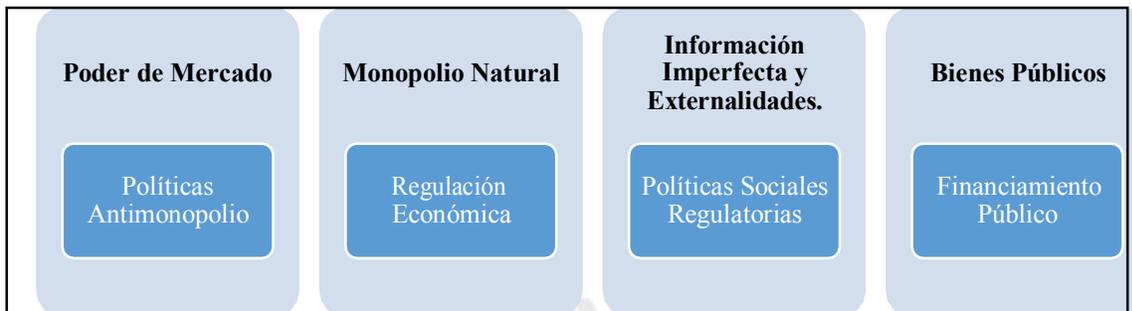
Falla de Mercado	Definición	Solución
Falla de la Competencia	Poco número de empresas y con capacidad de influir en los precios.	Estatización o generación de monopolios legales y regulación.
Bienes Públicos	Falta de suministro al público.	Provisión pública o financiamiento público (impuestos uniformes, cobros de montos variables, etc.).
Externalidades	Generación de costos o beneficios a otros agentes sin compensación o retribución.	Privadas: internalización de las externalidades y la asignación de los derechos de propiedad. Públicas: Restricciones o regulación directa del proceso productivo, impuestos pigouvianos y cuotas de “contaminación”.
Mercados Incompletos	No hay suministro del bien o servicio aun siendo este rentable.	Provisión pública. Soluciones a las asimetrías de información: - Selección adversa: mediante la señalización y el escudriñamiento. - Riesgo moral: mecanismos de incentivos para alinear intereses.
Fallas de Información	Consumidores con información incompleta.	La información puede ser considerada un bien público y por ende exigir la provisión pública del mismo.

Adaptado de: Dammert et al. (2013), Stiglitz (2000), Ordoñez de Haro (2002), Fernández-Baca (2004).

En este sentido podemos reconocer que la intervención pública para solucionar cada falla de mercado se relaciona, en diferentes gradualidades, con políticas o iniciativas reguladoras. De la misma manera, esta idea puede ser entendida de acuerdo al economista Víctor Valdez, quien ofrece

un análisis en donde considera la respuesta pública más óptima para cada falla de mercado. Estas se resumen en la Figura 5.

Figura 4: Fallas de mercado y diseño de Políticas Públicas por parte del Estado



Adaptado de: Valdez (s.f.).

Como se puede ver, en tres de las cuatro soluciones a las fallas del mercado el Estado tiene un papel regulador de la actividad privada. En el primero de ellos, la falla del mercado se soluciona con políticas antimonopolio, muchas de las cuales, dependiendo del sector al cual se hace referencia, se encuentran como parte de los contratos de concesión y en los términos de regulación aceptados.

Para el caso de la existencia de fallas de competencia como los monopolios naturales, la solución viene directamente enfocada a la regulación económica. Por otra parte, en el caso de la información imperfecta y en la existencia de externalidades, la solución para la eficiencia del mercado vendría a ser dada por políticas sociales reguladoras que permitan asegurar los derechos de propiedad a las externalidades que generan los agentes. Además de ello, para el caso de la información imperfecta, el rol de los organismos públicos encargados del tema de la competencia y de los mismos reguladores será en mejorar el acceso a la información adecuada para las decisiones de los consumidores.

De toda la fundamentación descrita en el presente subcapítulo, se puede comprender que la regulación se explica por argumentos tanto económicos como no económicos. Los primeros se relacionan con las fallas del mercado y los segundos con particularidades de eficiencia del sector (como las industria de redes) y de enfoque político (como la política social y políticas redistributivas). Ambos son complementarios al momento de fundamentar la regulación. Lo importante de reconocerlo es que permite comprender la importancia de la regulación pública de servicios, el cual será descrito en el siguiente apartado.

2. El rol regulador del Estado

En la presente sección se procederá a definir el rol regulador del Estado y el concepto que se tiene alrededor del mismo por parte de algunos autores relevantes. Posteriormente, y para profundizar en el mismo, se describirá los grupos de interés que deben de ser considerados en los contextos regulatorios y las fallas reguladoras que la teoría reconoce alrededor de los mismos.

2.1. Definición del rol regulador

La teoría referida a la regulación económica reconoce definiciones diversas que se relacionan con los fundamentos, las aproximaciones, los instrumentos y el marco institucional en el que se inserta el rol regulador del Estado. En la presente sección se reconocerán algunas definiciones importantes realizadas por diversos autores.

Autores como Baldwin, Cave y Lodge (2012, pp. 2-3) parten reconociendo la diversidad de concepciones que se pueden otorgar al término regulación y destacan tres acepciones. Primero se considera que la regulación corresponde a un set específico de leyes aplicadas por un organismo dedicado a determinado propósito. Como segundo concepto considera que ésta es entendida como la influencia que tiene el Estado en el mercado o en el comportamiento social. Y por último, se reconoce alrededor de dicho término como cualquier tipo de influencia económica y social.

Por lo expuesto, los autores reconocen que “en general es una actividad que restringe el comportamiento y previene la ocurrencia de ciertas actividades indeseables” (traducción propia) (Baldwin et. al., 2012, p. 3). Por ello, comúnmente son relacionadas con el concepto de ‘luz roja’ al relacionar a la actividad reguladora con prohibiciones o limitaciones, pero también los OR pueden permitir o facilitar algunas acciones que se relacionen con los objetivos regulatorios, especialmente ligados a la equidad de los mercados.

Por otra parte, Viscusi, Vernon y Harrington (1995, citados en Sifontes, 2003, p. 3) definen a la actividad reguladora como “una limitación impuesta por el sector público para restringir las elecciones de los agentes económicos”. Esta intervención supondría la incapacidad natural de ciertos mercados de alcanzar estándares aceptables de eficiencia y un empeño del sector público de reducir las distorsiones que estarían afectando de manera negativa a los individuos⁹.

⁹ Esta postura asume la existencia de un regulador benevolente que puede impedir que los agentes con poder de mercado perjudiquen a la sociedad a través de actividades que lleven a la obtención de beneficios privados (Sifontes, 2003, p. 3). Esta postura corresponde a la visión normativa y tradicional de la actividad reguladora.

A partir de dicho concepto, el autor reconoce que la función objetivo del organismo regulador dependerá del excedente del consumidor y del beneficio de la empresa regulada y puede ser entendida bajo la siguiente ecuación:

$$W(p) = E(p) + \alpha\pi(p)$$

Dónde: $W(p)$ es el bienestar social

$E(p)$ es el excedente del consumidor

$\pi(p)$ es el beneficio de la empresa regulada

α factor de ponderación que representa el peso que el regulador otorga a los intereses de las empresas en relación con los intereses de los consumidores.
(Sifontes, 2003, p. 4)

A partir de ella, se reconoce que:

El objetivo del regulador es hacer maximizar dicha función, mediante la determinación de tarifas o precios que deben pagar los consumidores de bienes o servicios producidos por la firma regulada, esto es: dejar operar a la firma regulada de una manera tal que no se apropie por completo del excedente del consumidor (Sifontes, 2003, p. 4).

Por otra parte, Malaret (2007, p. 1) reconoce que la primera aproximación al concepto de regulación radica en considerarla como una “intervención en la economía atendiendo a requerimientos de eficacia y equidad” de tal manera que puede ser entendido como una limitación o un control estatal hacia los agentes privados de las economías. De la misma manera, identifica la importancia de la búsqueda del objetivo social y de los intereses de los consumidores y sostiene que:

La regulación (...) obedece a razones de índole económica, a consideraciones derivadas de la asignación de recursos escasos. Pero una intervención pública que persigue objetivos de eficiencia en la asignación de los factores de producción y en este quehacer toma en consideración aspectos relacionados con la equidad y el bienestar. (...) Por ello proponemos caracterizar la regulación económica como un determinado tipo de intervención pública singularizada por su finalidad, introducir el mercado cuando este falla, falla por razones estructurales –monopolio natural, bienes públicos, externalidades negativas...- o por consideraciones vinculadas a los requerimientos propios de la democracia o del bienestar, cuando falla atendiendo a razones de equidad (Malaret, 2007, pp. 8, 10).

Después de ello, la autora reconoce que la regulación económica está básicamente orientada a suplir los fallos del mercado y no a sustituir el papel del mercado mismo y mucho menos de los agentes que en él operan:

Se trata de una intervención que parte de la no existencia del mercado – el monopolio – o de las deficiencias en el correcto funcionamiento del mismo –externalidades negativas, bienes públicos, asimetría de informativa...– para obtener unos resultados equivalentes a los de mercado, o en todo caso en la misma dirección, imitando el mercado (Malaret, 2007, p. 9).

Por último, la autora reconoce que la regulación posee una doble relación con el mercado: la regulación económica es “para” y “con” el mercado. Esta doble relación se da en el sentido de que, es “para” el mercado al comportarse como un poder público de manera coercitiva, pero también es “con” el mercado ya que la actividad reguladora depende de la información que le brinda el mercado y de las maneras de cómo ella reacciona a las decisiones reguladoras (Malaret, 2007, p. 9). La autora lo desarrolla de la siguiente manera:

La regulación económica en la actualidad no es indiferente al mercado y toma muy en consideración las señales, la información que suministra el mercado –por ello las autoridades que desempeñan cometidos en este campo tienen determinadas características-. Pero en la regulación el Estado actúa como poder público, no como empresario, ejerce sus poderes de imperio, no sus derechos como propietario (Malaret, 2007, pp. 9-10).

Por otra parte, Stark (2001) también coincide con las anteriores concepciones de la regulación estatal en lo relacionado a que su labor modifica u orienta la conducta o estructura de los mercados pero reconoce específicamente dos finalidades para ello: “a) Minimizar costos de transacción asociados a factores institucionales, y b) perfeccionar la eficiencia y la equidad de los mercados de acuerdo con el interés social” (Stark, 2001, p. 14). Esta concepción de la regulación reconoce un análisis de las decisiones y actividades reguladoras bajo el sistema de incentivos entre el regulador y el regulado.

Por último, los autores como Majone y Spina (1993, p. 205) comparten la idea desarrollada por Malaret (2007) referida a la complementariedad de la regulación y del mercado. Sostiene que “la filosofía de la regulación se plantea como complemento, y no como antítesis, de la filosofía de la libre empresa y la competencia. Un mercado eficiente presupone un Estado regulador que funcione correctamente”. De la misma manera, consideran que la regulación debería apuntar a la consecución

de resultados socialmente deseables como las condiciones de posibilidad, el desempeño eficiente, la ausencia de efectos externos perniciosos. En este sentido resalta, en la misma línea, el concepto sostenido por Selznick (1985, citado en Majone & La Spina, 1993, p. 215) “[la] regulación debe entenderse como un control prolongado y enfocado ejercido por una agencia pública sobre actividades a las que la comunidad atribuye una importancia social”.

De todas las concepciones desarrolladas podemos concluir que todas reconocen que la regulación es un mecanismo de intervención pública en el mercado. Gracias a su poder coercitivo, puede limitar o incentivar ciertos aspectos o características de los mercados de tal manera que el desempeño global de dicho mercado sea el más eficiente posible. De esto se desprende el reconocimiento que el mercado, por sí mismo, no logra resultados eficientes y se justifica el rol regulador del Estado en la existencia de fallas del mercado.

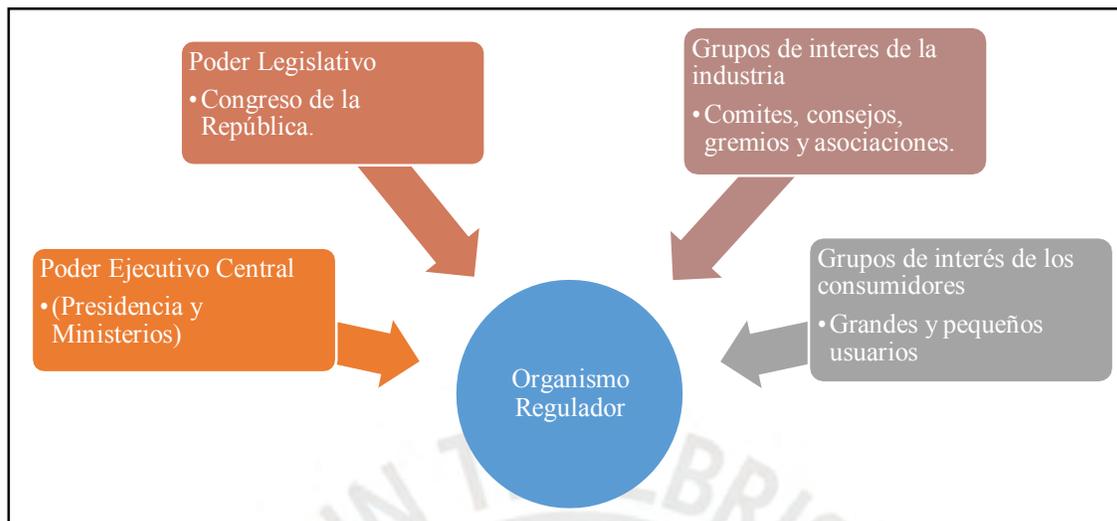
2.2. Grupos de interés en la actividad reguladora del Estado

Si se reconoce que la regulación económica se basa en el papel de Estado dentro de un mercado al aplicar limitaciones o incentivos a otros agentes para influir en su comportamiento, entonces será de especial importancia poder definir a dichos agentes que serán parte del mercado y, por ende, en la actividad reguladora del Estado.

Los grupos de interés son definidos como aquellos que poseen alguna característica en común que provoque o motive la actuación colectiva para modificar la esfera social en busca de un fin común¹⁰ (Arias, 2008, p. 108). Valencia (2005) identifica, en un estudio de los grupos de interés de la industria eléctrica colombiana, a cuatro grupos de interés relacionados a la industria regulada. Estos se muestran en la Figura 6.

¹⁰ Autores como Olson (1965, citado en Guzman, 1993) reconocen que este fin común puede ser considerado un bien público pues son beneficios indivisibles y no exclusivos.

Figura 5: Actores que ejercen presión sobre los organismos reguladores

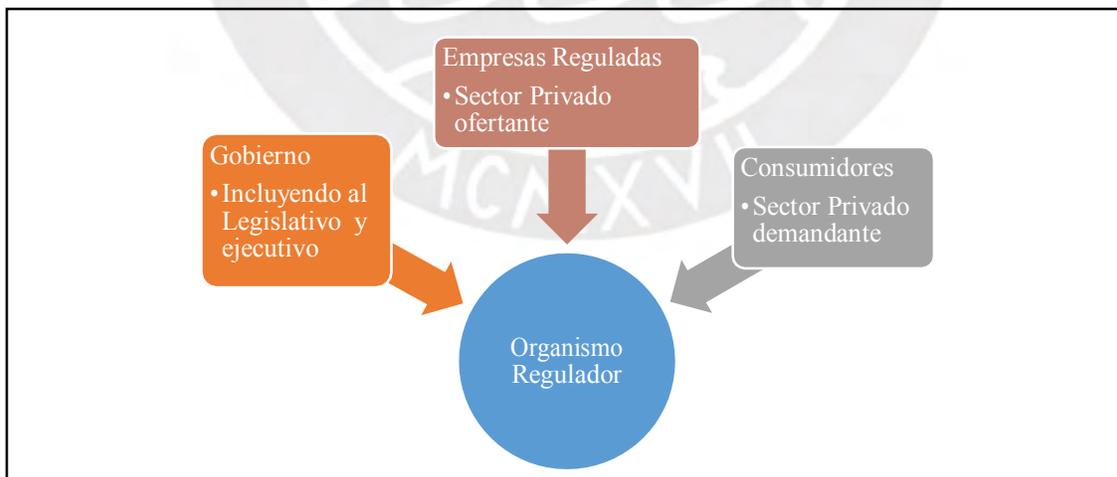


Adaptado de: Valencia (2005)

Para el presente trabajo se agruparon a los cuatro grupos de interés identificados por Valencia en tres, consolidando a los actores propios de los gobiernos o del aparato estatal. Estos son el poder ejecutivo y legislativo. Esta concepción va acorde a análisis de Berg (2000), Ugaz (2002) (Citados en Quintanilla, 2004, p. 17), quienes coinciden en considerar a tres grupos de interés: el gobierno, las empresas reguladas y los consumidores.

De esta manera, los grupos de interés empleados para el análisis se muestran en la Figura 7.

Figura 6: Grupos de Interés de los Organismos Reguladores



Adaptado de: Quintanilla, (2004)

La principal motivación de reconocer a los grupos de interés alrededor de los OR es que ellos, naturalmente, ejercerán influencia en el mismo y que la capacidad de respuesta del regulador se verá

relacionada directamente con su autonomía institucional. En otras palabras, “los organismos reguladores deben ser lo suficientemente fuertes para balancear las demandas de los distintos grupos de interés, ubicándose al medio de ellos, lo que implica un mandato claro” (Berg, 2000, Makaya, 2001, citados en Quintanilla, 2004, p. 18). Que esto no ocurra provocaría desempeño no óptimo en la industria regulada, siendo ello socialmente indeseable por sus consecuencias en la eficiencia y competitividad de la industria. En el mismo sentido, Chisari (2001, citado en Quintanilla, 2004, p. 18) reconoce que una de las principales funciones de los reguladores es el de “proteger, por un lado, a los consumidores de las empresas con poder de mercado, y por otro, proteger a las inversiones de las acciones oportunistas de los gobiernos”

2.2.1. El gobierno

Dentro del gobierno se pueden encontrar a los grupos de interés provenientes del poder Legislativo y del Ejecutivo. El Legislativo, además de ser los creadores de los OR, es una fuente de control al realizar evaluaciones y estudios acerca de las decisiones reguladoras. Para ello, tienen la potestad de realizar llamadas a sus representantes.

En el caso del Poder Ejecutivo, este actúa de acuerdo a la percepción de los votantes. La labor del Gobierno de turno es evaluada en su conjunto y no solo por el desempeño de un organismo o determinado sector. Por ello, es de especial importancia para el gobierno de turno el impacto que puedan tener las industrias reguladas y la percepción de los votantes de estas industrias. Es decir, “no existe delegación de funciones en otras agencias, es el político quien actúa como regulador [frente al ciudadano]” (Stigler, 1971, Petzman, 1976, citados en Valencia, 2005, p. 136).

Así el gobierno estará tentado en intervenir en las agencias reguladoras, y en las decisiones que ellas tomen, en el preciso momento en que se encuentren disconformes con sus resultados (Quintanilla, 2004, pp. 18, 26). De esta manera, “los líderes políticos tienen los incentivos que les permiten usar la regulación para ganar posiciones entre los electores, antes que para solucionar los problemas que ocasiona la intervención del Estado” (Guash y Spiller, 1999, citados en Quintanilla, 2004, p. 27).

Asimismo, en este grupo de interés, al igual que las empresas reguladas, se puede reconocer que “se encuentran más organizados y con mayor posición negociadora con respecto a los consumidores para influir en los procesos regulatorios” (Quintanilla, 2004, p. 17).

2.2.2. Las empresas reguladas

Este grupo está representado por los agentes económicos ofertantes o productores que son parte de la industria regulada. Ellos tienen el interés natural de disminuir, al mínimo, cualquier impacto perjudicial de las decisiones reguladoras sobre su rentabilidad, o para obtener rentas que no lograría en situaciones de competencia perfecta. Las empresas privadas buscan influir en las decisiones de los reguladores para lograr una regulación ventajosa (Virág, 1998, Smith y Klein, 1994, citados en Quintanilla 2004, p. 28). Por ejemplo, para el caso de existencia de monopolios naturales o legales, el aseguramiento de la permanencia del monopolio se considera como uno de los principales intereses perseguidos por estas empresas.

Además, este grupo de interés tiene la particularidad de ser un agente con gran poder dentro de la dinámica reguladora. Este poder se basa en poseer mayor información acerca del mercado regulado (Quintanilla, 2009). Un ejemplo son las decisiones de los precios que toman las agencias reguladoras en función a los costos de los regulados, de las cuales los últimos tienen mayor profundidad y coherencia de los datos y, por ende, posibilidades de usar esta asimetría de información a su favor.

2.2.3. Los consumidores

Los consumidores, como grupo de interés, se ven impactados directamente por las decisiones reguladoras de la agencia. Las modificaciones de las actividades de las empresas reguladas repercuten en cambios de los servicios o bienes ofrecidos a los consumidores en términos de calidad, cantidad o precio del mismo.

Es así que los consumidores también constituyen un grupo interés en la cobertura total de la demanda del bien o servicio regulado y, en este sentido, de que estos puedan llegar a la mayor cantidad de ciudadanos. Ellos, por lo general, no se encuentran debidamente organizados por su poca homogeneidad, por lo que su impacto en las decisiones de los OR muchas veces no son óptimas (Ugaz, 2002, citado en Quintanilla, 2004, p. 17).

2.3. Fallas de la regulación

El Estado interviene en el mercado en su intento de paliar las ineficiencias de algunos mercados. Pero su intervención puede resultar, en algunos casos, aún más perjudicial. Esto es posible cuando la intervención del Estado genera mayores ineficiencias o costos sociales que los que son generados por las fallas del mercado (Quintanilla, 2004, p. 16). Se puede reconocer cuatro tipos de

fallas que devienen de la regulación estatal. Estos son los problemas relacionados a la información, a los incentivos, la consistencia en las decisiones y la captura.

Figura 7: Fallas de la Regulación

Problema de información.	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes con información asimétrica. • Operadores privados con mayor poder en la relación de asimetría.
Problema de incentivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos elegidos para la regulación podrían provocar incentivos perversos a las empresas.
Problema de consistencia en las decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> • Si las decisiones son tomadas con consideraciones temporales cortas (como periodos de gobierno), la eficiencia estática puede diferir de la eficiencia dinámica. (Oportunidad de oportunismo político)
Problemas de captura.	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia de los grupos de interés sobre el organismo regulador.

Adaptado de: Quintanilla (2004)

Estos pueden ser descritos y analizados desde la naturaleza pública del organismo o, desde la naturaleza reguladora. A continuación se explica lo mencionado para poder comprender de manera estructurada, la importancia de las fallas reguladoras y sobretodo, el problema de captura del regulador, falla que atiende directamente la atención del presente trabajo de investigación.

2.3.1. Fallas de la regulación provocadas por su naturaleza pública

Este tipo de fallas corresponden a aquellas fallas reguladoras identificadas por la teoría que se explican por su inclusión dentro del sector público; por lo cual, estas mismas, pueden ser encontradas en todas, o en gran parte, de las organizaciones públicas.

a. Problema de información

Este fallo regulatorio guarda estrecha relación con la falla del Estado denominada “Información limitada”. En este sentido, la mayoría de las decisiones tomadas al interior del aparato público tendrán consecuencias complejas que podría involucrar a agentes públicos y privados de la economía. Asimismo, hay tanta variedad de actores e interacciones que la totalidad de las consecuencias será también difícil de prever por parte de los tomadores de decisiones. Esta realidad, en parte, se debe a que los gobiernos no disponen de la información necesaria para tomar estas decisiones (Stiglitz, 2000, p. 17). El problema de información limitada impide tomar decisiones

eficientes en temas, por ejemplo, de focalización de programas públicos, evitar la filtración en los mismos, entre otros.

En el contexto regulatorio, los mercados presentan agentes con informaciones asimétricas entre ellos. Dentro de estos agentes, el que está más perjudicado, por lo general, es el Estado pues es el operador privado quien cuenta con el detalle de los costos incurridos y otros pormenores. Por ello, las empresas reguladas tendrán incentivos importantes para impedir o distraer al regulador en la obtención de información necesaria para una efectiva regulación.

La incertidumbre del regulador recae sobre los típicos problemas de información en las relaciones agente-principal. Estos son los de selección adversa y de riesgo moral. Estos pueden ser comprendidos de la siguiente manera:

La tarea del regulador sería sencilla si no existiera incertidumbre con respecto a dos aspectos. El primero de estos, es la verdadera naturaleza de la empresa regulada. Esto se refiere a si esta es, intrínsecamente, una empresa del tipo de altos costos o de bajos costos. En ausencia de información completa sobre la tecnología y operación de la empresa, el regulador desconoce su tipo, pero tiene que decidir un precio. El segundo aspecto, se refiere al comportamiento dispendioso o austero de la empresa, pues podría ser una empresa del tipo de bajos costos que si se comporta dispendiosamente tendría costos elevados. La literatura especializada conoce al primer problema como selección adversa, y al segundo como riesgo moral. (Oscátegui, s.f., citado en Leyva, 2007, p. 115).

b. Problema de incentivos

Esta falla reguladora guarda relación con la falla del Estado denominada “poco control de las empresas privadas” la cual reconoce que el Estado no posee el control de la respuesta de las empresas privadas a las acciones o decisiones que tome el sector público (Stiglitz, 2000, p. 17). En este sentido es posible mencionar que no controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones en los agentes privados. Esto le otorga un grado de incertidumbre a las decisiones que toma el Estado ya que aun previniendo lo mejor posible la respuesta de las empresas e individuos, estos podrían tomar actitudes diferentes a las planificadas. Esta incertidumbre es válida tanto para los agentes privados contemplados dentro del programa público como también para aquellos agentes privados no contemplados en el programa (no incluidos dentro del público objetivo del programa o decisión), con lo cual la incertidumbre en torno a las decisiones tomadas podrá ser aún mayor.

En el caso regulatorio, la falla del Estado se enfoca en la respuesta del privado a la regulación impuesta. El mecanismo elegido para la regulación puede provocar incentivos perversos a las empresas reguladas. En particular, por ejemplo, un mecanismo en el cual el precio aprobado por el regulador depende de los costos medios analizados por el organismo regulador, las empresas tendrán incentivos claros para invertir en capital, de tal manera que sea posible incrementar sus costos medios y con ello la tarifa a los usuarios aprobada por el regulador¹¹ (Leyva, 2007, p. 115).

c. Problema de consistencia de las decisiones

Esta falla reguladora se relaciona con la falla del Estado denominada “limitaciones impuestas por los procesos políticos” la cual se refiere a las dificultades planteadas por el proceso político a través del cual se toman las decisiones. Entre estas dificultades se encuentra el enfoque cortoplacista que pueden adoptar algunos agentes políticos y la alta referencia de los procesos electorales que poseen al momento de tomar decisiones importantes. Además, los políticos tienen incentivos para actuar en interés de determinados grupos de presión, los cuales pueden ser colectivos ciudadanos, ciudades, regiones, empresas, sectores económicos, etc. Estas inclinaciones por algunos intereses influirán en el comportamiento del político y provocarán que ejerza influencia en los procesos burocráticos del sector público en aras de conseguir eficacia en cuanto a los objetivos que se encuentran detrás de los intereses representados.

En el caso regulatorio, la falla del Estado privilegia las decisiones con enfoques temporales. Si bien estas decisiones no necesariamente se ven ligadas a presiones políticas o electorales, la falla hace referencia únicamente al cambio de política reguladora. Esto se puede explicar de la siguiente manera. Idealmente, las decisiones reguladoras suelen establecer limitaciones o incentivos al comportamiento de las empresas que comprenden un periodo de tiempo generalmente extenso y que corresponden a la alternativa más eficiente en un momento determinado. Por otra parte, puede que, transcurrido un tiempo considerable, la decisión tomada no sea la más adecuada, especialmente en contextos constantemente cambiantes. En este sentido, “dado que los gobiernos tienden a tomar decisiones con un horizonte temporal corto (generalmente igual al periodo de gobierno), la eficiencia estática puede diferir de la eficiencia dinámica” (Hernández, Sánchez, & Celderon, 2005, p. 11).

¹¹ Este efecto es conocido como el efecto “Averch Johnson”. Además de ello, Lasheras reconoce que “(...) aunque el regulador optara por hacer que el beneficio de las empresas reguladas fuera igual a cero, aprobando unas tarifas exactamente iguales a los costos medios, surgirán dos nuevos problemas difíciles de resolver: los incentivos a no reducir costes y los incentivos a no revelar información verdadera” (s.f., citado en Leyva, 2007, p. 115).

De esta manera, esta falla de regulación hace alusión a la inconsistencia dinámica que se puede encontrar al analizar la actitud de los reguladores a través del tiempo:

El problema de “inconsistencia dinámica” surge debido al conflicto que enfrentan las autoridades –regulador- para la operacionalización de políticas óptimas en diferentes periodos de tiempo, la actitud del público ante esta disyuntiva y la forma en que la relación entre la autoridad y el público en estas circunstancias puede llevar a un equilibrio no óptimo (Galván y Schwartz, 2002, citado en Sifontes, 2003, p. 6).

Por otra parte, la credibilidad de los OR se vería mermada si es que los cambios en las políticas reguladoras varían constantemente y por ende, el desempeño de la industria regulada recaería por la falta de agentes interesados en ser parte de la industria producto del comportamiento del regulador. Es decir, las firmas reguladas tendrían dudas sobre el nivel de tarifas (por ejemplo) que el regulador podría aprobar en el futuro, por lo cual, frente a la incertidumbre, podría derivar en una inversión por debajo del nivel socialmente óptimo, generando una subinversión (Guash y Spiller, 1999; Spiller, 1998; Levine, Stern y Trillas, 2002; citados en Sifontes, 2003, p. 6).

En esos casos también es de importancia el comportamiento oportunista que pueda adoptar el regulador, muchas veces influido por el gobierno de turno, en base a la consideración de los altos costos fijos asumidos por el operador privado y que corresponde una barrera de salida para el mismo.

2.3.2. Fallas de la regulación propias de su rol regulador

En este apartado se analizará la única falla reconocida por la literatura en materia de regulación económica que no se encuentra relacionada con las 4 fallas del Estado reconocidas por la Economía política¹². Esta es, la falla de captura reguladora y será explicada a continuación.

a. Problema de captura

La falla de la regulación referida al problema de captura se refiere a la capacidad y eficacia con la que cuentan los grupos de interés al tratar de influir en el OR para poder conseguir rentas a su favor. Esta influencia por parte de los intereses particulares puede venir tanto desde el sector público, las empresas reguladas y de los consumidores. En este sentido, comúnmente se hace referencia a que

¹² Las fallas del estado son 4. A parte de las tres mencionadas en el punto anterior de “fallas de la regulación provocadas por su naturaleza pública” existe una adicional que no fue mencionada por no ser relacionada a ninguna de ellas. Esta es “el control limitado de la burocracia”.

los mayores problemas de captura devienen del sector público y de las empresas reguladas, pues ellos son los grupos de interés con mayor capacidad de organización y de movilidad de recursos.

Los problemas de captura de cada uno de estos agentes son discutidos por la literatura de manera diferenciada bajo los conceptos de riesgo de politización, para el caso de la captura política, y de riesgo de captura, para el caso de captura por parte de la(s) empresa(s) regulada(s).

a.1. Riesgo de politización.

El riesgo de politización hace referencia a la captura política del OR por parte de Legislativo o del Ejecutivo. Esta captura se genera por el alto impacto que tienen las decisiones reguladoras en los ciudadanos y por ende, en la masa votante y sus inherentes presiones populares para reducir los precios de los servicios.

Estas circunstancias pueden ser desarrolladas también de la siguiente manera:

El regulador puede someter sus decisiones a las necesidades del gobierno, prefiriendo adoptar por ello medidas que resulten favorables al actual gobierno en el corto plazo, pero que sean contrarios a la promoción de las inversiones en los sectores regulados en el largo plazo, generando desincentivos a invertir en los privados, por no remunerar correctamente sus inversiones (Leyva, 2007, p. 116).

El riesgo de captura de los OR por parte del escenario político puede ser abarcado conceptualmente desde la teoría de agencia. Esta relación nace en la delegación de facultades que hacen los políticos hacia este tipo de organismos públicos y en la manera en que los primeros diseñan y emplean los controles creados para los OR. Es en base a estas ideas que en este apartado se desarrollará la base teórica de la captura política de los organismos reguladores.

Para comenzar, la teoría de agencia reconoce a los dos actores partícipes en la relación: los políticos y las agencias reguladores. Entre ellos, la teoría de la agencia supone a un actor (el principal) que delega algunas facultades hacia el otro agente (el agente) debido a algunas funciones útiles que poseen los últimos para abordar algunos problemas del primero. Como lo menciona Thatcher & Stone (2002, citado en Hernández, 2007, p. 64):

1. Reducir asimetrías de información en decisiones técnicas y complejas en las que los políticos carecen del nivel específico de conocimiento.
2. Disminuir los costos de la toma de decisiones en los que incurren los políticos al diseñar y negociar las decisiones detalladas de políticas públicas.

3. Eludir la culpa de decisiones impopulares y políticas fallidas asignando la responsabilidad a la agencia.
4. Cumplir los compromisos que en materia de políticas públicas hacen los políticos con distintos actores (por ejemplo, inversionistas y electores).

La relación nace con la expectativa que el resultado final de la misma produzca beneficios mayores que los costos en que se puedan incurrir. En este caso particular, el papel del “principal” es adoptado por los políticos y el papel del “agente” por la agencia reguladora y en este sentido, “los principales son los políticos electos que utilizan su autoridad para establecer agencias reguladoras mediante un acto público de delegación” (Thatcher y Stone, 2002, citados en Hernández, 2007, p. 64)

En este sentido y de acuerdo a la concepción de Thatcher y Stone (2002, citados en Hernández, 2007), esta relación de delegación parte de reconocer la diferencia entre legitimidad que poseen ambas instituciones. Por una parte, los políticos, como parte del poder legislativo del gobierno, son parte de las “instituciones mayoritarias” pues tienen la legitimidad política producida por las elecciones democráticas directas. En cambio, los autores reconocen que los OR son “instituciones no mayoritarias” al no poseer este grado de legitimidad social. En sus palabras, este tipo de instituciones vendrían a ser, según Thatcher y Stone (2002):

Las entidades gubernamentales que a) poseen y ejercen cierta concesión de autoridad pública especializada, distinta de la de otras instituciones, pero b) no son elegidas directamente por el pueblo ni son administradas directamente por funcionarios electos (Citados en Hernández, 2007, p. 62).

Sin embargo, una perfecta relación de agencia correspondería a aquella en donde los intereses del agente correspondan a los del principal, de tal manera de que ellos tengan los incentivos naturales para desempeñarse de la manera más eficiente posible. Pero, en la realidad es posible reconocer que el acto de delegación implica lo que se denomina “costos de agencia” que provocan divergencias en la relación. Estos costos consisten en “la situación en la que las decisiones tomadas por el agente difieren de las que favorece el principal, ya sea por elusión o desprendimiento” (Hernández, 2007, p. 65).

El costo de agencia por elusión hace referencia a escenarios con información asimétrica entre el principal y el agente en donde el último es el que cuenta con información privilegiada y puede seguir sus propios intereses en desmedro de los intereses del principal. Por otro lado, el costo de agencia por desprendimiento se refiere al escenario en donde las decisiones del agente difieren de las

del principal debido a problemas institucionales que se escapan de las manos del principal y del agente, incluso cuando los intereses de estos concuerden.

Estos costos despiertan la preocupación natural de los actores políticos pues configurarían escenarios en donde organismos con facultades delegadas ejercen sus poderes difiriendo con los intereses políticos prevalentes.

Frente a ello, los principales (políticos) se interesarán primordialmente en el diseño de la agencia de los OR para poder minimizar estos costos de agencia mediante mecanismos de controles al agente. La literatura permite reconocer dos tipos de controles: los ex ante y los ex post que pueden ser definidos de la siguiente manera:

Los controles ex ante están determinados por el acto de la delegación e incluyen la estructura de la agencia, el ámbito regulador delegado, los instrumentos de los que dispone la agencia, así como los requisitos procedimentales que deben seguirse. En cambio, los controles ex post se usan mediante el desempeño de la agencia. Incluyen el monitoreo (es decir, la supervisión del congreso) y las sanciones positivas y negativas (por ejemplo, controles presupuestales, poder para destituir a funcionarios, control sobre los nombramientos y poder para invalidar las decisiones de la agencia (Calvert, McCubbins y Weingast, 1989, McCubbins, 1985, Pollack, 1997, citados en Hernández, 2007, pp 65-66)

Esta lógica supone la consideración de todos los problemas que surjan mientras dure la relación de agencia al momento de delegar. Por ello, esta consideración o motivación determina el tipo de facultades transferidas y éstas, a su vez, determinan los controles diseñados. Por ello nace una relación importante entre las facultades concedidas y los controles diseñados; y es esta relación la que determina lo que se conoce como “zona de discreción teórica”, la cual “está constituida por la suma de las facultades delegadas por el principal al agente, menos la suma de los controles de los que puede disponer el principal” (Thatcher & Stone, 2002, citados en Hernández, 2007, p. 66).

Se denomina a esta zona como “teórica” pues analiza la relación entre facultades delegadas y los controles establecidos al momento de diseñar la agencia reguladora. Pero la relación entre los políticos y los reguladores es también dinámica y por ende el análisis de la relación debe contener un componente dinámico que es denominado como “Independencia práctica” o “zona de discreción práctica” que se fundamenta en dos aspectos reales: “a) el ejercicio del poder por parte del agente (regulador) y b) la aplicación de los controles por parte del principal. La independencia no solo depende de la ley, son también de su aplicación.” (Hernández, 2007, p. 71).

Por todo ello, se reconoce que la captura del regulador por parte de los políticos será producto de la aplicación de los controles diseñados sobre el regulador, la manera en que son aplicados, y la magnitud del impacto que tienen estos controles en el desempeño eficiente de dicho organismo.

a.2. Riesgo de captura.

Por otra parte, el riesgo de captura corresponde al control de las decisiones reguladoras por parte de las empresas reguladas al poder ejercer un alto grado de influencia en el mismo. Este control no debe ser entendido como un control total del regulador, sino como la influencia, capacidad de incentivar algunas decisiones o capacidad de veto de algunas otras que puedan tener algunos regulados en el regulador en lo referido a algunos aspectos relevantes para las operaciones y los resultados del primero. De esta manera: “Las empresas reguladas pueden intervenir en los agentes reguladores, aprovechando un problema de riesgo moral de sus trabajadores, logrando que éste expida normas que terminen beneficiando a las empresas reguladas” (Leyva, 2007, p. 115).

Este riesgo de captura fue el que dio inicio a la “Teoría económica de la regulación” que se definía en base a la concepción de los grupos de interés y rechaza la idea básica de la “Teoría del interés público” que defendía que los OR actuarían siempre defendiendo el interés público, provocando un comportamiento eficiente del mercado. Pero, el desarrollo de los mercados y de los agentes provocó que esta teoría se alejara de la realidad y que en muchas ocasiones la regulación pueda ser concebida como una protección de los intereses privados en desmedro del público. Por ello y en relación al riesgo de captura, la “Teoría económica de la regulación” considera a la regulación como:

Un producto sujeto a la lucha ordinaria del mercado de oferta y demanda. En el lado de la demanda encontramos grupos de interés cohesionados políticamente que buscan regulaciones favorables para aumentar sus beneficios o ganancias. En el lado de la oferta encontramos a los políticos o a los responsables de la administración que adoptan esas regulaciones a cambio de votos, poder, dinero u otras consideraciones (Cases, 1995, citado en Leyva, 2007, p. 115).

Por otra parte, la teoría de captura de los OR fue desarrollado por Stigler (1988, p. 84), y sostiene que:

La regulación es adquirida por la industria y que es diseñada y opera primordialmente para su beneficio (...) El problema de la regulación es el problema de descubrir cuándo y por

qué una industria (u otro grupo del mismo parecer) es capaz de utilizar al Estado para sus propósitos, o es escogido por el Estado para ser utilizado para propósitos ajenos.

Las industrias, como parte de sus estrategias de maximización de beneficios, pueden ver como atractivos algunas facultades o atributos exclusivos del Estado. Particularmente, ven como deseable poder influir en el manejo del poder de coerción del Estado. Este poder, a opinión de Stigler (1988), otorga cuatro medidas políticas a las que una industria puede aspirar:

a) Los subsidios directos de dinero

Preferida en los casos en que se puede limitar la lista de beneficiarios con un mecanismo aceptable, ya que a cualquier monto del subsidio, este se disipará entre un número creciente de competidores que entren al mercado motivados por la existencia de dicho subsidio.

b) El poder de control de entradas de nuevos competidores en un mercado específico

En palabras de Stigler (1988, p. 86): “toda industria o profesión que posea el poder político suficiente para utilizar al estado intentará controlar las entradas al mercado. Además la política será configurada de tal forma que desacelere la tasa de crecimiento de las nuevas empresas”. Este control de entradas también puede tomar figura de aranceles o impuestos proteccionistas.

c) Los controles que afecten a los bienes sustitutos y complementarios

Industrias relacionadas buscarán medidas reguladoras que mejoren los beneficios entre ellas. En este sentido, entre productos complementarios se generarán alianzas y entre productos sustitutos se buscará prohibiciones que permitan disminuir el poder competitivo de dicho producto sustituto.

d) Las políticas de fijación de precios

Siempre el control de precios permitirá tasas de rendimiento considerablemente beneficiosas para los privados, especialmente en sectores con recursos limitados en donde se puedan presentar deseconomías de escala.

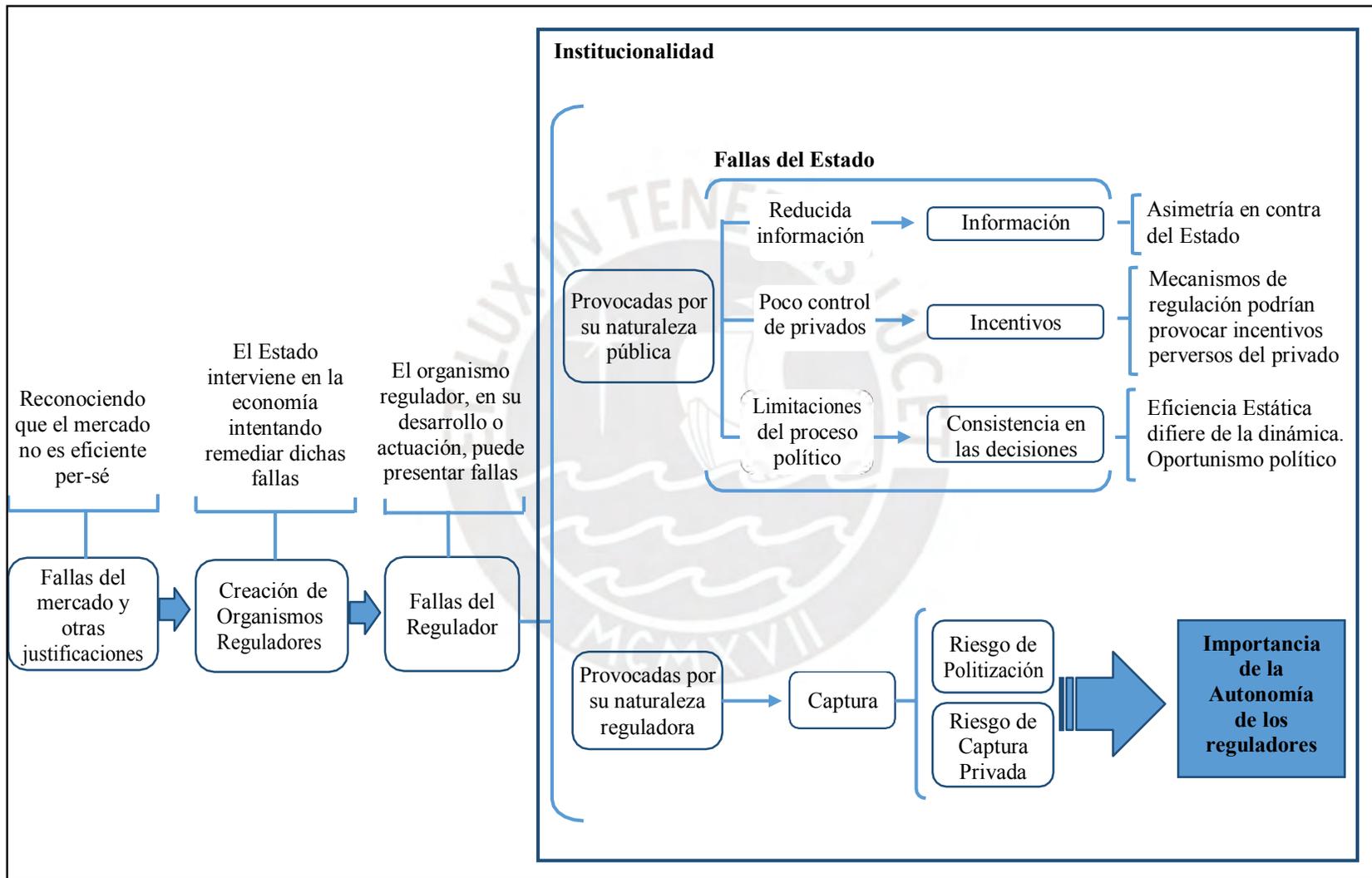
Cabe resaltar que de acuerdo a las concepciones de Stigler (1988), la captura del regulador por parte de los operadores privados usa como medio a los políticos electos. Él asume que los regulados emplean el apoyo económico a campañas políticas y a candidatos con la finalidad de que, posteriormente, estos puedan retribuirles mediante su capacidad para influir en la decisiones reguladoras.

De esta manera es posible reconocer cómo el riesgo de politización y de captura privada de los organismos reguladores se constituye como una falla fundamental de la regulación. La importancia de reconocer lo expuesto es que la captura reguladora es contraproducente con los objetivos fundamentales de la regulación. Esto se debe a que siendo el regulador capturado, éste no tenderá a procurar la eficiencia del mercado sino que producirá decisiones favoreciendo a determinado grupo de interés. Es por esto que resulta esencial reconocer los atributos con los que cuenta el regulador para hacer frente a esta falla reguladora, esto es, los atributos que le aseguran una autonomía en el regulador.

A modo de resumen esquemático de este capítulo, de manera general se podría diagramar el marco teórico a desarrollar de la siguiente manera:



Figura 8: Esquema general del marco teórico empleado para determinar la importancia de la autonomía de los organismos reguladore



CAPÍTULO 3: MARCO CONCEPTUAL: AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES Y LOS FACTORES A INCLUIR EN SU DISEÑO

Después de reconocer la fundamentación del rol regulador del Estado, el presente marco conceptual pretende aterrizar la revisión bibliográfica al tema de autonomía de los organismos reguladores. Para ello, el presente capítulo se inicia con la definición del concepto de autonomía haciendo la especial aclaración en cuanto al uso indistinto de las palabras autonomía e independencia. Posteriormente se desarrolla la importancia que tiene la autonomía en un organismo regulador reconociendo los problemas de captura del regulador, tanto por influencia pública como privada.

Asimismo, se describirá la institucionalidad del país para reconocer cómo es que está influye en los atributos de autonomía del regulador. Y, como último punto, se desarrollan los factores organizacionales que se relacionan con la autonomía del regulador describiéndolos conceptualmente y caracterizándolos para culminar mencionando la relación de cada uno de ellos con la autonomía de la agencia. Es por lo expuesto que el presente capítulo supone un marco de análisis de los factores que se relacionan a la autonomía de las agencias por la identificación y caracterización de las mismas.

1. Definición de Autonomía

Frente a las fallas de la regulación identificadas y los problemas de captura desarrollados, se hace necesario el establecimiento de agencias reguladoras autónomas. La importancia de la autonomía de los reguladores recae en que, sin ella, las agencias serían influenciadas (capturadas por los grupos de interés) desvirtuando la función económica y social para las que fueron creadas. La presente sección busca ofrecer una definición de autonomía reguladora que será empleada en el presente trabajo.

La “autonomía” de los OR, también puede ser reconocida en la teoría de la regulación con el término de “independencia”. En este sentido, las ARI (*Agency Regulatory Independent*) o agencias reguladoras independientes nacen como una alternativa de solución a las fallas de la regulación. La independencia del regulador será dada por la capacidad del mismo de poder solucionar los riesgos de politización y de captura y, por ende, ser independiente del poder político y de las firmas reguladas.

Asimismo, “a menudo se asume que una regulación efectiva es sinónimo de un regulador independiente y si este no posee independencia formal del gobierno no puede catalogarse como

tal” (Stern, 1997, citado en Sifontes, 2003, p. 10). El término de independencia o autonomía, a utilizarse en la presente investigación, hace referencia:

Al grado de autonomía que puede tener el regulador para tomar decisiones aisladas del poder político y las firmas reguladas, asumiendo que la regulación de servicios públicos tiene como finalidad: proteger a los inversores del oportunismo gubernamental y promover la eficiencia económica (Sifontes, 2003., p. 13).

Adicionalmente, de acuerdo al análisis desarrollado por Smith (1997, citado en Quintanilla, 2004, p. 20), es posible reconocer dos elementos principales de independencia: “el aislamiento de influencias impropias, y las medidas para promover el desarrollo y aplicación de aptitudes o competencias técnicas”. Ambas destacan la importancia de la autonomía y del tecnicismo propio de los reguladores.

En segundo término, la teoría económica moderna desarrolló el concepto de “autonomía” propiamente dicho. Ésta es definida de la siguiente manera:

La autonomía se define como la capacidad del organismo regulador para establecer políticas y acciones basadas en el interés de todos los agentes económicos (...). Las decisiones que tomen estos organismos deben ser moralmente correctas, técnicamente factibles e intelectualmente defendibles (Oberlander, 2001, citado en Quintanilla, 2004, p. 20)

De esta manera, las decisiones óptimas de los OR podrán ser criticadas por todos sus grupos de interés, incluyendo a la esfera política, el sector privado y la ciudadanía. Pero, aún en este escenario, todos estos intereses deberían ser técnicamente analizados y alineados a los objetivos esenciales del regulador en una economía de servicios públicos. Asimismo, autores como Stern y Holder (1999, citado en Quintanilla, 2004) consideran imposible imaginar una independencia absoluta de los reguladores ya que, al ser parte y creados por el poder político y los gobiernos, estos siempre querrán retener algunos elementos claves de control. Por ello se sostiene que:

Debe considerarse que la independencia es relativa a la extensión de los poderes otorgados, a la claridad en la que son atribuidos y a las obligaciones que se asume como consecuencia de publicar y justificar el uso de tales facultades (Stern y Holder, 1999, citado en Quintanilla, 2004, p. 22).

Como se pudo reconocer ambos términos, independencia y autonomía, resaltan la importancia del aislamiento del regulador frente a la influencia de sus grupos de interés. Por ello, para el presente trabajo se procede a emplear la bibliografía relacionada a ambos términos de

manera indiferenciada. En conclusión, los términos independencia y autonomía son muy similares y, para el presente trabajo, pueden ser usados indistintamente.

2. Importancia de la Autonomía

Los OR están expuestos al problema de captura, ya sea del poder político o de las empresas reguladas. La literatura reconoce dos importantes problemas que se resuelven al constituir organismos autónomos. Estos son los problemas de inconsistencia en el tiempo y el problema de credibilidad del compromiso de la regulación¹³.

El primero de ellos se relaciona a la subinversión que se produciría si el sector regulado percibe que el Estado pueda desarrollar comportamientos oportunistas (como la expropiación) debido a la naturaleza de la inversión (activos hundidos). Por eso, “si no hay compromiso y los activos son hundidos, la subinversión siempre se mantendrá como una seria preocupación, quizás en forma de un mal mantenimiento o uso de las tecnologías ineficientes” (Montoya, 2007, p. 24).

Frente a este problema, en épocas pasadas, la solución se encontraba en emplear la propiedad pública, esto es, encargar a organizaciones o empresas estatales el desarrollo de las actividades e inversiones. Pero esta solución implicaba importantes costos y prácticas ineficientes que sobrepasaban los beneficios. Es por ello que “se ha recurrido a la solución de privatizar y delegar estratégicamente en un regulador relativamente pro-industria, de manera similar que los gobiernos delegan la política monetaria en un banquero central adverso a la inflación” (Montoya, 2007, p. 25). Por ello, una solución a este problema es la delegación de la regulación de estos sectores en agencias reguladoras autónomas o independientes que puedan sostener el compromiso regulatorio.

Por otra parte, en relación al problema de credibilidad del compromiso de la regulación, la relación se establece a que después de generadas las agencias reguladoras, el sistema legal e institucional permita un “compromiso creíble del gobierno en no interferir en la independencia del regulador” (Montoya, 2007, p. 26). Frente a esto es importante la autonomía práctica con la que cuente el regulador, pues muchas veces este compromiso no se supedita únicamente al marco normativo ya que:

Las leyes (independencia de jure) permiten un amplio margen para la interpretación y como Cukierman (1992, p. 383) señala, incluso cuando las leyes son muy específicas, esto pudiera no ser operacional si no existe una tradición o manera de pensar

¹³ Estos han sido previamente abordados en el acápite de las fallas de la regulación.

en el gobierno de que las cosas deben de hacerse de una manera distinta (Montoya, 2007, p. 27).

En relación a ambos problemas, el rol fundamental de la agencia reguladora, y donde reside la importancia de su autonomía, es la capacidad de manejar los intereses naturales de todos los agentes para lograr el objetivo económico propuesto de manera eficiente. En este sentido, el regulado debe de ser:

(...) capaz de desarrollar una política de credibilidad que soporte las presiones de corto plazo (bajar los precios sin que se cubran todos los costos, incluyendo las cuasirentas, que, por ejemplo, pudieran ser las rentas derivadas de innovaciones tecnológicas aun no difundidas) para que cumpla sus promesas a largo plazo (Montoya, 2007, p. 29).

Asimismo, es importante reconocer las restricciones a la autonomía absoluta del regulador que limita la posibilidad que este busque otros fines que no sean los intereses sociales a largo plazo (Montoya, 2007). Estos mecanismos que limitan la discrecionalidad absoluta del regulador son: los procedimientos de apelación, la transparencia, el *accountability* y un sistema de sanciones¹⁴. En parte, este problema podría ser superado con la existencia de contratos regulatorios o de concesiones estrictas y precisas¹⁵, aunque en la práctica, no es tan viable como aparentemente parece. En este sentido se puede resaltar:

Si los contratos (...) son posibles, la discreción del regulador es menos necesaria. Sin embargo, llegar a contratos completos es aún más complicado en países en vías de desarrollo que en los desarrollados. La regulación discrecional puede ser reemplazada por reglas ex ante, pero estas tienden a desempeñarse mal si hay contingencias no esperadas. Además, en muchos casos la regulación y los contratos son complementarios porque: i) algún tipo de supervisión es necesaria para hacer cumplir los acuerdos previos y para reaccionar a contingencias no esperadas o renegociaciones de contratos; y ii) si la regulación independiente y discrecional busca obtener legitimidad social y credibilidad en el mercado, necesita ser acompañada de mecanismos de control social rendición de cuentas y procedimientos adecuados (Montoya, 2007, p. 28).

A modo de resumen, el concepto de “buen gobierno de la regulación” desarrollado por Sirtaine (2005) menciona que el OR debe estar desligado de influencias externas que perturben el objetivo económico que persigue. Éste concepto de buen gobierno de la regulación se define como:

¹⁴ Estos serán tratados más adelante en el apartado “4. Factores organizacionales asociados a la autonomía de los Organismos Reguladores”.

¹⁵ Algunos expertos entrevistados en la investigación lo llaman “Regulación por Contratos”.

Unas reglas claras, estables y predecibles, una interpretación puramente profesional y técnica de la ley y los contratos, una habilidad para soportar las influencias y las presiones de los accionistas así como del gobierno y los operadores, y el establecimiento predecible y adecuado de los recursos (Montoya, 2007, p. 10).

Se concluye que la autonomía puede ser definida como a la protección frente a la influencia que puedan ejercer los tres grupos de interés del mercado regulatorio (empresas, políticos y ciudadanos) que permita al OR la adopción de decisiones técnicas para promover el desarrollo sostenible del mercado regulado apuntando a la eficiencia económica. Asimismo, la autonomía de los reguladores frena el oportunismo político y le otorga credibilidad al sistema regulatorio, las cuales son condiciones básicas para el desarrollo del mercado regulado.

3. Institucionalidad del país y la autonomía de los organismos reguladores

Se define a las instituciones como: “restricciones creadas que estructuran la política, la economía y la interacción social. Consisten en restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) y formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) (Traducción propia)” (North, 1991, p. 97). Estas tienen como propósito crear orden y reducir la incertidumbre en las transacciones e intercambios económicos. Asimismo, las instituciones actúan como una estructura básica de incentivos para el desarrollo de la economía, configurando sus cambios, ya sea de crecimiento, recesión o caída (North, 1991). A diferencia de las instituciones, las organizaciones son grupos de individuos unidos por un propósito común¹⁶ (North, 1990).

El mayor desarrollo institucional en un país tiene como beneficio la disminución de los costos de transacción¹⁷ en su economía. Una economía con problemas institucionales eleva sus costos totales¹⁸, son menos competitivas y generan menor bienestar para sus integrantes. De este modo, la sociedad busca generar condiciones para que la producción de bienes y servicios sea más eficiente (Stark, 2001). El progreso de las naciones depende de que las instituciones provean normas claras, conocidas, aplicables a todos, coherentes y aceptadas por la mayoría (Burki & Perry, 1998).

¹⁶ North (1990) las clasifica en: políticas (partidos políticos, consejos ciudadanos, agencias reguladoras), económicas (empresas, cooperativas, sindicatos), sociales (clubs, la iglesia, asociaciones deportivas) y educativas (escuelas, universidades).

¹⁷ Se entiende por costos de transacción a los “costos asociados a la relación de las transacciones en mercados y jerarquías (...) los costos de obtener y manejar la información, de diseñar, supervisar y hacer cumplir los contratos, de resolver posibles disputas y de poner al alcance de los agentes los bienes y servicios que se transan en los mercados” (Stark, 2001, p. 4).

¹⁸ North (1990) menciona que los costos totales de una economía está conformada por los costos de transacción y de producción.

Para ello se necesita un desarrollo institucional, entendido como “la transacción desde un conjunto de reglas a otro más eficiente que reduce costos de transacción y responde mejor a las aspiraciones de la sociedad en su conjunto” (Stark, 2001, p. 4)

De acuerdo con North (1981, 1990, citado en Levy y Spiller, 1993, p. 221) las dotaciones institucionales (*institutional endowment*), o características institucionales básicas de cada país son cinco:

1. Poder Legislativo, poder ejecutivo y su interacción: se trata de todos los mecanismos formales por los cuales se nombra a los legisladores y tomadores de decisiones; se hacen e implementan leyes y regulaciones; y se determinan sus relaciones entre estos dos poderes.
2. Poder Judicial: son los mecanismos formales de designación de jueces y la estructura interna de justicia. La resolución imparcial de conflictos entre privados y entre privados y Estado.
3. Capacidades administrativas: capacidad de la administración pública para la utilización de sus recursos de manera eficiente y la disminución de los costos de transacción en el mercado.
4. Costumbres y normas informales: normas comúnmente aceptadas que actúan como restricciones tácitas sobre organizaciones y/o individuos.
5. Patrón de conflictos sociales: son los conflictos entre grupos sociales con intereses o ideologías distintas (Traducción propia).

Estas características institucionales básicas o *institutional endowment*, restringen las reglas de conducta y los incentivos en la regulación. Asimismo, determinan la forma y severidad de los problemas regulatorios, la credibilidad de las políticas tomadas por el regulador y compromisos asumidos por el Estado y por las empresas reguladas (Levy y Spiller, 1993).

Asimismo, Sifontes (2003, pp. 7-8) describe cómo cada una de estas características institucionales se relaciona con el sistema regulatorio:

1. Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y su interacción: esta interacción determina el grado de discrecionalidad que pueden ejercer los gobernantes en la actividad reguladora.
2. Poder Judicial para solución de conflictos: la existencia de un poder judicial fortalecido, surge como alternativa para disminuir el poder discrecional del ejecutivo y el legislativo, dada la incapacidad de los procedimientos y leyes administrativas.

3. Patrón de conflictos sociales: supone la confrontación entre grupos de presión con intereses en conflicto y los conflictos generados por causas ideológicas.
4. Capacidad administrativa: se refiere a la capacidad que posea el sector público para disminuir costos de transacción durante la actividad reguladora.
5. Normas informales: función cumplida por la tradición y normas de aceptación generalizadas para contener las actuaciones discrecionales llevadas a cabo en la actividad reguladora.

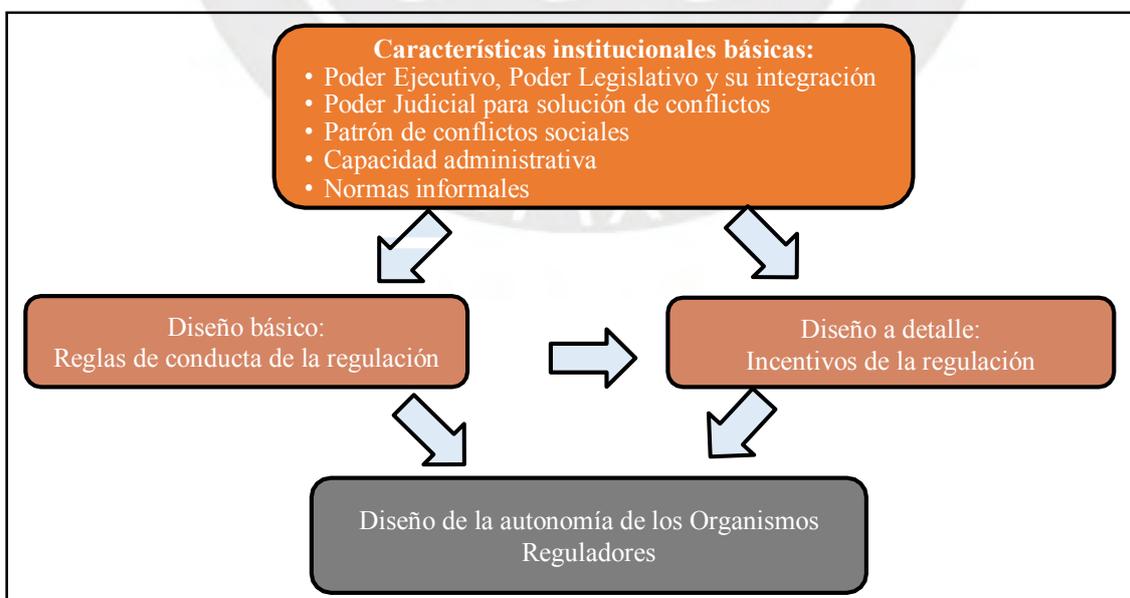
A su vez, las organizaciones (públicas o privadas) se estructuran y operan de acuerdo a sus objetivos, principios e incentivos dados por su ámbito de acción e institucionalidad (Stark, 2001). De esta manera Levy y Spiller (1993) sugieren ver a la regulación como un problema de diseño con dos niveles: diseño básico y diseño a detalle.

En el diseño básico del sistema regulatorio están las reglas de conducta de la regulación. Esto es, los mecanismos que impone la sociedad para limitar o mitigar la discrecionalidad de los reguladores, a la vez que su resolución de conflictos (Quintanilla, 2005; Levy y Spiller, 1993).

Por su parte, el diseño a detalle establece los incentivos en el diseño regulatorio. Comprende las normas específicas o marco regulatorio como son los sistemas de precios, subsidios directos o cruzados, políticas de competencia e ingreso al mercado, reglas de interconexión, etc. (Quintanilla, 2005, Levy y Spiller, 1993).

En la Figura 9 se presenta un esquema resumen del problema del diseño regulatorio de acuerdo a Levy Spiller (1993).

Figura 9: Contexto institucional de la regulación



Adaptado de: Sifontes (2003).

Quintanilla (2009, p.24) menciona que “Las características institucionales de un país delimitan la estructura reguladora que se quiere implantar. Una adecuada división de poderes minimiza el riesgo de politización e incentiva la autonomía del organismo regulador, cuya garantía permite considerarla como una opción válida en las reformas”.

De igual manera, si los incentivos y reglas de conducta se desarrollan de forma idónea, la empresa regulada tendrá un mejor desempeño en sus inversiones y una mejor calidad de servicio para los consumidores. Cada país, de acuerdo a sus características institucionales básicas, establecerá diseños regulatorios diferentes (Levy y Spiller, 1993, citado en Sifontes, 2003).

Cabe mencionar que una disparidad entre un cambio institucional y un desarrollo organizacional¹⁹ puede ocasionar fracasos en diversos programas, no por su diseño o implementación, sino porque no son viables en dicho marco institucional. Muchos países han realizado cambios en las reglas de juego (institucionalidad formal), sin embargo, las organizaciones no han cambiado al mismo ritmo. Esto dificulta la consolidación y profundización del cambio institucional emprendido (Stark, 2001).

Si bien, existe una relación entre características institucionales de un país con el desempeño del OR, para efectos de la presente investigación, no se abordará dicha relación. La investigación está enfocada en los factores organizacionales de la propia agencia reguladora y su influencia en la autonomía²⁰.

4. Factores organizacionales asociados a la autonomía de los organismos reguladores

En el presente trabajo académico se entiende por “factor organizacional” a aquellos elementos que contribuyen a generar determinado resultado en una organización. En el caso de la autonomía de los OR, éste concepto puede ser entendido como los atributos organizacionales con los que cuenta el regulador para reducir la injerencia o presiones de sus grupos de interés.

En la presente sección se pretende describir cada uno de los factores organizacionales encontrados en la literatura y relacionados con la autonomía de los OR. Es preciso aclarar que los siguientes diez factores organizacionales fueron encontrados en diferentes autores consultados y las definiciones aquí presentadas forman parte de un consolidado de todas las opiniones encontradas por cada factor.

¹⁹ El desarrollo organizacional se entiende como la transacción de un modelo organizacional a otro más eficiente y eficaz para cumplir las reglas institucionales (Stark, 2001).

²⁰ Para validar la pertinencia de estos factores en la institucionalidad peruana, se realizó entrevistas a expertos en regulación nacional. Esto se describe en el apartado “1. Factores relevantes para la autonomía de los organismos reguladores” en el capítulo 4.

Tabla 4: Relación de autores consultados por cada factor encontrado en la literatura

Nº	Factor Organizacional	Autores consultados
1	Mandato Independiente	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Quintanilla (Quintanilla 2004, 2009) • Carlos, Stark (Stark, 2001) • Farje Palma (Palma, 2013) • Domingo Sifontes (Sifontes, 2003) • Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2011) • Sergio Cifuentes (Cifuentes, s.f.)
2	Criterios de Designación	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Quintanilla (Quintanilla, 2004, 2009) • Farje Palma (Palma, 2013) • Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2011) • Marc. Quintyn y Michael Taylor (Quintyn y Taylor, 2002)
3	Estabilidad del Directorio	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Quintanilla (Quintanilla, 2004, 2009) • Farje Palma (Palma, 2013) • Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2011) • José Gallardo y Raúl Pérez-Reyes (Gallardo y Pérez-Reyes, 2004) • Marc. Quintyn y Michael Taylor (Quintyn y Taylor, 2002) • Sergio Cifuentes (Cifuentes, s.f.)
4	Presupuesto Autónomo	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Quintanilla (Quintanilla, 2004, 2009) • Carlos, Stark (Stark, 2001) • Farje Palma (Palma, 2013) • Domingo Sifontes (Sifontes, 2003) • Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2011) • José Gallardo y Raúl Pérez-Reyes (Gallardo y Pérez-Reyes, 2004) • Marc. Quintyn y Michael Taylor (Quintyn y Taylor, 2002) • Sergio Cifuentes (Cifuentes, s.f.)
5	Personal Calificado y Adecuado	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Quintanilla (Quintanilla, 2004, 2009) • Carlos, Stark (Stark, 2001) • Farje Palma (Palma, 2013) • Domingo Sifontes (Sifontes, 2003) • Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2011) • José Gallardo y Raúl Pérez-Reyes (Gallardo y Pérez-Reyes, 2004) • Marc. Quintyn y Michael Taylor (Quintyn y Taylor, 2002) • Sergio Cifuentes (Cifuentes, s.f.)
6	Procedimientos de Apelación	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Quintanilla (Quintanilla, 2004, 2009) • Carlos, Stark (Stark, 2001) • Farje Palma (Palma, 2013) • José Gallardo y Raúl Pérez-Reyes (Gallardo y Pérez-Reyes, 2004) • Marc. Quintyn y Michael Taylor (Quintyn y Taylor, 2002) • Sergio Cifuentes (Cifuentes, s.f.)

Tabla 4: Relación de autores consultados por cada factor encontrado en la literatura (Continuación)

Nº	Factor Organizacional	Autores consultados
7	Accountability (Responsabilidad)	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Quintanilla (Quintanilla, 2004, 2009) • Farje Palma (Palma, 2013) • Domingo Sifontes (Sifontes, 2003) • José Gallardo y Raúl Pérez-Reyes (Gallardo y Pérez-Reyes, 2004) • Sergio Cifuentes (Cifuentes, s.f.)
8	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Edwin Quintanilla (Quintanilla, 2004, 2009) • Carlos, Stark (Stark, 2001) • Farje Palma (Palma, 2013) • José Gallardo y Raúl Pérez-Reyes (Gallardo y Pérez-Reyes, 2004) • Marc. Quintyn y Michael Taylor (Quintyn y Taylor, 2002) • Sergio Cifuentes (Cifuentes, s.f.)
9	Protección legal a su trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Marc. Quintyn y Michael Taylor (Quintyn y Taylor, 2002)
10	Sistema de sanciones	<ul style="list-style-type: none"> • Marc. Quintyn y Michael Taylor (Quintyn y Taylor, 2002)

A continuación se define cada factor de acuerdo a los autores consultados. Es preciso aclarar que para mayor información al respecto se puede consultar el Anexo D en donde se encuentra el “Cuadro Teórico de Factores Concordados”.

4.1. Mandato independiente

Esté factor se refiere al mandato formal (marco jurídico) a través del cual se inserta el OR a la maquinaria gubernamental. Implica la ubicación del mismo dentro del aparato público y los atributos que se le otorgan.

Sus características son:

- Contar con un mandato claro y libre del control ministerial.
- Define los objetivos y responsabilidades de los organismos involucrados en el proceso regulador.
- Es importante que la normatividad y la regulación no estén a cargo de la misma institución.
- Se encuentra delimitado por contratos de concesión suscritos entre las empresas y el Estado.
- Posee mecanismos formales que relacionen al regulador con el ejecutivo.

La importancia de este factor es que determina la discrecionalidad del OR y determina, legalmente, que el regulador no esté sometido al control estatal cotidiano. Asimismo, permite distinguir con claridad los roles en el proceso regulador y determina quién dicta las políticas,

quién ejerce la actividad empresarial y quién la acción reguladora. Igualmente, un mandato legal que le otorgue estas características legitima la creación y la existencia de estos organismos dentro del aparato estatal.

4.2. Criterios de designación

Este factor establece los criterios profesionales y de probidad moral necesarios para la designación de los directores del OR. También involucra los requisitos para la designación del presidente de la entidad.

Sus características son:

- El establecimiento, claro y preciso, de los mecanismos por los cuales, los poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) pueden participar de la designación de los directivos de la organización.
- Es un proceso (concursos, competencias abiertas, convocatorias enfocadas, etc.) por el cual se designan a los directores.
- Establece los criterios profesionales específicos para los nombramientos de los directores. Entre ellas se puede encontrar a las calificaciones técnicas y experiencia, capacidad de gestión, manejo político, rectitud moral, independencia de criterios, entre otros.
- Hace referencia a las normas y bases de designación que consignan restricciones ex ante y ex post relacionadas a posibles conflictos de interés.
- Apunta al aseguramiento de la existencia de un cuerpo técnico de carácter multidisciplinario.

La importancia de este factor está en asegurar la idoneidad de los designados a fin de lograr un buen desempeño e independencia de los OR. De la misma manera, los criterios de designación evitan la vulnerabilidad de los organismos de ceder ante presiones o aceptar estímulos de los grupos de interés, pues otorga un cuerpo directivo con la suficiente capacidad técnica y profesional para defender posiciones independientes.

4.3. Estabilidad del directorio

Hace referencia a los atributos con los que debe contar un OR para lograr la estabilidad y continuidad del directorio en el ejercicio de sus funciones e impidiendo que los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) apliquen condiciones de interrupción inmotivada.

La literatura la caracteriza de la siguiente manera:

- Contar con periodos de mandatos estables y protección contra despidos arbitrarios, donde las causales de remoción estén previamente establecidas.

- Es fundamental la oportunidad en que el nombramiento de los directores es ejercido. Por ello es importante que los periodos de cada mandato no coincidan con periodos presidenciales.
- La literatura también suele priorizar el escalonamiento de mandatos para que los gobiernos sucesivos puedan sustituirlo solo de forma gradual. Esto asegura la continuidad y facilita el aprendizaje. Además reduce la incidencia del ciclo político.
- También es importante considerar la independencia de los miembros designados frente a las instituciones que representan.

Este factor es fundamental pues permite el desarrollo de la autonomía administrativa del regulador. Asegura la estabilidad y continuidad de las políticas reguladoras del directorio y fortalece la memoria institucional. Adicionalmente, la estabilidad del directorio permite un equilibrio entre el control ex post y el libre ejercicio de sus funciones respetando al periodo correspondiente.

4.4. Presupuesto autónomo

Se refiere al rol del ejecutivo y del legislativo en la determinación del presupuesto de la agencia reguladora y en su uso. Implica la fuente del financiamiento, la suficiencia de los recursos para el ejercicio de sus funciones y la libre disposición y afectación de su patrimonio (determinación, planeamiento y capacidad de gasto).

Acerca de este factor la literatura menciona lo siguiente:

- Determinar si la fuente de financiamiento es pública (cuando proviene enteramente del presupuesto público), privada (cuando los ingresos de la agencia proviene de una tasa cobrada a los regulados por el ejercicio de la regulación), o mixta (cuando combina ambas fuentes).
- Es importante la existencia de fondos garantizados y estables a través de los años que permitan una programación y planificación estratégica organizacional a mediano y largo plazo.
- Implica determinar también la influencia del ejecutivo y legislativo en el uso del presupuesto, incluyendo la dotación de personal de la agencia y los niveles salariales.
- Debe estar separado del control político.
- En muchos casos implica evaluar la inserción o no de la agencia en los sistemas administrativos públicos. En el caso peruano, el sistema de inversión pública y transparencia financiera (SNIP y SIAF).

- En algunos países no hay inserción en el proceso de formulación, aprobación y ejecución de su presupuesto anual. No dependen de las directivas, procedimientos y decisiones que envuelven el flujo presupuestal público.

La importancia de la autonomía presupuestal es que otorga una autonomía económica para el aseguramiento del cumplimiento de sus funciones sin tener que depender de recursos ordinarios. Influye en la capacidad de contratar personal, consultorías internacionales y contratación de terceros en general. Asimismo, este factor permite enfrentar de mejor manera el riesgo de politización pues elimina su dependencia en cuanto a la negociación del presupuesto anual. Finalmente, permite mayor consistencia entre competencia y capacidad técnica, dada la discrecionalidad del marco normativo.

4.5. Personal calificado y adecuado

Este factor, puede ser definido como la capacidad que tiene el regulador de establecer condiciones laborales para lograr una profesionalización de cuadros y asegurar un personal profesional altamente calificado. Por ello, este factor está relacionado a la gestión de los recursos humanos: definición de necesidades y puestos, selección del personal, desarrollo y motivación, capacitación; y evaluación.

Este factor está caracterizado de la siguiente manera:

- Se busca un adecuado nivel salarial. Esto, por lo general, implica una exoneración de los límites establecidos en la administración pública general, aunque ello no tiene por qué ser necesario. En general se defiende que las remuneraciones sean proporcionales a las necesidades del puesto, las responsabilidades y riesgos que asumen los profesionales en la entidad.
- También depende del régimen laboral público en el que se encuentren los trabajadores y de sus características particulares.
- Abarca al proceso de selección que hacen posible el ingreso del personal profesional. Por ello, es importante la capacidad de contratar sin restricciones a los profesionales. Los procesos deben ser intachables, transparentes y auditables a posteriori.
- La capacidad de ofrecer una clara y atractiva línea de carrera es importante para que el OR sea capaz de atraer personal calificado y adecuado.
- La importancia de contar con condiciones laborales adecuadas y convincentes que permitan un buen clima laboral entre los trabajadores.
- Para sostener al personal en un estado de calificación destacable es importante la formación y capacitaciones que ofrece la institución. Por ello, es importante que estas sean de alta calidad acorde a las necesidades del cuerpo técnico.

- El establecimiento de convenios como pasantías, prácticas pre-profesionales u otros es un mecanismo para asegurarse el nexo con organizaciones oferentes de personal calificado (universidades o institutos técnicos). Es un modo de captar personal calificado.
- La posibilidad y facilidades ofrecidas a los trabajadores de realizar labores académicas en institutos y universidades. Esto permite asegurar que dicho personal este continuamente actualizado por las labores propias de la exigencia académica y esto debería ser totalmente deseable para los OR.
- La posibilidad de ofrecer mecanismos de conciliación entre el trabajo y la vida privada (horarios flexibles). De esta manera, será más atractivo atraer nuevo personal.
- El establecimiento de perfiles laborales en la entidad también debería prever incompatibilidades y restricciones. Se reconoce la importancia de ofrecer programas de reinserción laboral e indemnización al cese que evite lo que se conoce como “puerta giratoria” o *revolving door*²¹.

Este factor ayuda directamente a garantizar la autonomía, pues permite atraer y retener personal calificado, capaz y motivado. Este tipo de personal podrá defender técnicamente las políticas y decisiones que adopten y esto frenará la influencia de actores interesados en las mismas. De la misma manera, se previene la corrupción de funcionarios al contar con mecanismos de selección rigurosos en donde se evalúe la probidad moral del funcionario, además que, su alta calificación profesional lo hará menos propenso a aceptar influencias externas en sus decisiones.

4.6. Procedimientos de apelación

La existencia de procedimientos de apelación se basa en la provisión de mecanismos que permitan una reconsideración y apelación de las decisiones de la agencia. Es una vía para que el regulado pueda observar las decisiones que no le parezcan del todo correctas o justas. Este comprende la vía administrativa y los tribunales de solución de controversias.

Sus características son:

- Depende del marco legislativo general y de las especificaciones legales de apelación de decisiones. En algunos casos implica la existencia de tribunales colegiados especializados en el tema de regulación, arbitraje externo o la participación del poder judicial.

²¹ Es el posible conflicto de interés donde los individuos pueden venir y/o regresar a la industria regulada con la posibilidad de sacar beneficios particulares por su anterior ocupación (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2005, p. 174).

- En el caso del poder judicial, es necesaria la existencia de cortes judiciales efectivas e independientes. Las mismas deberían de contar de una capacidad técnica para dirimir acerca del tema en controversia y de sus particularidades.
- Por lo general, esto no se da en países donde no hay una fuerte tradición judicial ya que toma periodos largos para conseguir una jurisprudencia sólida y relevante en temas de regulación.

Por ello, lo que se destaca de los procedimientos de apelación es la implicancia de otros actores que poseen capacidades propias. Ésta característica permite al regulador afrontar las responsabilidades de sus decisiones. Clarifica la relación entre regulado y regulador en cuanto a decisiones específicas. Finalmente, dota a las empresas reguladas y a los usuarios de un mecanismo de defensa frente a una discrecionalidad abusiva del regulador.

4.7. Accountability (Rendición de Cuentas)

Son los mecanismos que permiten y promueven la responsabilidad de informar o rendir cuentas de las acciones del regulador a un poder del Estado (ejecutivo, legislativo o Defensoría del Pueblo) u otros grupos de interés de la actividad reguladora (asociaciones de usuarios) transparentando las acciones y decisiones.

La literatura la caracteriza de la siguiente manera:

- Los mecanismos de transparencia debería estar expresados específicamente en la ley, en el diseño institucional y en el marco regulatorio del organismo.
- Se consideran las asistencias o respuestas a consultas y presentaciones ante el órgano contralor, el Parlamento o el Ejecutivo.
- Convocatoria a agentes interesados (públicos o privados) en los eventos institucionales en donde se ejerzan mecanismos de rendición de cuentas.
- Comprende documentos como: informes de decisiones técnicas, resoluciones de sustento por sanciones, memorias anuales, etc.

La importancia de este factor radica en someter al regulador al control de sus decisiones por parte de los grupos de interés. Verifica que el regulador no se desvíe de su mandato, comprobando el cumplimiento de sus responsabilidades y el grado de eficiencia de su gestión. Asimismo, reduce el riesgo de arbitrariedad y es una alternativa al problema de discrecionalidad del regulador pues es un mecanismo de control ex post. En líneas generales, evita la posibilidad de captura al asegurar la rendición de cuentas en distintas instancias públicas, haciéndolo más imparcial. Finalmente, esto reduce el riesgo de arbitrariedad al exigir la sustentación de las decisiones adoptadas.

4.8. Transparencia

Este factor se refiere al establecimiento de reglas de funcionamiento para la libre consulta de procesos desarrollados dentro del regulador, así como de su información pertinente. Destaca el uso que se le da a la página web institucional, a las audiencias públicas o cualquier otro mecanismo que permita, a los interesados, tener acceso a la información de las decisiones reguladoras.

El factor es caracterizado de la siguiente manera:

- Hace explícitos los objetivos o agendas de los participantes en el proceso regulador.
- Difunde las actividades realizadas por el regulador y la justificación de sus decisiones de un modo fácil y accesible al público.
- Disponibilidad pública de toda la información empleada en los procesos administrativos.
- Es necesario el desarrollo de la capacidad de la sociedad civil para procesar y analizar la información publicada. De esta manera poder generar aportes a la discusión de los temas regulatorios.

La transparencia somete al OR al control de la sociedad civil y de los agentes interesados. Esto permite que los grupos de interés conozcan a cabalidad las razones que llevaron al organismo regulador a adoptar ciertas decisiones. Además, incrementa la participación de los agentes involucrándolos en el proceso regulatorio. Propicia la contribución de ideas y contraposición de intereses por parte de los grupos de interés. Finalmente, disminuye la asimetría de información en los procesos regulatorios, asegurando su adecuado flujo de esta y el despeje de dudas. Todo ello disminuye el riesgo de corrupción en los OR.

4.9. Protección legal a su trabajo

Este factor se refiere a la protección legal que disfrutan los supervisores y trabajadores de un OR al momento de ejecutar su trabajo.

La literatura la caracteriza como la existencia de apoyo legal en caso de demandas individuales presentadas en contra de los trabajadores. De esta manera, se busca ofrecer una seguridad al momento de la toma de decisiones en perjuicio de un tercero. La existencia de esta protección da independencia operativa a los supervisores y evita el temor a ser demandados personalmente por sus acciones.

4.10. Sistema de sanciones

Es definida como parte de la función supervisora de la entidad (*“for supervisory function”*) y se basa en la existencia de una tipificación de sanciones del organismo regulador. Esta le permite ejecutar automáticamente dichas sanciones y frenar cualquier tipo de influencias sobre estas.

Esta característica se resume en un listado o balotario de acciones correctivas inmediatas que actúan como “jurisprudencia”. Esto permite eliminar la discrecionalidad del regulador en casos específicos y particulares, basando sus sanciones en principios objetivos.



CAPÍTULO 4: MARCO ANALÍTICO

A continuación se presenta el marco analítico que permite el recojo de información y el análisis de los factores organizacionales identificados en un organismo regulador de servicios públicos en Perú. Para ello, como primer punto se explica la priorización de factores seleccionando las cuatro más relevantes para la autonomía de los reguladores en el caso peruano. En segundo término, se detalla la adaptación de un índice de independencia formal de autonomía de los organismos reguladores de acuerdo a los cuatro factores anteriormente seleccionado. Producto de ello se tiene la obtención del Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladoras (CAAR). Este instrumento servirá como instrumento de recojo de información en el caso estudiado. Finalmente, se explica brevemente su aplicación en los especialistas entrevistados. Los pasos aquí brevemente resumidos se mencionan a continuación.

1. Factores relevantes para la autonomía de los organismos reguladores

El objetivo del primer grupo de entrevistas exploratorias a expertos fue situar los factores encontrados en la literatura en el contexto local. Esto permitió identificar y caracterizar conceptualmente los diez factores organizacionales que se relacionan con la autonomía de los reguladores que fueron definidos en el marco conceptual del presente trabajo académico.

Como subproducto de las siete entrevistas usadas en esta fase, se buscó una priorización de factores de acuerdo a la opinión de los expertos. El objetivo de esta priorización era de identificar los factores que más se relacionaban con la autonomía de las agencias. Por ello, a cada entrevistado, de acuerdo a sus conocimientos y experiencia en el tema de la regulación de servicios públicos, se le preguntó por los tres factores más importantes que ayudan a preservar la autonomía de estos OR.

Para ello, se les pidió mencionar, en la medida de lo posible, un “*top 3*” de los Factores más importantes para el contexto peruano. Con el fin de ponderar los factores seleccionados, al primer factor mencionado (más importante) se le asignó un puntaje de 3, al segundo un puntaje de 2 y al tercero un puntaje de 1. En el caso en que los entrevistados no accedieran a hacer un *ranking* (Experto 04, Experto 05 y Experto 07), se procedió a asignarle 2 puntos a cada una de los tres factores escogidas.

Producto de todo ello, fue posible extraer el siguiente cuadro de resultado:

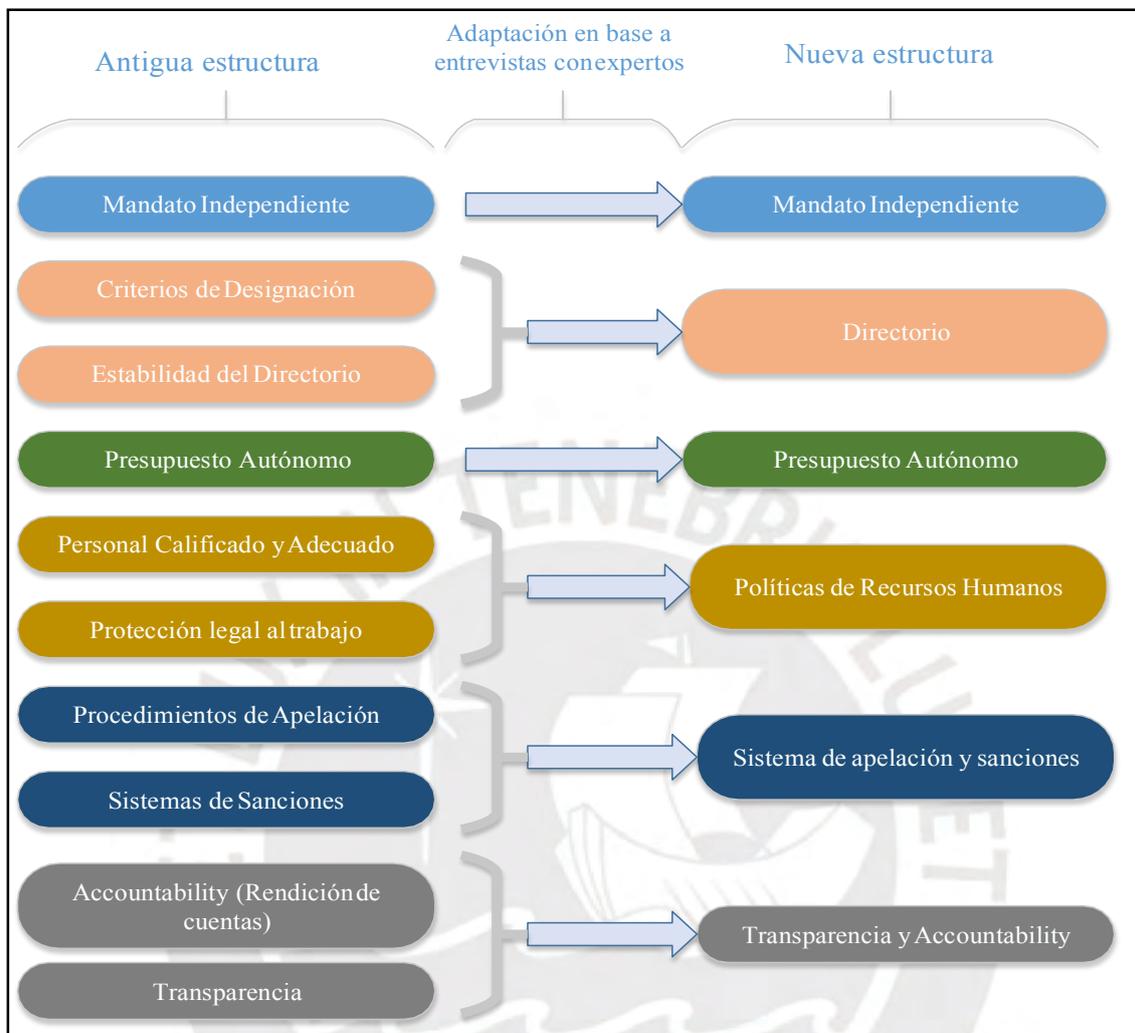
Tabla 5: Priorización de factores organizacionales relevantes para la autonomía de los organismos reguladores, producto de entrevistas con expertos.

Núm.	FACTOR	Experto 01	Experto 02	Experto 03	Experto 04	Experto 05	Experto 06	Experto 07	Puntaje	Tipo de Factor
1	Mandato independiente	1			2	2	3	2	10	Legal/Institucional
2	Criterios de designación	2		2		2		2	8	Alta dirección
3	Estabilidad de directorio		3	3	2		1	2	11	Alta dirección
4	Presupuesto autónomo		1		2	2	2		7	Presupuestal
5	Personal calificado y adecuado	3		1					4	RRHH
6	Procedimientos de apelación								0	Legal
7	Accountability (Rendición de Cuentas)		2						2	Procesos/ Responsabilidad Social
8	Transparencia								0	Procesos/ Marketing
9	Protección legal a su trabajo								0	Legal/ RRHH
10	Sistema de sanciones								0	Procesos/Legal

De este modo se obtuvo como factor más importante la “Estabilidad de Directorio” en primer lugar con 11 puntos, “Mandato Independiente” en segundo lugar con 10 puntos; y “Criterios de Designación” y “Presupuesto Autónomo” con 8 y 7 puntos respectivamente.

En un primer momento, estos factores serían los usados para el estudio de los mismos en un organismo regulador peruano. Pero, como parte de las entrevistas, diversos expertos mencionaron la existencia de factores muy relacionados entre sí. A raíz de esta recomendación, se procedió a la aglomeración de factores que se encontraban muy relacionados. Esto sucedió, en general, con los factores relacionados al directorio, a los recursos humanos, al sistema de apelaciones y al de transparencia. La relación de los factores se describe en la Figura 10.

Figura 10: Adaptación de la estructura de factores de acuerdo a expertos consultados



Como resultado del proceso descrito, se obtuvieron un total de seis factores organizacionales que se relacionan con la autonomía de los reguladores. Fue en base a estos factores que se planificó el trabajo de campo de la presente investigación. En este sentido, la priorización obtenida por la opinión de expertos se basó en base a la lista de diez factores identificados. Por ello, fue necesario la adaptación de la priorización obtenida previamente. Este proceso se describe en la Tabla 6.

Tabla 6: Antigua y nueva estructura de factores organizacionales relevantes para la autonomía de los organismos reguladores, de acuerdo a la opinión de expertos consultados.

Antigua Estructura	Nueva Estructura	Peso
Mandato independiente	Mandato Independiente	10
Criterios de designación	Directorio	19
Estabilidad de directorio		
Presupuesto autónomo	Presupuesto autónomo	7
Personal calificado y adecuado	Políticas de Recursos Humanos	4
Protección legal a su trabajo		
Procedimientos de apelación	Sistema de apelación y sanciones	0
Sistema de sanciones		
<i>Accountability</i> (Rendición de Cuentas)	Transparencia y <i>Accountability</i>	2
Transparencia		

Nota: El peso de cada factor de la nueva estructura es producto de la suma de las ponderaciones de los factores que constituyen ese nuevo factor en la antigua estructura.

Este proceso de priorización de los factores fue desarrollado de la siguiente manera: en el caso en que un entrevistado haya escogido dos factores que ahora se encuentren juntos, se le suma el puntaje para no perder el “peso” que refleja el total obtenido por cada factor. En este caso se puede ver notoriamente que “Directorio” es el factor más importante con 19 puntos. Luego se encuentran “Mandato Independiente”, “Presupuesto Autónomo” y “Políticas de Recursos Humanos” con 10, 7 y 4 puntos cada uno, respectivamente.

Pues bien, será en base a la nueva estructura que se procederá a estudiar a los factores organizacionales más relevantes que se pudieron identificar en el proceso de validación con expertos. Por ello, el principal foco del trabajo de análisis de la autonomía del OR serán los siguientes cuatro factores:

- Directorio
- Mandato Independiente
- Presupuesto Autónomo
- Política de Recursos Humanos

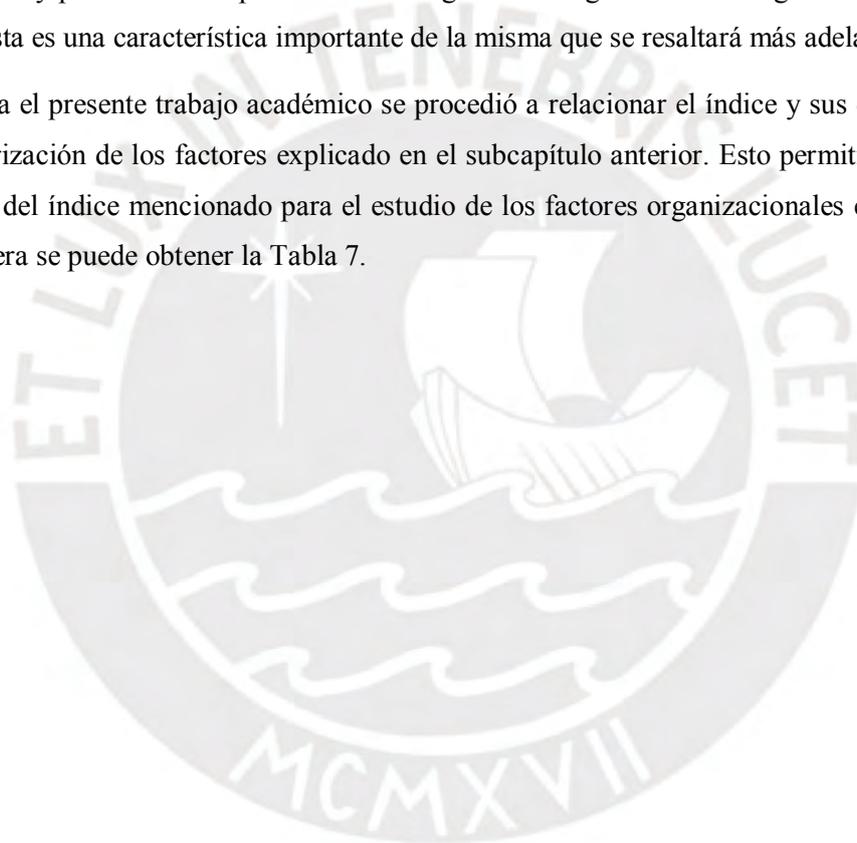
2. Relación entre los factores relevantes y el índice usado

Después de haber identificado los cuatro factores organizacionales más relevantes para la autonomía de los reguladores en el contexto peruano, lo que se buscó fue seleccionar un mecanismo de recolección de información que permita un recojo estructurado y un posterior análisis para la extracción de conclusiones. Con esta finalidad, se revisó bibliografía sobre mecanismos de evaluación de la autonomía de los organismos reguladores. Lo más frecuente dentro de la literatura resultó siendo la aplicación de índices de autonomía para los reguladores. Por ello, se identificó a uno de ellos que, aparte de ser reconocido internacionalmente, tenía la particularidad de permitir el análisis comparativo entre diferentes sectores regulados.

Esto fue importante pues la mayoría de índices de independencia reguladora contenían indicadores específicos de los sectores regulados que hacían incomparables los resultados obtenidos. Es decir, los índices mencionados tenían indicadores relacionados a los mecanismos de regulación de tarifas o de costos asociados al modelo regulatorio. Estos, al ser muy técnicos, solo permitían la comparación entre organismos reguladores del mismo sector. Es por eso que, por lo general, este tipo de índices son empleados en comparaciones entre reguladores de diferentes países.

Para la presente investigación, el índice seleccionado fue el índice de independencia de Gilardi (2005), complementado por Hernández (2007). Este se estructura se estructura en cinco dimensiones²² y permite la comparación entre organismos reguladores encargados de diferentes sectores. Esta es una característica importante de la misma que se resaltarán más adelante.

Para el presente trabajo académico se procedió a relacionar el índice y sus dimensiones con la priorización de los factores explicado en el subcapítulo anterior. Esto permitió evaluar la pertinencia del índice mencionado para el estudio de los factores organizacionales encontrados. De tal manera se puede obtener la Tabla 7.



²² El Índice de Gilardi, que posteriormente fue modificado por Hernández, es explicado con mayor profundidad en el Anexo F.

Tabla 7: Relación entre las dimensiones empleadas por el índice de Gilardi y Hernández y los factores organizacionales encontrados en la literatura

Dimensión Gilardi y Hernández	Preguntas	Total	Relación con factores encontrados
a) Estatus de jefe de la agencia	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo en el cargo de la agencia • ¿Quién nombra al jefe de la agencia? • Despido • ¿Puede el jefe de la agencia ocupar otros cargos en el gobierno? • ¿Es renovable el nombramiento? • ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento? 	6	Directorio
b) Estatus de los miembros de la junta directiva	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo en el cargo • ¿Quién nombra a la junta directiva? • Despido • ¿Pueden los miembros de la junta directiva ocupar otros cargos en el gobierno? • ¿Es renovable el nombramiento? • ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento? 	6	Directorio
c) Relación con el gobierno y parlamento	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se estipula formalmente la independencia de la agencia? • ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el gobierno? • ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el parlamento? 	4	Mandato Independiente
d) Relación con el gobierno y parlamento	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién, además del tribunal, puede revocar una decisión de la agencia sobre la que tiene competencia exclusiva? 	4	Mandato Independiente
e) Autonomía financiera y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el origen del presupuesto de la agencia? • ¿Quién controla el presupuesto? 	2	Presupuesto autónomo
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién decide la organización interna de la agencia? 	1	Mandato Independiente
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién se encarga de la política de personal de la agencia? 	1	Política de RRHH
f) Grado de competencia reguladora delegadas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién es competente para regular en este sector? • ¿Quién es competente para hacer cumplir la regulación? • ¿Quién es competente para emitir permisos? 	3	Mandato independiente
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién puede solicitar las competencias de asesoría de la agencia en materia de regulación? 	1	Mandato Independiente
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Debe la agencia llevar a cabo consultas públicas antes de emitir las reglas generales? 	1	Transparencia y <i>Accountability</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es competente la agencia para actuar como árbitro en la solución de disputas en el sector? 	1	Sistema de apelación y sanciones
TOTAL	<ul style="list-style-type: none"> • 26 		

Adaptado de: Hernández (2007)

En relación a lo anterior, el número de preguntas del índice que se pueden relacionar con los factores organizacionales encontrados en la literatura y validados por expertos es la siguiente:

Tabla 8: Número de preguntas del índice de Gilardi y Hernández, en relación a la nueva estructura propuesta producto de entrevistas con expertos

Factores organizacionales	Preguntas incluidas en el índice de Gilardi y Hernández
Mandato Independiente	9
Directorio	12
Presupuesto autónomo	2
Políticas de Recursos Humanos	1
Sistema de apelación y sanciones	1
Transparencia y <i>Accountability</i>	1
Total	26

Como se puede observar del cuadro anterior, todos los cuatro factores organizacionales relacionados a la autonomía de los OR se encuentran reflejados en el índice revisado, pero no con el mismo peso o número de preguntas para cada uno de ellos. Por ejemplo, en el caso de las políticas de recursos humanos, el índice solamente abarca 1 pregunta referida a la capacidad de determinar la política de personal de la agencia reguladora. En este caso, por ejemplo, no se considera aspectos como la escala remunerativa, factor muy relevante reflejado en las entrevistas con expertos.

En este sentido, y en vista que el índice de Gilardi y Hernández no fueron pensados para la particularidad peruana, el equipo de trabajo de la presente tesis académica procedió a adaptar el índice para convertirlo en una herramienta idónea de recojo de información.

En este sentido, la adaptación del índice busca hacerlo más sensible a los factores organizacionales priorizados por las entrevistas con expertos. Estos son, como se mencionó en el apartado anterior, los factores de Directorio, Mandato Independiente, Presupuesto Autónomo y Política de Recursos Humanos. Por ello, se puede observar que los dos primeros –directorio y mandato independiente- son abarcados ampliamente por el índice usado (con 12 y 9 preguntas respectivamente). Por ello, para las dimensiones restantes de presupuesto y recursos humanos – las cuales cuentan con 2 y 1 pregunta respectivamente- se buscará ampliar las mismas para que estos las abarquen de manera más integral y se pueda incluir un número de preguntas correspondiente a su importancia para la autonomía de los OR.

3. Adecuación del índice

La adecuación del índice apunta a complementar las dimensiones de recursos humanos y presupuesto del índice de Gilardi y Hernández. Para ello se recopiló información en fuentes secundarias y primarias para extraer cualquier tipo de indicadores o preguntas que se relacionen a las dimensiones que se pretendían adaptar. Entre las primeras se empleó un documento elaborado por Ramió (2008), en donde se analiza varios aspectos de los recursos humanos en agencias reguladoras de los países mencionados.

En cuanto a las fuentes primarias, se empleó las opiniones y comentarios de los expertos consultados en la fase de validación de factores. Producto de todo ello resultó un índice adaptado con un total de 32 preguntas. Las preguntas agregadas fueron 9 en total, cuya distribución se encuentra en la Tabla 9.

Tabla 9: Número de preguntas originales y agregadas para el Índice de Autonomía adaptado

Área evaluada	Indicadores de Gilardi-Hernández	Preguntas propuestas	TOTAL
Mandato Independiente	9		9
Directorio	12		12
Presupuesto autónomo	2	4	6
Políticas de Recursos Humanos	1	5	6
Sistema de apelación y sanciones	1		1
Transparencia y <i>Accountability</i>	1		1
Total	26	9	35

La relación preguntas agregadas y sus correspondientes fuentes de información se encuentran en la Tabla 10.

Tabla 10: Relación de nuevas preguntas agregadas al Índice de Autonomía de los organismos reguladores.

Presupuesto Autónomo	
Pregunta	Fuente:
¿Los recursos con los que cuenta la entidad son considerados suficientes para el correcto funcionamiento de la agencia?	Propuesta propia en base a la entrevistas con Experto 02, Experto 03, Experto 04.
¿Existe autonomía para la ejecución del presupuesto?	Propuesta propia en base a las entrevistas con Experto 05.
¿Existe autonomía al momento de establecer el presupuesto anual de la agencia?	Propuesta propia en base a entrevistas con Experto 07.
En caso de existir, a fin de año, un excedente presupuestal no ejecutado: ¿Qué sucede con estos fondos?	Fuente: Propuesta propia en base a entrevistas con Experto 02, Experto 05 y Experto 06.
Política de Recursos Humanos	
Pregunta	Fuente:
¿Existe una carrera administrativa del personal de las agencias reguladoras?	Fuente: Ramió, 2008, p. 290
¿Cómo podría calificar a la política de formación de las agencias reguladoras?	Fuente: Ramió, 2008, p. 293
Aparte del personal en planilla, ¿existe personal contratado por CAS o servicios por terceros en la agencia? De ser así, ¿cuánto representa del total?	Fuente: Ramió, 2008, p. 288
¿La contratación de personal se realiza en base a procedimientos establecidos independientemente por la agencia?	Fuente: Propuesta propia en base a reunión de asesoría.

Como se mencionó, con este agregado de preguntas se buscó complementar el índice de Gilardi y Hernández de acuerdo a los fines del presente trabajo. Las respuestas tentativas a cada pregunta se encuentran en el Anexo G: Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladoras (CAAR). Con ello se obtuvo un cuestionario final que permitió recoger la información referida a la autonomía de los reguladores de los cuatro factores más relevantes.

En el siguiente subcapítulo, se procederá a reconocer el proceso de validación del índice final obtenido y de la creación del cuestionario final de recojo de información.

4. Validación del índice adaptado y creación de Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladoras (CAAR)

Este proceso se desarrollará para corroborar la pertinencia de un cuestionario elaborado. El objetivo fue cerciorarnos de la pertinencia de las preguntas empleadas y que estas sean comprensibles para las personas entrevistadas. En este sentido, la redacción de las mismas será algo que se ponga a prueba también en esta sección. Para ello, se buscó que este proceso de validación pase por 2 expertos relacionados con la regulación en el Perú. Los expertos que validaron el cuestionario se encuentran en la Tabla 11.

Tabla 11: Relación de expertos que validaron el cuestionario CAAR.

Experto	Reseña
María de Fátima Ponce Regalado	Experta en regulación y de herramientas de análisis cuantitativo y cualitativo.
Sofía María del Carmen Valencia Sánchez	Experta en gestión pública y recursos humanos.

Producto de las entrevistas se logró incluir y subsanar las observaciones que hicieron los entrevistados y poder contar con un índice modificado y validado que se encuentre listo para la aplicación en el OR seleccionado.

Como aclaración, en cuanto a esta herramienta de recojo de información, cabe mencionar que el índice adaptado será empleado como un cuestionario y se le llamará Cuestionario de Autonomía de las Agencias Reguladoras (CAAR) (Ver Anexo G). Esto es un aspecto relevante de la investigación y la decisión se basó en dos consideraciones. La primera de ellas es que un índice permite cuantificar sucesos de tal manera de hacer comparable los resultados obtenidos. En este sentido, al ser la presente investigación centrada en solo un organismo regulador, la comparación sería imposible. La segunda consideración fue que, para los fines pensados por la presente tesis, cuantificar la autonomía del regulador no permite una análisis profundo de los factores y resulta mucho más útil como mecanismo de recojo de información estructurado. Por

ello el objetivo del uso del índice adaptado no es de cuantificar la autonomía de los reguladores sino estructurar el recojo de la información.

5. Aplicación de la herramienta en el organismo regulador seleccionado

Para este proceso se identificó a los funcionarios con cargos importantes en el OR seleccionados y que podían tener conocimiento de la importancia y conceptualización de la autonomía en su agencia. Por ello se identificó al personal de la alta gerencia de OSINERGMIN, estos son, los gerentes de unidades, y a personal relacionado con los factores estudiados.

La relación de los entrevistados en esta fase de campo permanecerá en el anonimato por un tema de protección a su identidad y confidencialidad de la información. El total de entrevistas en este sentido fueron cuatro y todos ellos ocuparon cargos gerenciales y/o fueron parte de las organizaciones. Las mismas fueron realizadas entre el 9 y el 20 de Febrero del 2015.

Esta parte es la más importante del marco analítico pues nos permitirá recabar la información buscada y que es presentada en el capítulo siguiente de análisis de resultados. Las entrevistas fueron semiestructuradas y fueron llevadas a cabo usando el CAAR como guía de entrevistas.

6. Vaciado de información y análisis del CAAR.

Después de desarrolladas las entrevistas, se procedió al procesamiento de la información de acuerdo al marco conceptual desarrollado. Cabe recordar que el principal enfoque será en reconocer el estado actual de dichos factores en el OR estudiado.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LOS FACTORES EN OSINERGMIN

El presente capítulo resume los hallazgos encontrados en el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN) en base a la aplicación del CAAR explicado en el capítulo precedente. Cabe resaltar que los resultados son producto de las entrevistas semiestructuradas y, los resultados expuestos, corresponden, en su gran mayoría, a la concordancia de opinión de los diferentes expertos entrevistados.

El motivo de la selección de OSINERGMIN se fundamenta en la sección del Marco Metodológico. A modo de síntesis de lo señalado en dicho capítulo, OSINERGMIN fue seleccionado por ser uno de los organismos reguladores de servicios públicos ya que estos no poseen autonomía constitucional. Estos se rigen por la LMOR. Luego, OSINERGMIN fue elegido por gozar de una buena imagen en relación a su autonomía y buena gestión según los expertos entrevistados. Finalmente, posee ciertas particularidades organizacionales asociadas a un ente autónomo, y que lo hacen diferente a los demás reguladores de servicios públicos. Estos son: la constitución de su directorio, magnitud de su presupuesto y mayor número de trabajadores.

Figura 11: Características Organizacionales de OSINERGMIN

<p>OSINERGMIN es una institución pública dedicada a la regulación y supervisión del sector eléctrico, hidrocarburos y mineras. La agencia tiene asignadas las funciones de supervisión, regulación, fiscalización, normativa, resolución de reclamos en segunda instancia administrativa y solución de controversias</p> <p>Misión: Regular y supervisar los sectores de energía y minería con autonomía y transparencia para generar confianza a la inversión y proteger a la población</p> <p>Autonomía: Factor relevante para una adecuada gestión del regulador</p> <p>Visión: Consiste en que la sociedad reciba un adecuado abastecimiento de energía y que las actividades supervisadas por OSINERGMIN se realicen en forma segura y con cuidado del medio ambiente</p> <p>Valores Institucionales: Compromiso, Excelencia, Servicio e Integridad</p> <p>Premios y Reconocimientos: Primera entidad pública peruana a nivel iberoamericana en obtener el “Galardón de Plata” en el 2011, seguido del “Galardón de Oro en el 2012: Premio Nacional de Calidad en el 2010; Premio Ciudadanos al Día con sus Buenas Prácticas Gubernamentales; ganador del concurso Creatividad Empresarial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)</p>

Adaptado de: OSINERGMIN (2010) y OSINERGMIN (2012a)

Los siguientes subcapítulos corresponden al análisis del comportamiento y de las características de los factores relevantes relacionados a la autonomía del OR. Con ello, se pretende analizar cada factor tendiendo como base al marco conceptual elaborado para la presente tesis, e identificar aquellas características que son cumplidas por el regulador y aquellas que no. Se pone énfasis en estas últimas para comprender cómo perjudican la autonomía del regulador. Al final del capítulo, a modo de resumen se elabora un cuadro comparativo de los resultados obtenidos.

1. Mandato Independiente

El análisis del mandato independiente de OSINERGMIN comprende, en un inicio, el reconocimiento de las facultades o funciones legalmente establecidas para el regulador. Posteriormente se reconocerán aquellas características descritas en el marco conceptual que cumplen con el objeto de estudio. Descrito esto, se pasará a describir aquellas características que se comportan en contra de la autonomía del regulador y se concluirá reconociendo la importancia de esta dicotomía.

Figura 12: Marco Jurídico de OSINERGMIN

<p>El marco jurídico de OSINERGMIN se basa en cuatro leyes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ley 26734: Creación del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG). Diciembre de 1996.<ul style="list-style-type: none">○ Se le dota de personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera.○ Le asignan las funciones reguladoras, supervisoras y fiscalizadora de los subsectores de electricidad e hidrocarburos.○ El regulador se denominaba OSINERG y solo se enfocaba en los sectores relacionados a la energía.• Ley 27332: Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. Julio del 2000.<ul style="list-style-type: none">○ Se le otorga mayores responsabilidades al regulador, las mismas que son complementadas con la ley de fortalecimiento institucional. Se asigna a los OR las funciones de supervisión, regulación, fiscalización y sanción, normativa, solución de controversias y de solución de reclamos.○ Asume las funciones de regulación que hasta esa fecha desarrollaba la ex Comisión de Tarifas de Energía.• Ley 27699: Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de OSINERG. Abril del 2002.<ul style="list-style-type: none">○ Amplía las facultades del OR, entre las cuales destaca el control de calidad y cantidad de combustibles y mayores prerrogativas dentro de su facultad sancionadora.• Ley 28964: Creación del Organismo Supervisor de la Inversión de Energía y Minas (OSINERGMIN). Enero del 2007.<ul style="list-style-type: none">○ Establece la transferencia de competencias para la fiscalización y supervisión de actividades mineras del Ministerio de Energía y Minas hacia OSINERG, por lo cual se creó el Organismo Supervisor de la Inversión en la Energía y Minería: OSINERGMIN.

1.1. Características del Mandato Independiente de OSINERGMIN favorables para la autonomía del regulador

Del análisis de la legislación respecto a la autonomía de OSINERGMIN, es posible mencionar que existe una separación de la normatividad en cuanto al marco regulatorio del ente regulador debido a que las leyes referidas son establecidas por el legislativo (leyes) y el ejecutivo (contratos de concesión). Además, el mandato independiente establece mecanismos formales que relacionan al regulador con el ejecutivo y el legislativo mediante, primordialmente, mecanismos de consulta.

1.1.1. Inexistencia de obligaciones formales frente al Ejecutivo y el Legislativo

En este sentido, es importante resaltar como característica positiva el hecho que el regulador no cuente con ninguna obligación formal frente al ejecutivo o legislativo. Esto no niega la existencia de pedidos de información de tipo técnico que hacen esferas del ejecutivo o del legislativo al regulador. Un experto entrevistado mencionó que: “(...) no hay ninguna obligación. Ellos igual nos llaman cada vez que lo requieran para solicitar información. Nos llaman cuando hay problemas” (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015).

1.1.2. El mandato independiente: Ubicación del organismo en el ejecutivo

Otro punto positivo del mandato independiente de OSINERGMIN es la característica referida a la relación del regulador con el ejecutivo ya que la normativa de OSINERGMIN muestra una mejora en ello. Esto se debe a que, en un inicio, cuando aún era OSINERG, el regulador pertenecía al sector de Energía y Minas. Posteriormente, en 1998, el regulador fue adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Un año más tarde, el regulador, mediante decreto de urgencia, fue adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. Es a partir de la Ley Marco de los Organismos Reguladores del año 2000 que fue finalmente regresada a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Esto es resaltado por los expertos consultados pues opinan que la adscripción de los reguladores a la PCM resulta positivo pues desliga al regulador del sector relacionado y permite una mayor independencia hacia la influencia del ejecutivo (Experto 05, comunicación personal, 5 de Diciembre, 2014; Experto 07, comunicación personal, 9 de Enero, 2015).

1.2. Características del Mandato Independiente de OSINERGMIN que perjudican a la autonomía del regulador

En contraposición a lo mencionado anteriormente, también es posible reconocer algunas características identificadas en el marco conceptual y que distan de permitir a la entidad comportarse de manera autónoma. Entre estas se puede mencionar: la falta de un mandato libre del control ministerial, la incoherencia actual del marco regulatorio, las modificaciones de las funciones del regulador, los cambios en la facultad supervisora y la falta de autonomía administrativa de la agencia.

1.2.1. Falta de un mandato claro

Las leyes establecen un aparente mandato claro y libre del control ministerial, en donde es posible detallar sus objetivos, responsabilidades y funciones. Pero, en la realidad, las facultades de regulación del regulador no son tan exclusivas como debiera pues:

Hay un conflicto en la ley marco pues los ministerios rectores terminan regulando por decretos supremos. La regulación o el marco normativo son dadas por el ejecutivo (...). Un ministro de un expresidente dijo que nosotros (el ejecutivo) somos la FIFA y ustedes (los reguladores) son los árbitros. Ellos dirigen la política del sector (Experto 08, comunicación personal, 9 de Febrero, 2015).

Por ello, si bien la principal facultad reguladora (establecimiento de tarifas) es únicamente potestad del regulador, existen otras medidas que pueden ser tomadas por el ejecutivo influenciando el modelo regulatorio. De hecho, el ejecutivo tiene poder de influencia sobre el marco regulatorio con lo cual se mermaría la autonomía del regulador pues sería posible intervenir el marco legislativo desde el ejecutivo de tal manera que se modifiquen continuamente el marco normativo con el que cuenta el regulador mediante decretos supremos. Estos decretos son potestad del ejecutivo y no se prestan al debate propio del poder legislativo, institución en la cual se podrían frenar alguna intención de interferencia en el agente regulador²³.

1.2.2. Incoherencia del marco regulatorio

Como segundo punto, es posible reconocer distorsiones provocadas por el otorgamiento de facultades exclusivas del regulador a otras entidades públicas. Esto se debe a que últimamente y gracias a las nuevas competencias dadas a PROINVERSIÓN, la incoherencia del marco regulatorio del sector de energía provoca que la autonomía de OSINERGMIN decaiga, pues otorga la capacidad hasta antes exclusiva de OSINERGMIN de contratar energía. Esto se convierte en un factor que afecta fuertemente la autonomía del regulador. Un entrevistado lo describe de la siguiente manera:

[Una debilidad es] La coherencia del marco regulatorio en general pues existen normas que coexisten sobre la misma materia. En tema tarifario, la ley 28832 estableció cómo deberías contratar la energía: subastas públicas. Estas las lleva adelante OSINERGMIN bajo determinadas normas y compite por precios. Sin embargo, PROINVERSIÓN tiene facultades para sacar procesos y contratar también energía. Intervienen otros actores que eliminan la exclusividad de determinadas facultades reguladoras. Eso está pasando con el gaseoducto del sur. Esto es un tema más técnico que político. Son proyectos que más que rentabilidad económico son de interés político (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015).

²³ Si bien es necesario reconocer la posible interferencia también desde el poder legislativo, el presente trabajo académico reconoce la importancia de que el marco normativo este sujeto a los pesos y contrapesos propios de la relación ejecutivo-legislativo.

Esta incoherencia impacta en la autonomía del organismo regulador pues distorsiona las facultades esenciales de los reguladores para impactar en el mercado y en las cuales se basan sus modelos regulatorios. Y además de ello, tal como lo menciona el entrevistado citado, dichas modificaciones suponen motivaciones notoriamente políticas y no técnicas.

1.2.3. Evolución de las funciones del regulador

La distorsión del mandato independiente se dio por la adopción de funciones desvinculadas a las actividades desarrolladas por OSINERGMIN. La adquisición de nuevas funciones relacionadas a la minería fue una modificación importante en el modelo regulatorio de OSINERGMIN. Pero, tal como lo destacan los expertos consultados, dicha transferencia no se fundamentó en argumentos técnicos ya que “OSINERG no tenía nada que ve con ello. Como el ministerio no quería la función le dieron esa carga. El argumento fue que como OSINERG hacia bien sus funciones en energía también podrían hacerlo bien en minería” (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Con ello lo que finalmente sucedió fue que se le transfirió funciones que no estaban enteramente vinculadas al sentido de la creación de OSINERG como regulador, modificando la definición clara de funciones que poseían. Estas modificaciones de su marco regulatorio basado en argumentos poco técnicos refleja la interferencia política en dicho marco.

1.2.4. Cambio en la facultad supervisora

Como cuarto punto, la facultad supervisora de OSINERGMIN fue un tema que resaltó mucho en las entrevistas realizadas y que se relaciona directamente con la claridad e idoneidad del mandato otorgado. Esto se debe de que a partir del 2010, se transfirieron facultades de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería e hidrocarburos de OSINERGMIN hacia el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Esto modificó el sistema regulatorio en minería pues ahora dichas facultades no dependen del regulador por lo que, ahora, las decisiones que tome el OEFA puede influir en el desempeño del mercado que se regula. Un entrevistado lo reseña de la siguiente manera:

En estos casos, las transferencias de funciones de OSINERGMIN a el OEFA y al MINTRA pueden ser considerados como contrarreformas pues por lo general las reformas eran transferencias del ejecutivo al regulador. Pero con estas transferencias se da de regulador al ejecutivo. Por ejemplo, en el caso del OEFA, a pesar de haber un buen equipo, en el futuro eso no asegura nada pues se puede fácilmente cambiar a la gente y comenzar a influir políticamente (Experto 08, comunicación personal, 9 de Febrero, 2015).

La misma lógica sucede con las transferencias de funciones de OSINERGMIN al Ministerio del Trabajo en materia de supervisión, fiscalización y sanción de las normas de seguridad y salud en el trabajo de las actividades de energía y minas. Estos son organismos que están más propensos a la influencia política o privada ya que no tienen los blindajes propios de los OR. La importancia de reconocer estas modificaciones en el mandato de OSINERGMIN es que con dichas transferencias, el sistema regulatorio se ve afectado pues hace al regulador (y al sistema regulatorio) dependiente de organismos públicos que no son necesariamente autónomos. Esto genera la posibilidad de interferencia política mediante estos organismos públicos (como el OEFA o el MINTRA) provocando la debilitación de la regulación y de la efectividad de OSINERGMIN.

1.2.5. Falta de autonomía administrativa relacionada a su estructura organizacional

Otra facultad clara que establece el mandato independiente de los OR como OSINERGMIN es la autonomía administrativa. Mediante esta, las agencias deberían de tener la capacidad de decidir sobre su estructura organizativa. Pero esto no sucede en la realidad. Tal y como lo detallan los expertos consultados, “Hay un decreto supremo de la PCM que establece cómo se aprueba la organización y estructura. El regulador plantea el ROF, lo aprueba el consejo directivo y la PCM realiza la aprobación final” (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015).

De esta manera la organización interna de la agencia se ve supeditada a la aprobación de la PCM. Esto ha provocado que la capacidad de adaptación de OSINERGMIN, mediante el cambio en su organización interna (ROF, CAP, etc.) sea poco eficiente e inadecuada a los nuevos requerimientos que se le atribuyen. Como se menciona en una de las entrevistas: “OSINERGMIN tiene, actualmente, una organización que data del 2005. Cuando se dieron nuevas competencias a OSINERGMIN en el 2007, ya no pudimos modificar nuestra estructura para adaptarnos a las nuevas competencias. Cuando pedimos los cambios, se burocratizan los procesos.” (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015). Este hecho abre una puerta importante para la interferencia política pues frenan la capacidad de una organización a adaptarse a contextos cambiantes.

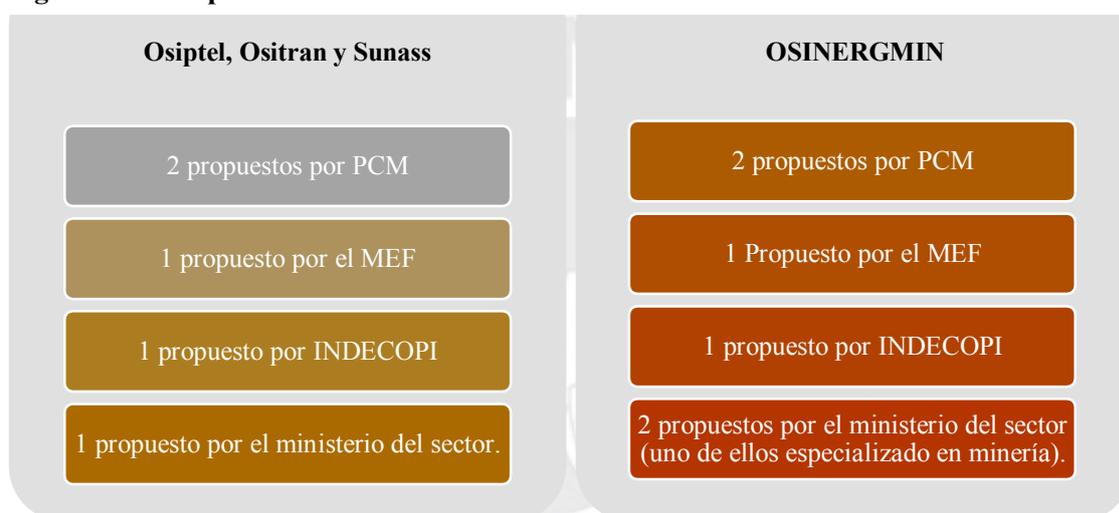
Por todo lo descrito en este subcapítulo, es posible comprender que el mandato independiente de OSINERGMIN ha sido continuamente modificado siguiendo motivaciones poco técnicas. Además, la legislación comprende barreras a la independencia administrativa del regulador que lo hacen dependiente de aprobaciones desde el ejecutivo. Todo ello merma

considerablemente la capacidad autónoma de la agencia y empañan los puntos positivos logrados por el regulador en este factor.

2. Directorio

En cuanto al directorio, OSINERGMIN posee la particularidad de contar con 6 miembros, a diferencia de los demás reguladores que solo cuentan con 5. Esto se debe a que la LMOR resalta que OSINERGMIN debe de contar con 2 miembros propuestos por el ministerio del sector, siendo uno de ellos exclusivamente relacionado al tema minero. Este fue el resultado de la atribución de regulación minera al OR a partir del 2007.

Figura 13: Composición del Directorio de OSINERGMIN



Adaptado de: Ley 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos

Asimismo, de acuerdo a ley, su mandato es escalonado y por un periodo de 5 años. Como se podrá comprender, todos estos atributos están señalados normativamente y se relacionan, como se mencionó en apartados anteriores, en un factor fundamental para la autonomía de los reguladores pues los blinda, fundamentalmente, de la interferencia política y de los ciclos de gobierno.

2.1. Características del Directorio de OSINERGMING favorables para la autonomía del regulador

Al analizar las características propias a la estabilidad del directorio y a los criterios de designación de los directores del regulador, es posible reconocer los siguientes puntos positivos: el funcionamiento de los requisitos para la postulación, las incompatibilidades en relación a los privados y la protección contra despidos arbitrarios.

2.1.1. Requisitos para la postulación

Lo primero que resaltó en las entrevistas a funcionarios y/o expertos relacionados a OSINERGMIN fue que los requisitos exigidos para ser parte del consejo directivo se establece como el primer filtro para asegurar que los cuerpos colegiados sean técnicos y se reduzca la influencia política. Este no es un filtro autosuficiente para dicho fin pero ayuda a la autonomía. Como un entrevistado mencionó: “al ser un organismo técnico, hace que los requisitos para poder postular sirvan como mecanismo para descartar a alguna gente que quiere ser impuesta desde algún partido político, este queda descartado por los requisitos que se le exigen” (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015).

Entre estos requisitos, los mismos que se encuentran especificados en el artículo 7 de la LMOR, se encuentran: a) Ser profesional con no menos de 10 años de ejercicio; b) Contar con reconocida solvencia e idoneidad profesional. (...); c) Acreditar por lo menos estudios completos a nivel de maestría. Además de ellos, en el proceso de evaluación de los postulantes, la redacción de un paper o documento académico relacionado al sector regulado también se destaca como un filtro que busca la tecnicidad de los postulantes.

2.1.2. Incompatibilidades del proceso de designación

Como segundo punto a rescatar, las incompatibilidades del proceso de designación aseguran un aspecto de la autonomía de los directores. Esto es, su independencia frente a las empresas reguladas. Estos están expresamente detallados en el artículo 8 de la LMOR (2000):

Artículo 8 – Incompatibilidades para ser designado como miembro del Consejo Directivo

No pueden ser miembros del Consejo Directivo:

- a) Los titulares de más del uno por ciento (1%) de acciones o participaciones de empresas vinculadas a las actividades materia de competencia de cada Organismo Regulador. Asimismo, los directores, representantes legales o apoderados, empleados, asesores o consultores de tales empresas o entidades;
- b) Los que hayan sido sancionados con destitución en el marco de un proceso administrativo o por delito doloso;
- c) Los inhabilitados por sentencia judicial o por resolución del Congreso de la República;
- d) Los directores, gerentes y representantes de personas jurídicas declaradas judicialmente en quiebra y las personas declaradas insolventes;
- e) El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros de Estado, los representantes al Congreso, los Vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República, los titulares y los miembros del órgano colegiado de los organismos constitucionalmente

autónomos, el Contralor y el Subcontralor General de la República, el Presidente Ejecutivo de EsSalud, los Viceministros y los Directores Generales de los ministerios o funcionarios de rango equivalente, mientras ejerzan el cargo y hasta un (1) año después de cesar en el mismo;

- f) Las personas que prestaron servicios a las entidades reguladas o mantuvieron con ellas relación comercial, laboral o de servicios, bajo cualquier modalidad en el período de un (1) año anterior a su designación, con la única excepción de quienes solo tuvieron la calidad de usuarios.

2.1.3. Protección contra despidos arbitrarios

Por último, y como tercer punto a analizar, es posible reconocer el funcionamiento de la protección contra el despido de directores de manera arbitraria. Esto puede ser reconocido en el artículo 6 de la LMOR en donde se detalla que: “Los miembros del Consejo Directivo de los Organismos Reguladores solo podrán ser removidos en caso de falta grave debidamente comprobada y fundamentada”. Esto es una característica importante del cuerpo colegiado de OSINERGMIN pues lo blinda frente a interferencias políticas que busquen la remoción de directores para poder tener mayor influencia en el regulador mediante nombramiento de personas afines al poder ejecutivo.

Estos tres puntos analizados son legalmente establecidos y suponen candados institucionales importantes a posibilidades de interferencia tanto desde el sector público como con el privado. A continuación se presentarán características que merman la autonomía de OSINERGMIN y/o obstruyen lo establecido legalmente.

2.2. Características del Directorio de OSINERGMIN que perjudican la autonomía del regulador

Paralelamente a los aspectos positivos del directorio de OSINERGMIN, también es posible encontrar algunas características del marco conceptual desarrollado que no se cumplen de manera idónea para la autonomía del regulador. Entre estas se encuentra: la falta de incompatibilidades en relación a aspectos políticos, los directorios incompletos, los incentivos al cargo de director, el manejo de los procesos de designación de los directores, la discrecionalidad de la decisión final del Presidente de la República y la pérdida del mandato secuencial. Los mismos son explicados a mayor detalle en el presente subcapítulo.

2.2.1. Falta de incompatibilidades en relación a aspectos políticos

Como primer punto de análisis, el artículo 8 de la LMOR citado previamente, se puede leer claramente las incompatibilidades en relación a las empresas reguladas, mas no del ámbito

político ni del partido de gobierno. Un experto lo señala de esta manera: “La independencia es un requisito formal del nombramiento, pero en relación con los privados, no necesariamente con el gobierno, (...) no se prohíbe la militancia al partido de gobierno” (Experto 08, comunicación personal, 9 de Febrero, 2015). Por lo mismo se concluye que la ley se preocupa específicamente de proteger al regulador de la influencia del regulado, mas no la de la parte política.

Esto, en el marco actual de análisis de los partidos políticos, significa un riesgo importante para los reguladores pues, complementado con el análisis de los mecanismos de selección de directores, supone una posibilidad de interferencia política importante. Es preciso aclarar que este riesgo es propio de la realidad peruana pues reconoce la debilidad institucional de los partidos políticos del país y su carencia, a groso modo, de cuadros técnicos en sus filas.

2.2.2. Directorios incompletos

El análisis del directorio actual de OSINERGMIN rescata que a inicios de Febrero del 2015, el mismo estaba compuesto por 3 personas. No obstante, uno de ellos ya había presentado su renuncia al cargo y se encontraba dentro del periodo de 60 días que tiene para retirarse. Por ello, se puede decir que a no más de dos meses de recogida dicha información el directorio se iba a quedar con solo 2 integrantes. A pesar de ello, es preciso aclarar que ya se había iniciado la convocatoria para cubrir con la totalidad de los puestos faltantes del Directorio. El hecho de tener un directorio con el 50% de su composición indica una debilidad de OSINERGMIN pues un atributo fundamental de su autonomía técnica es la conformación de cuerpos colegiados.

Al parecer este hecho es común y de acuerdo a un entrevistado “la falta de directores es un tema recurrente y no se llena por los concursos. No hay un incentivo para ser director. 1500 soles mensuales. ¿Quién se come esa responsabilidad? Es difícil conseguir a alguien calificado” (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Esta realidad provoca la merma de la autonomía del regulador pues contradice una de las principales características de la estabilidad del directorio que se pudo encontrar en el marco conceptual. Esta característica está referida a la oportunidad en la que se dan los nombramientos. Por ello, la autonomía del regulador se ve mermada cuando un gobierno tiene la facultad de dejar al regulador sin un cuerpo colegiado completo que permita una capacidad deliberativa técnica en cuanto a los aspectos relevantes de la regulación en el sector.

Por otra parte, la opinión del experto previamente citado expresa su punto de vista en cuanto a la razón del porqué de la carencia de directorios completos. En la misma se pueden encontrar 2 argumentos importantes y que se relacionan a otros dos puntos en donde se afecta la autonomía del organismo regulador.

2.2.3. Incentivos al cargo de director

Como parte de los cuerpos colegiados, los directores tienen acceso a dietas que ascienden a S/. 1500 por sesión. Y se les reconoce un máximo de 2 sesiones por mes (Decreto Supremo 033-2001-EF). Esto provoca que, remunerativamente, el cargo de director sea poco atractivo. Esto con excepción del Presidente de Directorio quien efectivamente tiene funciones de presidente ejecutivo y desempeña funciones a tiempo completo y con honorarios completos de aproximadamente S/. 15000 mensuales.

Esto supone una característica adicional a las encontradas en el marco conceptual pero reconoce una debilidad importante de las propiedades del puesto de director. Al ser poco remunerado, se provoca un desincentivo importante para la postulación y el ejercicio de la función. Este deviene en que los mejores cuadros técnicos no se vean interesados en dichos puestos. En conjunto estos aspectos hacen menos autónomo al regulador pues afecta la capacidad técnica del cuerpo colegiado.

2.2.4. Manejo de los procesos de designación de los directores

Entre las características señaladas por la teoría se reconoció que se busca que el proceso sea altamente técnico, con criterios específicos y con participación del ejecutivo y legislativo. Pues bien, en el caso peruano, estas características están plasmadas en el “DS 103-2012-PCM: Reglamento del Concurso Público para la Selección de los Postulantes al cargo del miembro del Consejo Directivo de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos”, con excepción de la participación del legislativo, quien en el caso peruano no se involucra en el proceso.

Pues bien, estos “requisitos formales” del proceso están establecidos por ley, pero el proceso se presta a vicios que desvirtúan su potencial o su finalidad de acuerdo a ley y que provoca, en un sentido, la existencia de cuerpos colegiados incompletos como en OSINERGMIN.

En primer lugar, la conformación de los equipos de designación de directores vuelve susceptible a la vulnerabilidad política al proceso. Esto puede ser recogido en las opiniones de un entrevistado que tuvo dicho cargo en alguna oportunidad:

[Lo ideal sería pensar en] un proceso que tenga blindajes que aislen estos procedimientos de selección de decisiones netamente políticas. Lo digo porque he sido miembro del comité de selección en dos oportunidades (para designar miembros del directorio en OSINERGMIN y en SUNASS, en el gobierno de X²⁴) y puedo decirlo sin ningún problema que en el caso de OSINERGMIN llevamos a cabo un procedimiento de

²⁴ Dato ocultado para mantener el anonimato del Experto 11 quien nos proporcionó estos comentarios.

selección. En ese momento participaban representantes de PCM, MEF, INDECOPI y del sector. Yo estaba en representación del MEF. ¿Qué ocurrió? Llevamos a cabo un proceso de selección bien riguroso, se presentó gente de muy buen nivel. Sin embargo, de la terna solo se eligió a 1. A los otros dos no. Porque al presidente y a la gente de PCM no les gustaron dos pues eventualmente eran académicos que escribían columnas de opinión en El Comercio. Algunas columnas críticas y no los eligieron. Te hablo por ejemplo de X²⁵. Un académico de la Pacífico y una persona de primer nivel técnico y fue bailoteado. Fue elegido, paso con las mejores calificaciones, ocupó el primer lugar de la terna y nunca fue elegido. El presidente eligió no elegirlo. (...) Lo que ocurrió fue que vi claramente bastante intervención política y decisiones no técnicas de quienes pasaban algunas calificaciones técnicas y quiénes no. Interpretaciones antojadizas sobre quienes cumplían determinados requisitos o no. Incluso criterios contrarios a los que habían sido utilizados por algunos que habían sido también miembros de comités de selección un ratito antes. ¿Qué hice? Renuncié (Experto 11, comunicación personal, 20 de Febrero, 2015).

Como se puede extraer del comentario citado, el proceso es susceptible a la interferencia política. Básicamente canalizada por los representantes del ejecutivo en el proceso, en especial de la PCM. Y este riesgo se agrava cuando se emitió una modificación al procedimiento y se eliminó la presencia de representantes de INDECOPI en el comité de selección. Con ello, lo que ocurre es que se rompe un equilibrio que se podría haber creado entre representantes técnicos y políticos en dichos comités.

2.2.5. La discrecionalidad de la decisión final del Presidente de la República

Las comisiones creadas para el proceso de selección de los miembros del directorio buscan una independencia en sus procesos. Sin embargo, las ternas definidas por ellos son presentadas al Presidente de la República para que él tome la decisión final de acceso al cargo de Director. Es decir, al final la decisión es a discreción del Presidente en base a la terna presentada. Este hecho resulta lógico en el sentido que permite una combinación técnico-política de la decisión final pues, la comisión de selección intenta buscar los candidatos más técnicamente idóneos y el presidente evalúa ello en función a criterios políticos. El problema es que esto es un análisis teórico que no sucede totalmente en la realidad. El proceso no es vinculante, en el sentido que el Presidente de la República puede desestimar la terna presentada por la comisión y tomar la decisión de no nombrar a alguien. Y esto es un riesgo importante también pues:

²⁵ El nombre del candidato a un consejo directivo de OSINERGMIN fue ocultado para mantener el anonimato de la entrevistada y del postulante.

(...) se puede dar el caso de que PCM presente una terna y el presidente diga que no. Y eso pasa a cada rato. Hay concursos en donde sabes que la terna ya llegó al presidente y no hay nombramientos. Entonces, se podría pedir que se hagan concursos hasta que el presidente vea a alguien que le interese o sea de su afinidad (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015).

Esto impacta en la autonomía del regulador en dos sentidos. Pues, primero, otorga la potestad al presidente de persistir en directorios incompletos en el regulador y, además, le permite suspender su decisión final hasta que encuentre la posibilidad de ejercer una interferencia directa mediante la imposición de algún candidato.

Asimismo, estos vicios del proceso desincentiva a la participación de buenos candidatos al puesto de director ya que “este mecanismo de selección también ha mermado la capacidad técnica del director. Pues cualquier profesional cuando participa en un proceso público y después no es nombrado, merma su reputación y vuelve al mismo poco interesante para el personal calificado” (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). En otras palabras, para una persona totalmente calificada puede resultar contraproducente involucrarse en estos procesos pues reconocen el manejo político al que se prestan y ven su nombre y reputación empañados por este tipo de decisiones.

2.2.6. Pérdida de mandato secuencial

Por último, en cuanto al mandato secuencial de los directores en el caso de OSINERGMIN, solo el experto con mayor experiencia en el regulador comentó que sí vio funcionar esto en los primeros momentos de funcionamiento de la LMOR, algo que posteriormente se fue perdiendo. Actualmente, en el proceso de designación de directores que se está llevando a cabo se está volviendo a programar los mandatos secuenciales previendo la designación de nuevos funcionarios de tal manera que se retomen la secuencialidad del término de sus futuros mandatos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015).

Esto merma la autonomía del regulador pues, tal como se reconoció en el marco conceptual, el escalonamiento de mandatos permite generar una memoria institucional dentro del cuerpo colegiado y hace más difícil la interferencia política dentro de los directorios pues el gobierno de turno solo puede sustituir directores de forma gradual. En el caso actual de OSINERGMIN, el gobierno de turno está en la capacidad de nombrar a 4 directores en un mismo momento.

Por todo lo expuesto en el presente capítulo es posible reconocer que el directorio de OSINERGMIN posee tres características importantes que son reconocidas en el marco conceptual

del presente trabajo académico. Pero en paralelo a ello, existen seis características importantes que afectan en demasía a la autonomía de la agencia. Esto es relevante pues el consejo directivo es el máximo organismo de decisión en la agencia y sobre la que descansa las decisiones reguladoras más importantes.

3. Presupuesto Autónomo

El análisis del presupuesto autónomo de OSINERGMIN tiene como base las características descritas en marco conceptual. Primero se reconocen los aspectos favorables en la gestión del presupuesto del regulador, y luego, a modo de contraste, se describen las características que perjudican su autonomía.

Figura 14: Presupuesto Autónomo

El presupuesto de OSINERGMIN tiene sustento en las siguientes fuentes de financiamiento (OSINERGMIN, 2012b, p. 23)

- Aportes que no deben exceder el 1% del valor de facturación anual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de las empresas y entidades bajo su ámbito, en los subsectores de electricidad e hidrocarburos.
- Aranceles aplicados por la supervisión de las empresas mineras.
- Intereses bancarios originados por los ahorros de la institución en el sistema financiero.
- Multas impuestas por las acciones de fiscalización.

Estas fuentes son consideradas recursos directamente recaudados por lo que no recibe ninguna transferencia proveniente del Poder Ejecutivo.

Adaptado de: OSINERGMIN (2012b)

3.1. Características del presupuesto autónomo de OSINERGMIN favorables para la autonomía del regulador

3.1.1. Presupuesto autónomo formal

Dado lo expresado en su marco legal OSINERGMIN posee un presupuesto autónomo formal. Las fuentes mencionadas son recursos directamente recaudados por lo que no depende de transferencias del Ejecutivo para solventar su presupuesto. Las fuentes son provenientes en su mayoría de un aporte de la industria regulada. Esto significa una mayor independencia del poder político como grupo de interés en la regulación. Así lo menciona Quintanilla (2009, p. 123): “Al depender el aporte del OR de los usuarios que reciben el servicio eléctrico y no de una transferencia del presupuesto del Estado, se obtiene una mayor independencia del gobierno de turno”.

3.1.2. Suficiencia de los recursos

Los presupuestos anuales de la agencia se han considerado suficientes para su correcto funcionamiento ya que no han habido casos de recorte presupuestal (Experto 09, comunicación

personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Como lo menciona Quintanilla (2009, p. 122) “si existiesen limitaciones en los presupuestos, ello quitaría a los OR grados de libertad y capacidad para afrontar y discutir posiciones de los agentes económicos interesados en similares condiciones”.

Los recursos financieros se gestionan de acuerdo al cumplimiento de metas e indicadores de acciones detalladas en el Plan Operativo (PO) de la agencia. Todas las transacciones se registran a través del Sistema Administrativo del Presupuesto (SAP), reportándose las transacciones realizadas al Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF) implementado por el MEF (OSINERGMIN, 2012a, p. 25; OSINERGMIN, 2012b, p. 23). Esto demuestra un control del gasto realizado por el regulador, así como un seguimiento del mismo a través de indicadores.

3.1.3. Control del presupuesto

El presupuesto de la agencia está controlado por la Contraloría General de la República (CGR) a través de auditorías. Luego, la propia agencia, a través del Plan Operativo y de Presupuesto controla la ejecución del mismo a través de indicadores de gasto y de cumplimiento de tareas como ya se mencionó. Finalmente, el MEF también controla la ejecución del presupuesto mediante el SIAF (Experto 08, comunicación personal, 9 de Febrero, 2015; Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Salvo el uso del SIAF, este control no ha significado para OSINERGMIN un debilitamiento de su autonomía.

3.2. Características del presupuesto autónomo de OSINERGMIN que perjudican la autonomía del regulador

3.2.1. Aprobación del presupuesto anual

Sin bien las fuentes de financiamiento de OSINERGMIN son provenientes de la industria regulada, el presupuesto anual de la agencia necesita de una aprobación previa del Ministerio de Economía y Finanzas, quien luego lo sustenta ante el Congreso para su aprobación final en la Ley de Presupuesto del Sector Público (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Lo que evidencia una falta de autonomía estructural en la aprobación del presupuesto.

El presupuesto anual de OSINERMIN no ha significado una preocupación dado que ha sido suficiente para las actividades de la agencia. Sin embargo, este mecanismo de aprobación es un riesgo latente ya que depende de otra instancia. Esto podría significar un eventual recorte

arbitrario de su presupuesto por parte del Poder Ejecutivo. Tal como lo expresa uno de los entrevistados (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015):

Este mecanismo de aprobación del presupuesto es una puerta abierta a una posible intervención del Ejecutivo sobre nuestros actos, ¿qué pasaría si mañana entra un loco a la presidencia? Por el momento no ha sucedido nada, pero el riesgo está ahí.

3.2.2. Ejecución del presupuesto

En lo que respecta al uso y ejecución del presupuesto, OSINERGMIN presenta algunos inconvenientes al respecto. En cuanto a la contratación de servicios como consultorías, la agencia cumple con los procedimientos del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE). El ser parte de este sistema administrativo, pierde eficiencia en la ejecución del presupuesto, que los entrevistados llaman una demora burocrática (Experto 08, comunicación personal, 9 de Febrero, 2015; Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). En palabras de un experto entrevistado:

Eso viene a ser una debilitación de las funciones de OSINERGMIN (...) si por ejemplo no llegas a adquirir algo que está dentro de tu presupuesto, ¿qué haces? Por ejemplo, un estudio de abogados para que te defiendan en un caso, ahí tienes un problema (Experto 08, comunicación personal, 9 de Febrero, 2015).

Asimismo, el uso del SIAF tiene un efecto similar. Este sistema, si bien tiene un fin de transparencia en la gestión financiera del regulador, termina siendo un mecanismo de “pre aprobación” del gasto por parte del MEF. En caso de rechazarse esta “pre aprobación”, significaría la suspensión de alguna actividad (Experto 07, comunicación personal, 5 de Enero, 2015; Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Si bien los expertos mencionan que nunca ha ocurrido una negación a algún requerimiento de gasto, esto se considera otro riesgo latente de una posible pérdida de autonomía en la ejecución del presupuesto.

En cuanto a los excedentes de saldo de balance registrados por OSINERGMIN, estos pasan a una cuenta a nombre de la entidad, luego del ejercicio del año fiscal. Pasado un año, si es que la agencia requiere del uso de estos recursos, tiene que sustentar al MEF su motivación para incluirlo en el presupuesto del año siguiente (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015). Sin embargo, el ejecutivo mediante Decreto de Urgencia o bajo la Ley de Presupuesto ha utilizado ocasionalmente, estos fondos para fines no siempre vinculados al desarrollo del sector minero-energético (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015).

Dadas las características descritas, OSINERGMIN cuenta con un presupuesto formalmente autónomo. Este es suficiente para desarrollar sus actividades reguladoras. Asimismo, su gestión se basa en planes operativos gestionados con indicadores y metas. Sin embargo, se encuentran algunas deficiencias en la ejecución. Los sistemas administrativos como el SIAF y los procesos de contrataciones del Estado son vistos como trabas burocráticas que dificultan la eficiencia de la gestión del presupuesto.

4. Políticas de Recursos Humanos

El análisis de las políticas de recursos humanos comprende, la identificación de las buenas prácticas empleadas por el OR y las restricciones que posee este al ser una organización pública y cumplir la normativa del Estado.

OSINERGMIN se rige por las normativas laborales del Estado:

- Ley Marco del Empleo Público – Ley N°28175
- Ley del Servicio Civil – Ley N°30057.

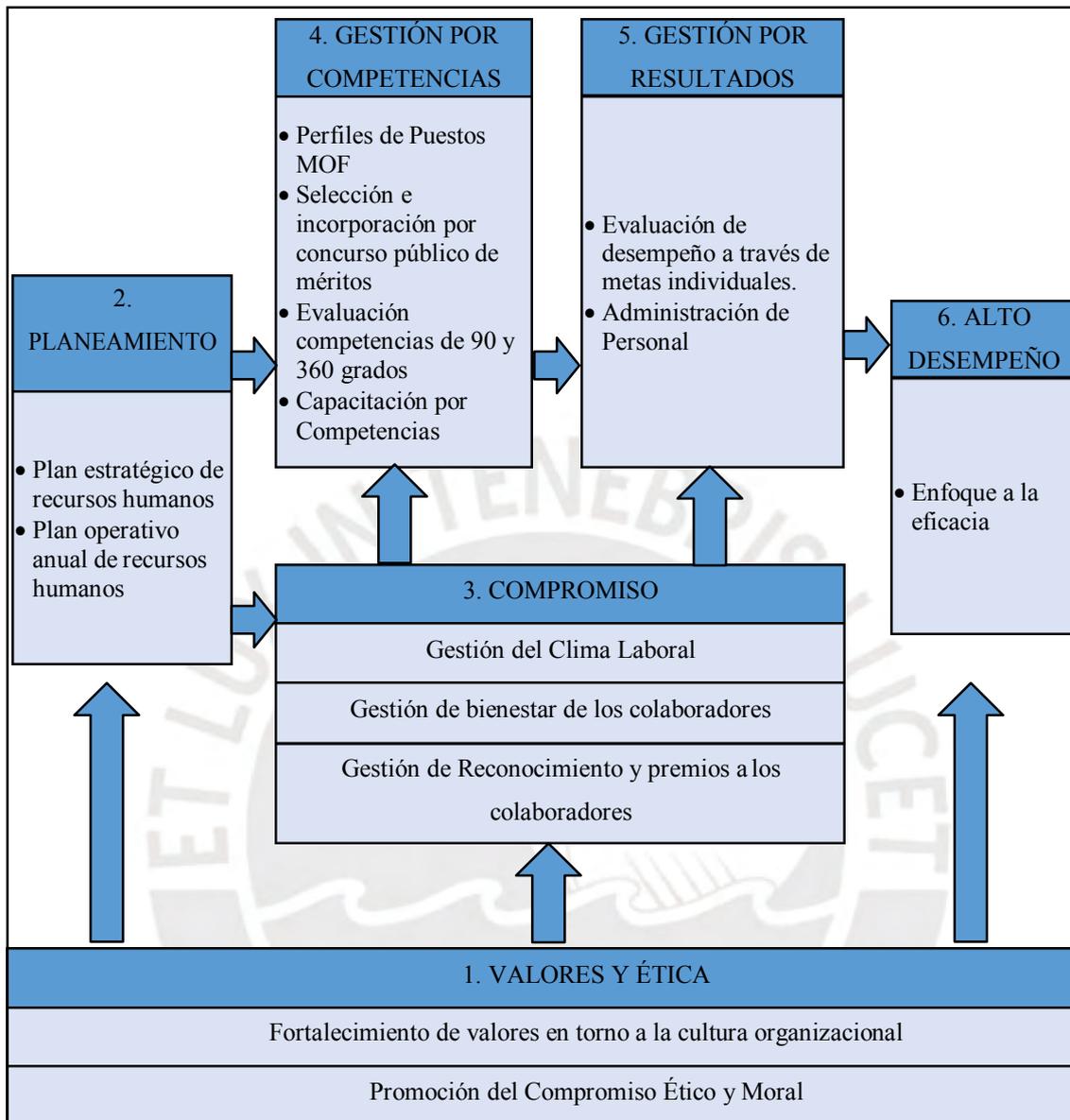
4.1. Características de las políticas de recursos humanos de OSINERGMIN favorables para la autonomía del regulador

A continuación se presentan las políticas emprendidas por OSINERGMIN que favorecen a la buena gestión de sus recursos humanos, y de este modo, a un mejor desempeño como OR.

4.1.1. Planes de recursos humanos

OSINERGMIN cuenta con un Plan de Recursos Humanos alineado a su Plan Estratégico Institucional (PEI). Este tiene por objetivo “contar con capital humano de alto desempeño” (OSINERGMIN, 2012b, p. 15). Por ello, ha desarrollado un Modelo Integral del Potencial Humano (MIPH) (ver Figura 15) que permite “alcanzar [un] alto desempeño en la prestación de los servicios a los clientes y ciudadanos” (OSINERGMIN, 2012b, p. 15). Estos planes ayudan a definir las competencias del personal, propician su desarrollo y evalúa su desempeño. Esto mejora el desempeño del OR y el cumplimiento de sus metas.

Figura 15: Modelo de Gestión de Potencial Humano.



Fuente: OSINERGMIN (2012b).

4.1.2. Contratación y selección del personal

En lo que respecta a la contratación y selección de personal, esta se realiza en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Por esta razón, el proceso se encuentra bajo la responsabilidad de un Comité y de acuerdo al “Procedimiento, Requerimiento y Selección de Personal” (OSINERGMIN, 2012b, p. 17). En esta etapa no se presenta ningún tipo de injerencia del poder político. Esta autonomía “asegura la calidad de la gente que ingresa” (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015). Esta característica es fundamental para asegurar futuros profesionales en regulación.

Figura 16: Descripción del proceso de selección de personal.



Fuente: OSINERGMIN (2012b).

4.1.3. Buen clima laboral

En cuanto a clima laboral el regulador emplea la metodología *Great Place to Work*. Se desarrollan dinámicas para el orgullo personal y grupal, participación de buenas prácticas gubernamentales, participación en premios de calidad y capacitaciones de perfeccionamiento (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; OSINERGMIN, 2012b, p. 19).

4.1.4. Política de formación

La agencia cuenta con el curso de extensión universitaria para los mejores alumnos de todas las universidades del país que se encuentren interesados en trabajar en OSINERGMIN (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; OSINERGMIN, 2012b, p. 26). Esta política forma a futuros profesionales de la actividad regulatoria. Asimismo, se da una beca anual para estudios de post grados (maestrías, doctorados y diplomados) a los trabajadores reconocidos que deseen perfeccionar sus conocimientos²⁶ (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Sin embargo, cabe mencionar que la aprobación de permisos para la asistencia a conferencias internacionales o seminarios, está en potestad de la PCM (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Esto puede frenar ciertos planes de actualización de conocimientos para el personal.

²⁶ La obtención de la beca se da mediante una postulación y selección a través de un concurso interno. Las condiciones que debe cumplir la persona beneficiada son: obtención de buenas calificaciones (tercio superior) y a su regreso deben trabajar en la institución el doble del tiempo del que duró dicho estudio (Experto10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015; OSINERGMIN, 2012b).

4.2. Características de las políticas de recursos humanos de OSINERGMIN que perjudican la autonomía del regulador

A pesar de las buenas políticas de recursos humanos emprendidas por el OR, en este factor se han identificado ciertas características que perjudican su autonomía. Estas se detallan a continuación.

4.2.1. Sueldos poco competitivos

Un problema clave y descrito también en la literatura son los sueldos proporcionados por los OR. En el caso de OSINERGMIN, como organismos públicos, no puede gestionar libremente el incremento remunerativo u otros beneficios pecuniarios²⁷. El poder ejecutivo, a través de un Decreto Supremo aprobado por el MEF y la PCM, aprueba la escala remunerativa de la agencia (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015). Dentro de esos toques se fijan los sueldos de la agencia: “El MEF dice cuánto es lo máximo que se puede pagar, no cuanto se paga” (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Esto imposibilita el establecimiento de sueldos competitivos con el sector regulado, ocasionando la salida de personal calificado (Experto 08, comunicación personal, 9 de Febrero, 2015; Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015).

Hay consenso entre los entrevistados sobre la falta de competitividad de los sueldos de la agencia con los de la industria. Sostienen que estos no pueden estar basados en las remuneraciones del gobierno o a los ministerios (Experto 08, comunicación personal, 9 de Febrero, 2015; Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). “Una buena remuneración evita un posible conflicto de interés y disminuye el riesgo de que un miembro del OR acepte una oferta de trabajo de una empresa privada a la cual antes regulaba” (Quintanilla, 2009, p. 138)

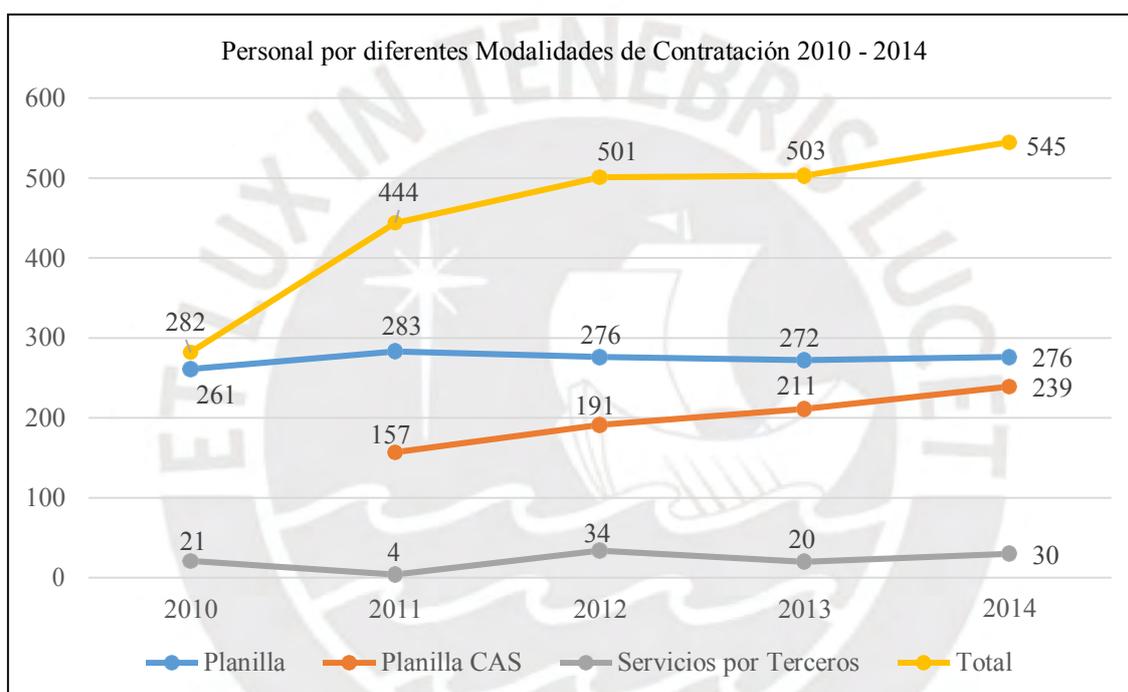
La industria a la que regula OSINERGMIN cuenta con un alto nivel técnico además de la existencia de asimetría de la información. Por ello, según Quintanilla (2009, pp. 138 - 139): “obliga al OR a contar con personal calificado, capaz de interactuar con las empresas que regula para arribar a resultados económicos eficientes, por lo que se constituye en el atributo crítico de la autonomía”.

²⁷ Hasta el 2005 estaban permitidos los incentivos monetarios como la entrega de bonos de productividad (OSINERGMIN, 2012b, p. 22).

4.2.2. Inadecuado Cuadro de Asignación de Personal (CAP)

Adicionalmente, parte de la autonomía funcional del regulador es contar con los recursos necesarios suficientes para la realización de sus labores. En el caso de OSINERGMIN, este no se da abasto con el personal aprobado en el CAP. Por ello recurre a la modalidad CAS para suplir su falta de personal (Experto 09, comunicación personal, 12 de Febrero, 2015; Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015). Conforme el sector regulado va en crecimiento, se hace necesaria una mayor cantidad de personal para las labores de supervisión y fiscalización. A continuación se ve la evolución del número de personal por tipo de contrato laboral:

Figura 17: Personal por diferentes Modalidades de Contratación 2010 – 2014



Adaptado de: OSINERGMIN (2010)

Esto refleja la poca consistencia del CAP del OR con respecto a los requerimientos de personal. Como lo menciona el Experto 09 (comunicación personal, 12 de Febrero, 2015) “la modalidad CAS ha terminado siendo una salida para suplir su falta de personal”. Como se ve en la Figura 17 esta modalidad laboral ha venido en aumento los últimos años.

Con respecto a todo lo mencionado se concluye que dada las restricciones remunerativas presentes en OSINERGMIN, sus políticas de recursos humanos han priorizado motivaciones no salariales, como la estabilidad, capacitación, desarrollo y buen clima laboral.

5. Síntesis de los resultados encontrados en OSINERGMIN

De todo de lo descrito en el análisis precedente sobre los factores organizacionales relacionados a la autonomía del OR, se puede extraer una tabla resumen que sintetice los resultados preliminares de la investigación.

Tabla 12: Síntesis de los resultados encontrados en OSINERGMIN

Factor estudiado	Características positivas	Características negativas
Mandato Independiente	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de obligaciones formales frente al ejecutivo y legislativo. • La ubicación del regulador dentro del aparato público 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de un mandato claro. • Incoherencia del marco regulatorio. • Evolución de las funciones. • Cambios en la facultad supervisora. • Falta de autonomía administrativa relacionada a su estructura organizacional.
Directorio	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos para la postulación. • Incompatibilidades del proceso de designación en relación a los regulados. • Protección contra despidos arbitrarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de incompatibilidades en relación a aspectos políticos. • Directorios incompletos. • Pocos Incentivos al cargo de director. • Malos manejos del proceso de designación de los directores. • La discrecionalidad de la decisión final del Presidente de la República. • Pérdida del mandato secuencial.
Presupuesto Autónomo	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto autónomo formal. • Suficiencia de los recursos. • Control del presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del presupuesto anual por un tercero. • Sistemas administrativos que dificultan la ejecución del presupuesto.
Políticas de Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de planes de Recursos Humanos. • Contratación y selección de personal basados en igualdad, mérito y capacidad. • Buen clima laboral. • Política de formación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sueldos poco competitivos. • Inadecuado cuadro de asignación de personal.

CONCLUSIONES

De manera previa a la presentación de las conclusiones, el presente trabajo de investigación reconoce las limitaciones propias su desarrollo. Entre ellas destaca el tamaño de la muestra o expertos entrevistados, especialmente, en la fase de análisis de OSINERGMIN. Esto se vio provocado por las posibilidades de acceso de información y a las organizaciones objeto de estudio. La superación de este límite supondría un análisis más rico de cada uno de los factores y un análisis integral de todos los grupos de interés identificados en la actividad reguladora.

Adicionalmente, los plazos planificados para el desarrollo de la presente tesis provocaron que exista un mayor énfasis en el desarrollo del marco teórico y no en una exhaustiva relación de este marco teórico con los resultados obtenidos. A pesar de ello, se resalta que el marco teórico puede ser considerado como suficientemente sólido para permitir una adaptación a otros contextos y ampliar el enfoque aplicado.

Por todo lo mencionado y reconociendo el carácter preliminar y exploratorio de esta investigación, las conclusiones pretenden ofrecer los hallazgos realizados con miras a apoyar la profundización a nivel teórico y empírico de un área de la gestión pública crucial para el desarrollo del país. Para ello, las conclusiones se estructuran en dos grupos. El primero de ellos describe las conclusiones relacionadas a los factores organizacionales identificados en el marco conceptual, mientras que el segundo, describe las conclusiones producto del análisis de los cuatro factores más relevantes en el organismo regulador seleccionado (OSINERGMIN).

1. Relacionados a los Factores Organizacionales identificados en el marco conceptual

- Los factores organizacionales relacionados a la autonomía de los organismos reguladores que fueron encontrados en la literatura y reconocidos por los expertos son: 1) el mandato independiente, 2) los criterios de designación del directorio, 3) la estabilidad del directorio, 4) el presupuesto autónomo, 5) el personal calificado y adecuado, 6) los procedimientos de apelación, 7) el *accountability*, 8) la transparencia, 9) la protección legal al trabajo y 10) un sistema de sanciones.
- El contar con una mayor autonomía, basada en los factores identificados, dota al organismo regulador de una base más potente y propicia para el diseño, desarrollo y control de sus planes estratégicos (Plan Estratégico Institucional, Gestión Basada en Indicadores, Plan Operativo, Presupuesto por Resultados, Sistema Integrado de Gestión, etc.)

- De todas ellas, las más relevantes para el caso peruano resultaron ser las relacionadas con el mandato independiente, el directorio (criterios de designación y su estabilidad), el presupuesto autónomo y política de RRHH (personal calificado y la protección legal al trabajo).
- Los factores catalogados como importantes para la autonomía de los OR en el contexto peruano (mandato independiente, directorio, presupuesto autónomo y política de RRHH) están relacionados a la posible influencia del poder político y de las empresas reguladas.
- A pesar que no fueron seleccionados factores como el *accountability* y la transparencia, estos representan un mecanismo importante para el equilibrio de las acciones del regulador. Ellas frenan la discrecionalidad absoluta e ilimitada de las agencias ya que, como parte del sector público, están sometidas a sus pesos y contrapesos que legitiman su labor y función pública.

2. Relacionadas a la autonomía de OSINERGMIN

- El mandato independiente de OSINERGMIN ha tenido alteraciones marcadas desde su creación. Las principales modificaciones de su mandato vinieron con modificaciones legales en donde le otorgan responsabilidades referidas a la supervisión de las actividades mineras. Esto fue un primer traspie en el establecimiento de un mandato claro, pues es una actividad que no guarda mucha relación con la regulación en energía. Posteriormente, se puede reconocer que hay una importante incoherencia en el marco normativo de OSINERGMIN pues se le otorga facultades a PROINVERSION para la licitación de energía. Esto provoca una distorsión ya que se le quita una facultad que hasta antes de ello, era exclusiva del organismo regulador. Asimismo, dichas modificaciones suponen motivaciones notoriamente políticas y no técnicas.
- El marco legal de OSINERGMIN también considera la aprobación de la PCM de la organización interna de la agencia. Esto provoca una falta de autonomía administrativa pues crea un mecanismo de dependencia del regulador hacia el ejecutivo que frenaría la capacidad de la organización a adaptarse a contextos cambiantes.
- En cuanto a los requisitos exigidos para acceder al puesto de director, se pudo reconocer que los mismos blindan al regulador de la interferencia privada (de los regulados) sin mencionar ningún tipo de incompatibilidad frente al sector político o de pertenencia al partido de gobierno. A pesar de ello, los requisitos complementarios (como estudios y experiencia probada) provocan que, aunque un postulante pertenezca a algún sector político, éste sea una persona técnicamente idónea para el cumplimiento del cargo.

Además, la conformación de cuerpos colegiados asegura un debate técnico entre todos los miembros que permita minimizar al máximo la influencia política de alguno de sus miembros. Por ello es sumamente importante la conformación de cuerpos colegiados o consejos directivos completos.

- También se reconoció que los puestos de directores en los consejos directivos no son puestos remunerativamente atractivos para el personal técnico. Esto se debe al reducido monto de las dietas que ellos perciben y al único reconocimiento de dos sesiones mensuales.
- A pesar de los blindajes a la interferencia política, los procesos de designación de directores en la agencia ha sufrido de interferencias de operadores políticos desde el poder ejecutivo. Esta interferencia se dio mediante la influencia en la decisión sobre postulantes, criterios de evaluación y otros que tomaron los integrantes de los Comités de Selección de Directores. Especialmente, ésta provino de los representantes de la PCM y del ministerio rector en dicho comité.
- Además, el mandato secuencial en OSINERGMIN fue una característica de su directorio que funcionó adecuadamente en sus primeros años, pero que se fue perdiendo en periodos recientes. Esto sucedió porque la iniciativa de los procesos de designación recaía en la PCM y, a opinión de entrevistados expertos, no establecían como prioridad dicha labor pues habían otras agendas políticas más importantes que la designación de directores de los reguladores.
- A pesar que OSINERGMIN cuenta con un presupuesto formalmente autónomo, el cual es suficiente para el desarrollo de sus actividades, se evidencian ciertas deficiencias en la ejecución. Los sistemas administrativos del Estado son vistos por el regulador como trabas que dificultan su gestión eficiente.
- Existen ciertas restricciones en la gestión de los recursos humanos dada la naturaleza pública del organismo regulador. Esto hace que los incentivos monetarios ofrecidos sean poco competitivos con respecto al sector regulado. Por ello, OSINERGMIN enfoca sus políticas de recursos humanos en motivaciones no salariales.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones están divididas en dos grupos. El primero grupo es a nivel de propuestas de mejora para el organismo regulador analizado. El segundo grupo es a nivel de los factores organizacionales descritos en el marco conceptual y de futuras investigaciones que se pueden realizar a partir de esta.

1. Relacionadas a la autonomía de OSINERGMIN

Las siguientes recomendaciones son específicas al caso de OSINERGMIN. Sin embargo, estando basadas en resultados iniciales, una profundización de este estudio y su aplicación a otros OR permitiría un diagnóstico global de su autonomía y una generalización de los resultados obtenidos.

1.1. Mandato Legal

- Es necesario esclarecer el marco regulatorio bajo el cual opera OSINERGMIN, definiendo sus funciones exclusivas evitando la duplicidad de funciones con otros organismo públicos.
- Resultaría adecuado fortalecer al organismo regulador dotándolo de todos los mecanismos necesarios para su desempeño (normativa, supervisión, fiscalización, solución de reclamos y controversias) propiciando un adecuado modelo regulatorio.

1.2. Directorio

- Es importante rescatar y respetar el escalonamiento de los cargos directivos pues ello permite una mayor autonomía frente a los cambios de gobierno y transiciones políticas.
- Fortalecer el tipo de incentivos que reciben los directores para mejorar los cuerpos colegiados. En este sentido, se sostiene que una posible solución es incrementar las dietas que reciben los directores por sesión y aprobar un incremento para el sueldo del Presidente del Directorio a fin de lograr una mayor autonomía.
- En cuanto al mecanismo de selección de directores, se recomienda el encargo del proceso a personal técnico e independiente. Asimismo, la terna presentada al Presidente de la República para decisión final debería ser vinculante en el sentido de que el Presidente debería verse obligado a elegir al menos a uno de los postulantes presentados.

1.3. Presupuesto autónomo

- Un manejo presupuestal más autónomo no significa una absoluta discrecionalidad sin rendición de cuentas. Una mayor autonomía debe estar acompañada de un control que

garantice el gasto racional y apropiado en un contexto de eficiencia en la gestión pública. Por ello atender aspectos relacionados a la evaluación de la gestión y la transparencia posiblemente balancearía el énfasis en control presupuestal.

1.4. Personal calificado, adecuado y su protección legal

La obtención de una escala remunerativa autónoma podría establecer sueldos más competitivos. Se podría tipificar los puestos laborales en el OR (de acuerdo al cargo a ocupar y los requisitos del puesto) a fin de plantear una remuneración que represente el costo de oportunidad del trabajador en el mercado laboral.

2. Relacionadas a los Factores Organizacionales identificados en el Marco

Conceptual y a Futuras Investigaciones

- Los factores priorizados en la investigación no necesariamente reflejan los más relevantes para la búsqueda de la autonomía de los organismos reguladores en otros contextos distintos al peruano. Esto se debe a que cada factor tiene un diferente peso y efecto sobre los reguladores, dependiendo de la institucionalidad en la que este se manifieste.
- El Cuestionario de Autonomía para las Agencias Reguladoras (CAAR) utilizado en el presente trabajo para el recojo de información tiene como origen un índice cuantitativo, por lo que puede ser utilizado como base para la creación de un índice de autonomía de los organismos reguladores y permitir una comparación cuantitativa de estas.
- Si bien el CAAR ha sido adaptado de fuentes internacionales, este contiene preguntas solo entendibles en el contexto nacional. Por lo que, de aplicarse a otros contextos necesitaría una revisión a las preguntas propuestas por los autores de esta investigación.
- Como futura investigación se puede analizar la autonomía netamente formal de los organismos reguladores. Esto es, un análisis del marco legal regulatorio y encontrar las incongruencias o duplicidades de funciones de distintos organismos públicos en la actividad reguladora.
- Se pueden ensayar propuestas cómo hacer más atractiva la línea de carrera de los organismos reguladores considerando las limitaciones expuestas en el presente trabajo.
- Se puede evaluar la situación de la autonomía de los organismos constitucionalmente autónomos partiendo del análisis de los factores identificados en el Marco Conceptual.
- Analizar la pertinencia de un mandato constitucionalmente autónomo para los organismos reguladores de servicios públicos, poniendo énfasis en su justificación y en las consecuencias que ésta tendría para la regulación y eficiencia de los mercados.

REFERENCIAS

- Arias, F. (Enero-Junio de 2008). La Influencia de los grupos de interés en la política ambiental: Breve discusión desde la teoría de juegos. (U. S. Arboleda, Ed.) *Civilizar*, IIX(14), 105-115.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Segunda ed.). New York: Oxford University Press.
- Burki, S., & Perry, G. (1998). *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Cifuentes, S. (Diciembre de 2012). Potenciales riesgos en la capacidad de gestión del sistema Regulatorio Peruano. *Revista de derecho administrativo*(12), 143-154.
- Dammert, A., Molinelli, F., & Carbajal, M. A. (2013). *Teoría de Regulación Económica*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres.
- Decreto Supremo 033-2001-EF. Aprueban Política Remunerativa de los OSIPTEL, OSINERG, OSITRAN y SUNASS. Ministerio de Economía y Finanzas. (2001)
- Decreto Supremo 103-2012-PCM. Reglamento del concurso público para la selección de los postulantes al cargo de miembro del consejo directivo de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos. Presidencia del Consejo de Ministros. (2012)
- Fernández-Baca, J. (2004). *Experiencias de Regulación en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Gallardo, J., & Pérez-Reyes, R. (2004). *Diseño Institucional y Desconcentración de los Organismos Reguladores: El caso de OSINERG*. Lima: Oficina de Estudios Económicos - OSINERG.
- Gilardi, F. (2005). *The Formal Independence of Regulators: A comparison of 17 Countries and 7 Sectors*. Swiaa Political Science Review.
- Guzman, E. (1993). Teoría de Regulación, Grupos de Interés y Burocracia. Un marco para la discusión. *Revista de Ciencia Política*, XV(9), 211-234.
- Hernández, F. (2007). La independencia de las agencias reguladoras en México. *Gestión y Política Pública*, XVI(1), 61-100. Recuperado de: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.I_1ersem/Federico_Hernandez_Arroyo.pdf
- Hernández, J., Sánchez, A., & Celderon, A. (2005). *¿Captura del regulador? Fallas en la regulación de las tarifas eléctricas*. San José: ICELEC.
- Hernández, R., Fernandez, C., & Baptista, M. d. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill - Interamericana Editores SA.

- Levy B., & Spiller P. (1993). *Regulations, Institutions, and Commitment in Telecommunications A Comparative Analysis of Five Country Studies*. Proceedings of the World Bank annual conference on development economics.
- Ley 26734. Ley de Creación del Organismo Supervisor de Inversión en Energía. Congreso de la República del Perú. (1996)
- Ley 27332. Ley Marco de los Organismos Reguladores. Congreso de la República del Perú. (2000).
- Ley 27699. Ley Complementaria de Fortalecimiento INstitucional de OSINERGMIN. Congreso de la República del Perú. (2002). Ley 28175. Ley Marco del Empleo Público. Congreso de la República del Perú. (2004)
- Ley 28832. Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica. Congreso de la República del Perú. (2006)
- Ley 28964. Ley que Transfiere Competencias de Supervisión y Ficalización de las Actividades Mineras al OSINERG. Congreso de la República del Perú. (2007).
- Ley 30057. Ley del Servicio Civil. Congreso de la República del Perú. (2013)
- Leyva, R. A. (2007). *El reconocimiento constitucional de la autonomía de los organismos reguladores. Análisis desde el enfoque de los fallos de la regulación*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política. Lima: UNMSM.
- Majone, G., & La Spina, A. (1993). El Estado Regulador. *Gestión y Política Pública*, II(2), 197-261.
- Malaret, E. (2007). *Administración Pública y Regulación Económica*. Santander: Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015). *Transparencia Económica Perú*. Obtenido de <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Montoya Bayardo, M. A. (2007). *Independencia y compromiso en la regulación de las telecomunicaciones: Una aproximación desde la economía al compromiso de los gobiernos con la independencia de las agencias de regulación en América Latina y el Caribe*. Ballaterra: Universidad Autónoma de Barcelona.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. (1991). *Institutions*. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2005). *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulations*. Londres: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Ordóñez de Haro, C. (2 de Octubre de 2002). *La Regulación Económica: El Problema del Monopolio Natural*. Málaga: Universidad de Málaga. Recuperado el 2 de Setiembre de 2014, de <http://cuadernos.uma.es/pdfs/papeles42.pdf>
- Organismo Regulador de la Inversión en Energía y Minas [OSINERGMIN]. (2010). *OSINERGMIN Organismos Supervisor de la Inversión en Energía y Minería*. Recuperado de: <http://www.osinergmin.gob.pe/>
- Organismo Regulador de la Inversión en Energía y Minas [OSINERGMIN]. (2012a). *El servicio de excelencia en la gestión pública: caso OSINERGMIN - Segunda Edición*. Lima: OSINERGMIN.
- Organismo Regulador de la Inversión en Energía y Minas [OSINERGMIN]. (2012b). *Postulación al premio Iberoamericano de la calidad 2012 - Categoría: Administración Pública*. Lima: OSINERGMIN.
- Organismo Regulador de la Inversión en Energía y Minas [OSINERGMIN]. (2013). *Memoria Institucional 2012*. Lima.
- Organismo Regulador de la Inversión en Telecomunicaciones [OSIPTEL]. (2015). *OSIPTEL El regulador de las telecomunicaciones*. Recuperado de: <http://www.osiptel.gob.pe/>
- Organismo Regulador de la Inversión en Transporte [OSITRAN]. (2015). *OSITRAN Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso Público*. Recuperado de: <http://www.ositran.gob.pe/>
- Palma, F. (2013). *Impacto de las decisiones políticas en la Autonomía y Gestión de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos*. Escuela de Posgrado. Lima: PUCP.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (Enero de 2015). Aviso de Convocatoria - Concurso Público para la Selección de los Postulantes al Cargo de Miembro del Consejo Directivo de OSINERGMIN. Lima, Lima, Perú.
- Apoyo a la Competitividad Productiva [PROCOMPITE]. (s.f.). *Análisis de Fallas de Mercado*. Lima: Dirección General de Política de Inversiones - MEF.
- Quintanilla, E. (2004). *Autonomía Institucional de los Organismos Reguladores: Revisión de Literatura*. ESAN. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados.
- Quintanilla, E. (2005). *Dotación Institucional de un País y su Relación con la Autonomía de los Organismos Reguladores: Revisión de la Literatura*. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados ESAN.
- Quintanilla, E. (2009). *Autonomía del organismo regulador de energía del Perú: un estudio de caso*. (Tesis doctoral, ESADE - Escuela superior de administración y dirección de empresas, Lima, Perú). Recuperado de: http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/Tesis%20Edwin.pdf
- Quintyn, M., & Taylor, M. (2002). *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*. International Monetary Found.

- Ramió, C. (2008). La profesionalización de las agencias reguladoras en América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana. En F. Longo, & C. Ramió (Edits.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 263-312). Barcelona.
- Sifontes, D. (2003). *Regulación Económica y Agencias Regulatorias Independientes: Una Revisión de la Literatura*. Valencia - Carabobo: Universidad de Carabobo.
- Stark, C. (2001). *Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina*. Caracas: CLAD.
- Stigler, G. (1988). La teoría de la regulación Económica. En G. Stigler, *Chicago Studies in political economy* (pp. 81-115). Chicago: The University of Chicago.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosh.
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento [SUNASS]. (2014). *SUNASS Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento*. Recuperado de: <http://www.sunass.gob.pe/>
- Universidad de Córdova (UCO). (s.f.). *Tema 4: La Competencia Perfecta - Introducción a la Economía (Grupo B)*. Córdova: UCO.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]. (2011). *Fundamentos de la eficacia de los organismos reguladores de la competencia*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra: UNCTAD.
- Valdez, V. (s.f.). *Microeconomía para la empresa*. México: Universidad de Anahuac.
- Valencia, G. (Enero a Junio de 2005). Los grupos de interés en la regulación de la industria eléctrica colombiana. *Lecturas de Economía* (62), pp. 123-156.

ANEXOS

ANEXO A: Notas aclaratorias a los formatos de aceptación de uso de opiniones brindadas por expertos

La siguiente tabla muestra la modalidad mediante la cual se obtiene la aceptación expresa de los entrevistados en el presente trabajo académico autorizando el uso de sus opiniones. Como se explicó en los apartados correspondientes, los expertos entrevistados se pueden dividir en dos grupos claramente diferenciados:

- Para el primer grupo de entrevistados (Marco Conceptual) se procedió a nombrar el listado de expertos consultados, más no sus opiniones particulares (éstas fueron debidamente codificadas).
- En el segundo grupo de entrevistados (Marco Analítico – Análisis de Resultados) se mantuvo bajo anonimato la identidad de los expertos consultados (tanto sus nombres como opiniones se encuentran debidamente codificadas).

En ese sentido, las autorizaciones expresas de los expertos tienen los siguientes mecanismos:

Tabla 13. Mecanismo de aceptación para el uso de opiniones de los expertos consultados

Nro. de Experto	Mecanismo de aceptación
Experto 01	Formato de aceptación firmado
Experto 02	Mail de aceptación*
Experto 03	Mail de aceptación
Experto 04	Formato de aceptación firmado
Experto 05	Formato de aceptación firmado
Experto 06	Formato de aceptación firmado
Experto 07	Formato de aceptación firmado
Experto 08	Formato de aceptación firmado
Experto 09	Formato de aceptación firmado
Experto 10	Formato de aceptación firmado
Experto 11	Formato de aceptación firmado

Nota: (*) En el caso del Experto 02, se incluye la aceptación brindada por su secretaria que, a pedido del entrevistado, autorizó el uso de sus opiniones. La explicación y las evidencias de las mismas se encuentran en el documento correspondiente.

Es preciso aclarar que, mediante dichos documentos será posible identificar a las personas que brindaron sus opiniones. Por ello, el grupo de trabajo se reserva el derecho de publicar estas listas de aprobaciones. Cabe destacar que las mismas fueron oportunamente entregadas a la facultad para demostrar la fiabilidad y veracidad de las opiniones vertidas en el proceso evaluativo del presente trabajo académico.

ANEXO B: Matriz de factores y autores consultados en la literatura

Ver anexo digital



ANEXO C: Frecuencias de autores consultados que desarrollan algún factor organizacional que influye en la autonomía de los reguladores

El presente Cuadro de Frecuencias es un resumen estratégico producto del Cuadro Consolidado (Anexo D). Consiste en una matriz de doble entrada en la cual los factores organizacionales se encuentran en las filas y los autores consultados en las columnas. El cuadro tiene tres aspectos a observar:

1. Frecuencia: Mide la frecuencia de los diez factores identificados en la literatura. De acuerdo a los autores leídos, en la columna “Frecuencia”, se tiene cuantas veces ha sido mencionada cada factor. Adicionalmente, la fila inferior celeste, muestra cuantas han sido mencionadas por cada autor.
2. Riesgo asociado: Cada factor está pintado de rosado o celeste, dependiendo de a qué riesgo regulatorio responde. El celeste es para el riesgo de politización y el rosado para el riesgo de captura, tal como lo indica la leyenda.
3. Tipo de Factor: En la columna “Tipo de Factor”, se le asocia a cada factor con uno o dos ámbitos de gestión o área organizacional. Las áreas identificadas son: lega, alta dirección, presupuesto, recursos humanos, procesos, responsabilidad social y marketing

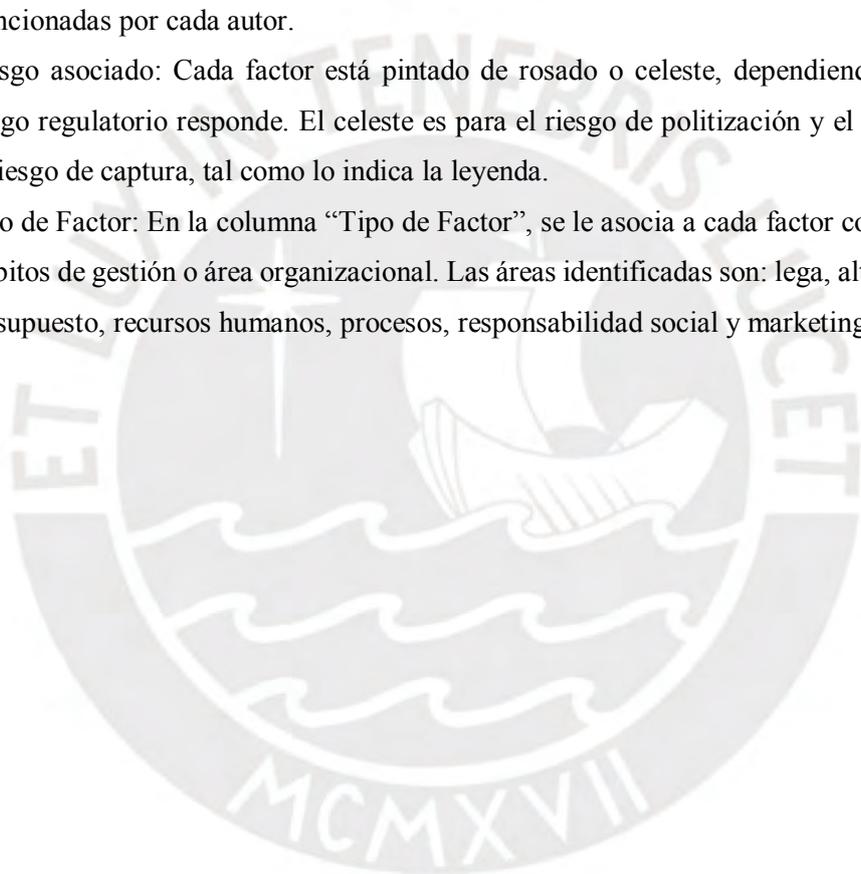


Tabla 14. Frecuencia de autores consultados que desarrollan algún factor organizacional que influye en la autonomía de los reguladores.

Num.	FACTORES	Edwin Quintanilla	Carlos Stark	Farje Palma	Domingo Sifontes	UNCTAD (Comisión de comercio y desarrollo de las Naciones Unidas)	Jose Gallardo y Raul Pérez-Reyes	Marc Quintyn and Michael W. Taylor	Sergio Sifuentes Castañeda	Frecuencia	Tipo de Factor
1	Mandato independiente	X	X	X	X	X			X	6	Legal/Institucional
2	Criterios de designación	X		X		X		X		4	Alta dirección
3	Estabilidad de directorio	X		X		X	X	X	X	6	Alta dirección
4	Presupuesto autónomo	X	X	X	X	X	X	X	X	8	Presupuestal
5	Personal calificado y adecuado	X	X	X	X	X	X	X	X	8	RRHH
6	Procedimientos de apelación	X	X	X			X	X	X	6	Legal
7	Accountability (Rendición de Cuentas)	X		X	X		X		X	5	Procesos/Responsabilidad Social
8	Transparencia	X	X	X			X	X	X	6	Procesos/Marketing
9	Protección legal a su trabajo							X		1	Legal/RRHH
10	Sistema de sanciones							X		1	Procesos/Legal
		8	5	8	4	5	6	8	7		

Leyenda:

- Factores relacionadas al riesgo de politización
- Factores relacionadas al riesgo de captura

ANEXO D: Cuadro teórico de factores concordados

Tabla 15. Cuadro teórico de factores concordados

N°	Factor	Pregunta	Definición Consolidada
1	Mandato independiente	¿Qué es?	Es el mandato formal (marco jurídico) a través del cual se inserta el organismo regulador a la maquinaria gubernamental. Implica la ubicación del organismo dentro del aparato público y los atributos que se le otorgan.
		¿Cómo se caracteriza?	<ul style="list-style-type: none"> - Claro y libre del control ministerial. - Definir los objetivos y responsabilidades de los organismos involucrados en el proceso regulador. - La normatividad y la regulación no deben estar a cargo de la misma institución. - Determinado, también, por contratos de concesión suscritos con empresas. - Elaboración de mecanismos formales que relacionen al regulador con el ejecutivo.
		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Determina la discrecionalidad del regulador. - Permite que el regulador no esté sometido al control estatal cotidiano. - Permite distinguir con claridad los roles en el proceso regulatorio: dictar políticas, actividad empresarial y acción reguladora. - Identifica la legitimidad de sus acciones.
2	Criterios de designación	¿Qué es?	Establecer criterios profesionales y de probidad moral para la designación de los directores y presidentes.
		¿Cómo se caracteriza?	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer los mecanismos para que el Poder Ejecutivo y Legislativo participe en la designación. - Establecer criterios profesionales para los nombramientos (calificaciones técnicas y experiencia, capacidad de gestión, manejo político, rectitud moral, independencia de criterios). - Normas y bases de designación tienen que consignar restricciones ex ante y ex post relacionadas a posibles conflictos de interés. - Asegurar un cuerpo técnico de carácter multidisciplinario.
		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Asegura la idoneidad de los designados a fin de lograr un buen desempeño e independencia de los organismos reguladores. - Evita ceder ante presiones o aceptar estímulos de los grupos de interés.

Tabla 15. Cuadro teórico de factores concordados (Continuación)

3	Estabilidad de directorio	¿Qué es?	Son los atributos con los que debe contar un organismo regulador para lograr la estabilidad y continuidad del directorio en el ejercicio de sus funciones, impidiendo que los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) apliquen condiciones de interrupción inmotivada contra el Directorio del mismo.
		¿Cómo se caracteriza?	<ul style="list-style-type: none"> - Mandatos estables y protección contra despidos arbitrarios, donde las causales de remoción estén previamente establecidas. - Escalonamiento de mandatos para que los gobiernos sucesivos puedan sustituirlo únicamente de forma gradual. Además, que se facilite el aprendizaje y se asegure la continuidad y reducción de la incidencia del ciclo político. - Independencia de los miembros frente a las instituciones que representan. - Periodos de cada mandato no deben coincidir con periodos presidenciales.
		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Influye en la autonomía administrativa del regulador. - Asegura la estabilidad y continuidad administrativa del directorio. - Permite un equilibrio entre el control ex post y el libre ejercicio de sus funciones sobre la base del respeto al periodo correspondiente.
4	Presupuesto autónomo	¿Qué es?	Es el rol del ejecutivo y del legislativo en la determinación del presupuesto de la agencia reguladora y en su uso. Implica la fuente del financiamiento, la suficiencia de los recursos para el ejercicio de sus funciones y la libre disposición y afectación de su patrimonio (determinación, ordenamiento y capacidad de gasto).
		¿Cómo se caracteriza?	<ul style="list-style-type: none"> - Fuente de financiamiento: ¿Pública, privada, o mixta? - Influencia del ejecutivo y legislativo en el uso del presupuesto, incluyendo la dotación de personal de la agencia y los niveles salariales. - Fondos garantizados y estables. - Separación del control político. - No hay inserción en el proceso de formulación, aprobación y ejecución de su presupuesto anual y a los demás sistemas administrativos. Es decir, no dependen de las directivas, procedimientos y decisiones que envuelven el flujo presupuestal público.
		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Permite gozar de autonomía económica para asegurar el cumplimiento de sus funciones sin tener que depender de los recursos ordinarios. Influye en la autonomía para tener capacidad de contratar personal, capacitar y posibilidades de contratar a terceros, entre otros. - Permite enfrentar de mejor manera el riesgo de politización. - Permite mayor consistencia entre competencia y capacidad técnica, con la discrecionalidad dada en el marco normativo.

Tabla 15. Cuadro teórico de factores concordados (Continuación)

5	Personal calificado y adecuado	¿Qué es?	Es la libertad de establecer las condiciones laborales para lograr una profesionalización de cuadros.
		¿Cómo se caracteriza?	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuado nivel salarial (Exoneración de límites salariales establecidos en la administración pública). Remuneraciones proporcionales a sus responsabilidades y riesgos. - Depende del régimen laboral público y sus características. - Personal profesional. - Clara línea de carrera. - Adecuadas y convincentes condiciones laborales. - Procesos de selección de personal y capacidad de contratar sin restricciones a los profesionales. Los procesos deben ser intachables, transparentes y auditables. - Formación y capacitaciones de gran calidad. - Establecimiento de relaciones con las universidades. - Posibilidad de realizar labores académicas. - Mecanismos de conciliación entre el trabajo y la vida privada. - Deben prever incompatibilidades y restricciones, programas de reinserción laboral e indemnización al cese.
		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuda a garantizar la autonomía. - Permite atraer y retener personal calificado, capaz y motivado. - Previene la corrupción de funcionarios.
6	Procedimientos de apelación	¿Qué es?	Es la provisión de mecanismos que permitan una reconsideración y apelación de decisiones. Define las características de las apelaciones, los procesos, tiempos, capas, etc.
		¿Cómo se caracteriza?	<ul style="list-style-type: none"> - Depende del marco legislativo general y de las especificaciones legales del sector. - Cortes judiciales efectivas e independientes. - No presente en países donde no hay una fuerte tradición judicial. - Toma periodos largos para conseguir la jurisprudencia relevante. - Distintos actores involucrados en el proceso de apelación con sus propias capacidades y roles.
		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Permite al regulador ser responsable por sus acciones. - Verifica que el regulador no se desvíe de su mandato, cumplimiento con sus responsabilidades, con un grado de eficiencia y sin involucrarse en actos de corrupción. - Reducir el riesgo de arbitrariedad y es una alternativa a la arbitrariedad. - Hace al proceso regulador más transparente, asegurando la rendición de cuentas a instancias públicas y previniendo la captura regulatoria por parte de las empresas privadas.
7	Accountability y (Rendición de Cuentas)	¿Qué es?	Son los mecanismos que permiten y promueven la responsabilidad de informar o rendir cuentas de las acciones del regulador a un poder del Estado (ejecutivo, legislativo, asociaciones de usuarios o Defensoría del Pueblo), transparentando las acciones y decisiones.
		¿Cómo se caracteriza?	<ul style="list-style-type: none"> - Deben estar expresado específicamente en la ley, en el diseño institucional y en el marco regulatorio. - Se efectúan asistencias de consultas y presentaciones ante el órgano contralor, el Parlamento o el Ejecutivo. - Convocatoria a agentes interesados en los eventos institucionales.

Tabla 15. Cuadro teórico de factores concordados (Continuación)

		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Verifica que el regulador no se desvíe de su mandato, comprobando el cumplimiento de sus responsabilidades, el grado de eficiencia o incompetencia y algún involucramiento con actos de corrupción. - Reduce el riesgo de arbitrariedad y es una alternativa al problema de discrecionalidad. - Permite al regulador ser responsable por sus acciones. - Hace al proceso regulador más transparente ya que permite comprobar si la regulación es adecuada. - Evita la posibilidad de captura del regulador por parte de las empresas privadas al asegurar la rendición de cuentas a instancias públicas.
8	Transparencia	¿Qué es?	Es el establecimiento de reglas de transparencia en el funcionamiento de los reguladores.
		¿Cómo se caracteriza?	<ul style="list-style-type: none"> - Hace explícitos los objetivos o agendas de los participantes en el proceso regulador. - Difunde las actividades realizadas por el regulador y la justificación de sus decisiones. - Disponibilidad pública toda la información empleada en los procesos administrativos. - Desarrollo de la capacidad de la sociedad civil para procesar la información.
		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Permite el sometimiento a control por parte de la sociedad. - Permite a los grupos de interés conocer a cabalidad las razones que llevaron al organismo regulador a adoptar sus decisiones. - Para incrementar la participación de las partes relevantes para contribuir en los procesos regulatorios mediante la contraposición de intereses. - Disminuye la asimetría de información en los grupos de interés facilitando el acceso y asegurando un adecuado flujo de información. - Despeja de dudas a los actores involucrados perdiéndoles cuestionar las decisiones.
9	Protección legal a su trabajo	¿Qué es?	Es la protección legal de la que disfrutaban los supervisores al momento de ejecutar su trabajo.
		¿Cómo se caracteriza?	No menciona.
		¿Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> - Da independencia operativa a los supervisores. - Evita ser demandados personalmente por sus acciones.
10	Sistema de sanciones	¿Qué es?	(for supervisory function)
		¿Cómo se caracteriza?	Balotario de acciones correctivas inmediatas (PCA) que actúan como "jurisprudencia".
		¿Para qué sirve?	Permite eliminar el alcance de la discreción de casos individuales revisados por el regulador y reduce las decisiones que puedan estar influidas por otros factores que no estén guiados por principios objetivos.

ANEXO E: Cuadro teórico de factores validados por expertos

Tabla 16. Cuadro teórico de factores validados por expertos

Nº	Factor Organizacional	Definición	Autores consultados
1	Mandato Independiente	Es el mandato formal (marco jurídico) a través del cual se inserta el organismo regulador a la maquinaria gubernamental. Implica la ubicación del organismo dentro del aparato público y los atributos que se le otorgan.	<ul style="list-style-type: none"> • Quintanilla, Edwin. • Stark, Carlos. • Palma, Farje. • Sifontes, Domingo. • UNCTAD. • Sifuentes, Sergio.
2	Criterios de Designación	Establecer criterios profesionales y de probidad moral para la designación de los directores y presidentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Quintanilla, Edwin. • Palma, Farje. • UNCTAD. • M. Quintyn y M. Taylor.
3	Estabilidad del Directorio	Son los atributos con los que debe contar un organismo regulador para lograr la estabilidad y continuidad del directorio en el ejercicio de sus funciones, impidiendo que los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) apliquen condiciones de interrupción inmotivada contra el Directorio del mismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Quintanilla, Edwin. • Palma, Farje. • UNCTAD. • J Gallardo y R. Perez-Reyes. • M. Quintyn y M. Taylor. • Cifuentes, Sergio.
4	Presupuesto Autónomo	Es el rol del ejecutivo y del legislativo en la determinación del presupuesto de la agencia reguladora y en su uso. Implica la fuente del financiamiento, la suficiencia de los recursos para el ejercicio de sus funciones y la libre disposición y afectación de su patrimonio (determinación, ordenamiento y capacidad de gasto).	<ul style="list-style-type: none"> • Quintanilla, Edwin. • Stark, Carlos. • Palma, Farje. • Sifontes, Domingo. • UNCTAD. • J Gallardo y R. Perez-Reyes. • M. Quintyn y M. Taylor. • Cifuentes, Sergio.
5	Personal Calificado y Adecuado	Es la capacidad de establecer las condiciones laborales para lograr una profesionalización de cuadros y asegurar un personal profesional y calificado.	<ul style="list-style-type: none"> • Quintanilla, Edwin. • Stark, Carlos. • Palma, Farje. • Sifontes, Domingo. • UNCTAD. • J Gallardo y R. Perez-Reyes. • M. Quintyn y M. Taylor. • Cifuentes, Sergio.
6	Procedimientos de Apelación	Es la provisión de mecanismos que permitan una reconsideración y apelación de decisiones. Define las características de las apelaciones, los procesos, tiempos, capas, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Quintanilla, Edwin. • Stark, Carlos. • Palma, Farje. • J Gallardo y R. Perez-Reyes. • M. Quintyn y M. Taylor. • Cifuentes, Sergio.

Tabla 16. Cuadro teórico de factores validados por expertos (Continuación)

N°	Factor Organizacional	Definición	Autores consultados
7	Accountability (Rendición de Cuentas)	Son los mecanismos que permiten y promueven la responsabilidad de informar o rendir cuentas de las acciones del regulador a un poder del Estado (ejecutivo, legislativo, asociaciones de usuarios o Defensoría del Pueblo), transparentando las acciones y decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> • Quintanilla, Edwin. • Palma, Farje. • Sifontes, Domingo. • J Gallardo y R. Perez-Reyes. • Cifuentes, Sergio.
8	Transparencia	Es el establecimiento de reglas de transparencia en el funcionamiento de los reguladores.	<ul style="list-style-type: none"> • Quintanilla, Edwin. • Stark, Carlos. • Palma, Farje. • J Gallardo y R. Perez-Reyes. • M. Quintyn y M. Taylor. • Cifuentes, Sergio.
9	Protección legal a su trabajo	Es la protección legal de la que disfrutan los supervisores al momento de ejecutar su trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • M. Quintyn y M. Taylor.
10	Sistema de sanciones	Es un balotario de acciones correctivas inmediatas (PCA) que actúan como "jurisprudencia".	<ul style="list-style-type: none"> • M. Quintyn y M. Taylor.

ANEXO F: Índice de Independencia Formal de Agencias Reguladoras de Gilardi y Hernández

Gilardi desarrolló, en el año 2002, un índice de independencia general para las agencias reguladoras. A su vez, éste se encuentra basado en el código de independencia central del banco central desarrollado en 1992 por Cukierman, Webb y Neyapti (Hernández, 2007, p. 75). Este índice permite la comparación entre la autonomía de organismos reguladores de diferentes sectores pues analiza de manera más general a las organizaciones sin abordar en precisiones técnicas referidas a sectores particulares.

Estructura del Índice

El Índice empleado en el presente trabajo se compone del Índice de Gilardi y de la propuesta de Hernández. El primero de ellos consta de 5 dimensiones entre las cuales es posible encontrar las siguientes:

- a) Estatus del jefe de la agencia;
- b) Estatus de los miembros de la junta directiva;
- c) Relación con el gobierno y parlamento;
- d) Autonomía financiera y organizacional;
- e) El grado de competencia reguladoras delegadas.

En total se formulan 21 indicadores que se distribuyen entre las 5 dimensiones con la especial particularidad que la última dimensión únicamente cuenta con un indicador que mide “si la agencia es competente para regular en un sector particular. (...) Esto es resultado de la dificultad para elaborar indicadores aplicables a todas las agencias reguladoras en los distintos campos.” (Hernández, 2007, p. 75).

En este último punto, el autor Hernández desarrolló 5 indicadores adicionales a la propuesta de Gilardi y que permiten complementar la última dimensión referida a las competencias reguladoras. Con este aporte de Hernández se tendrían un total de 26 indicadores que componen el índice empleado en el este trabajo de investigación.

Operacionalización

La codificación de los indicadores implica una valoración entre la escala de 0 y 1 para cada alternativa de respuesta propuesta. Para ello, cada dimensión evaluada posee una puntuación que también va entre el mismo rango y que se calcula como el promedio de los valores de las respuestas correspondientes a esa dimensión. El índice final resulta del promedio entre los valores propios de las dimensiones evaluadas: el índice de independencia será “igual al promedio de los

índices de los cinco variables o niveles, y estos, a su vez, son el resultado del promedio de los indicadores individuales agregados en el nivel de la dimensión” (Hernández, 2007, p. 75)

Por ello, el índice final debe ser comprendido entre el rango de 0 a 1. El 0 implica el menor nivel de independencia del organismo regulador y el 1 el mayor nivel de independencia.

Relación de indicadores de independencia formal de las agencias reguladoras formuladas por Gilardi

Dimensión A) Estatus del jefe

- 1) Periodo en el cargo de la agencia
- 2) ¿Quién nombra al jefe de la agencia?
- 3) Despido
- 4) ¿Puede el jefe de la agencia ocupar otros cargos en el gobierno?
- 5) ¿Es renovable el nombramiento?
- 6) ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento?

Dimensión B) Estatus de la Junta Directiva

- 7) Periodo en el cargo
- 8) ¿Quién nombra a la junta directiva?
- 9) Despido
- 10) ¿Pueden los miembros de la junta directiva ocupar otros cargos en el gobierno?
- 11) ¿Es renovable el nombramiento?
- 12) ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento?

Dimensión C) Relación con el Gobierno y el Parlamento

- 13) ¿Se estipula formalmente la independencia de la agencia?
- 14) ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el gobierno?
- 15) ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el parlamento?
- 16) ¿Quién, además del tribunal, puede revocar una decisión de la agencia sobre la que tiene competencia exclusiva?

Dimensión D) Autonomía Financiera y organizacional

- 17) ¿Cuál es el origen del presupuesto de la agencia?
- 18) ¿Quién controla el presupuesto?
- 19) ¿Quién decide la organización interna de la agencia?
- 20) ¿Quién se encarga de la política de personal de la agencia?

Dimensión E) Competencias Reguladoras

21) ¿Quién es competente para regular en este sector?

Relación de indicadores propuestos por Hernández para medir la dimensión “Competencias Reguladoras”

22) ¿Quién es competente para hacer cumplir la regulación?

23) ¿Debe la agencia llevar a cabo consultas públicas antes de emitir las reglas generales?

24) ¿Quién es competente para emitir permisos?

25) ¿Quién puede solicitar las competencias de asesoría de la agencia en materia de regulación?

26) ¿Es competente la agencia para actuar como árbitro en la solución de disputas en el sector?

A continuación se presenta los indicadores o preguntas previamente expuestas con sus respectivas valoraciones de acuerdo a la propuesta de los autores.

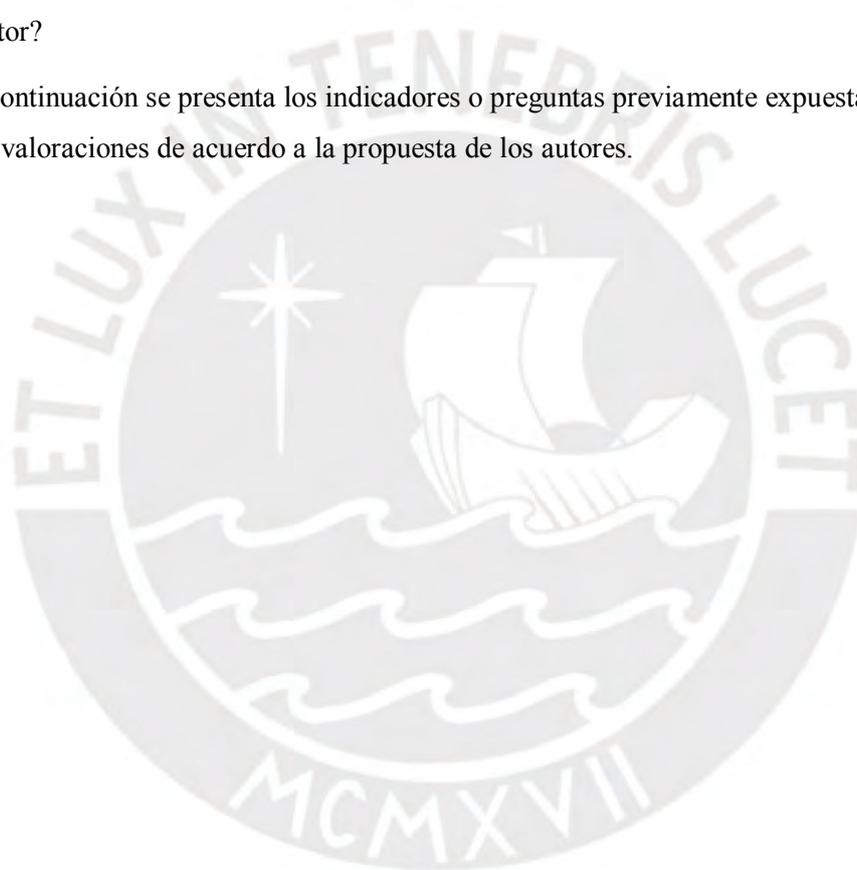


Tabla 17. Relación completa de indicadores del Índice Formal de Independencia Regulatoria con sus respectivas alternativas de respuesta y el valor para cada una de ellas.

Indicador	Alternativas de respuesta	Valor
Dimensión A: Estatus del Jefe		
1) Periodo en el cargo de la agencia.	Más de 8 años	1.00
	6 a 8 años	0.80
	5 años	0.60
	4 años	0.40
	Periodo fijo de menos de cuatro años o a discreción de quien lo nombra	0.20
	No hay periodo fijo	0.00
2) ¿Quién nombra al jefe de la agencia?	La junta administrativa	1.00
	Una compleja mezcla del ejecutivo y el legislativo	0.75
	El legislativo	0.50
	El ejecutivo colectivamente	0.25
	Uno o dos secretarios	0.00
3) Despido	El despido es imposible	1.00
	Solo por razones no relacionadas con las políticas	0.67
	No existen disposiciones específicas para el despido	0.33
	A discreción de quien lo nombra	0.00
4) ¿Puede el jefe de la agencia ocupar otros cargos en el gobierno?	No	1.00
	Solo con permiso del ejecutivo	0.50
	No existen disposiciones específicas	0.00
5) ¿Es renovable el nombramiento?	No	1.00
	Sí, una vez	0.50
	Sí, más de una vez	0.00
6) ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento?	Sí	1.00
	No	0.00
Dimensión B) Estatus de la Junta Directiva		
7) Periodo en el cargo	Más de 8 años	1.00
	6 a 8 años	0.80
	5 años	0.60
	4 años	0.40
	Periodo fijo de menos de 4 años o a discreción de quien lo nombra	0.20
	No hay periodo fijo	0.00
8) ¿Quién nombra a la junta directiva?	El jefe de la agencia	1.00
	Una compleja mezcla del ejecutivo y el legislativo	0.75
	El legislativo	0.50
	El ejecutivo colectivamente	0.25
	Uno o dos secretarios	0.00
09) Despido	El despido es imposible	1.00
	Solo por razones no relacionadas con las políticas	0.67
	No existen disposiciones específicas para el despido	0.33
	A discreción de quien lo nombra	0.00
10) ¿Pueden los miembros de la junta directiva ocupar otros cargos en el gobierno?	No	1.00
	Solo con permiso del ejecutivo	0.50
	No existen disposiciones específicas	0.00
11) ¿Es renovable el nombramiento?	No	1.00
	Sí, una vez	0.50
	Sí, más de una vez	0.00
12) ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento?	Sí	1.00
	No	0.00

Tabla 17: Relación completa de indicadores del Índice Formal de Independencia Regulatoria con sus respectivas alternativas de respuesta y el valor para cada una de ellas (Continuación)

Dimensión C) Relación con el Gobierno y el Parlamento		
13) ¿Se estipula formalmente la independencia de la agencia?	Sí	1.00
	No	0.00
14) ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el gobierno?	Ninguna	1.00
	Presentación de un informe anual solo para información	0.67
	Presentación de un informe anual que debe ser aprobado	0.33
	La agencia es totalmente responsable	0.00
15) ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el parlamento?	Ninguna	1.00
	Presentación de un informe anual solo para información	0.67
	Presentación de un informe anual que debe ser aprobado	0.33
	La agencia es totalmente responsable	0.00
16) ¿Quién, además del tribunal, puede revocar una decisión de la agencia sobre la que tiene competencia exclusiva?	Nadie	1.00
	Un organismo especializado	0.67
	El gobierno, con requisitos	0.33
	El gobierno, incondicionalmente	0.00
Dimensión D) Autonomía Financiera y organizacional		
17) ¿Cuál es el origen del presupuesto de la agencia?	Financiamiento externo	1.00
	El gobierno y financiamiento externo	0.50
	El gobierno	0.00
18) ¿Quién controla el presupuesto?	La agencia	1.00
	La oficina contable o el tribunal	0.67
	Tanto el gobierno como la agencia	0.33
	El gobierno	0.00
19) ¿Quién decide la organización interna de la agencia?	La agencia	1.00
	La agencia y el gobierno	0.50
	El gobierno	0.00
20) ¿Quién se encarga de la política de personal de la agencia?	La agencia	1.00
	La agencia y el gobierno	0.50
	El gobierno	0.00
21) ¿Quién es competente para regular en este sector?	Solo la agencia	1.00
	La agencia y otra autoridad independiente	0.75
	La agencia y el parlamento	0.50
	La agencia y el gobierno	0.25
	La agencia solo tiene competencia para asesorar	0.00
22) ¿Quién es competente para hacer cumplir la regulación?	Solo la agencia	1.00
	La agencia y el gobierno	0.67
	La agencia solo propone la aplicación de sanciones	0.33
	El gobierno	0.00
23) ¿Debe la agencia llevar a cabo consultas públicas antes de emitir las reglas generales?	En todos los casos	1.00
	Solo en casos específicos	0.67
	A discreción de la agencia	0.33
	No hay disposiciones específicas al respecto	0.00
24) ¿Quién es competente para emitir permisos?	Solo la agencia	1.00
	La agencia y el gobierno	0.50
	La agencia solo tiene competencia para dar asesoría	0.00
25) ¿Quién puede solicitar las competencias de asesoría de la agencia en materia de regulación?	Nadie	1.00
	El gobierno en casos específicos	0.50
	El gobierno en todos los casos	0.00
26) ¿Es competente la agencia para actuar como árbitro en la solución de disputas en el sector?	En todos los casos	1.00
	Solo en casos particulares	0.50
	No	0.00

ANEXO G: Cuestionario de Autonomía de las Agencias Regulatoras (CAAR) adaptado a partir del Índice de Gilardi y Hernández

El siguiente es el cuestionario propuesto para evaluar la independencia o autonomía de los organismos reguladores. El mismo permitirá un recojo estructurado de la información. Las modificaciones al índice original de Gilardi y Hernández se relacionan con la importancia de los factores organizacionales extraídas en las entrevistas a expertos: el directorio, el mandato independiente, las políticas de RRHH y la autonomía presupuestaria. En vista de que el índice original abarca un importante número de preguntas de las dimensiones del directorio y del mandato independiente; el objetivo de las adiciones corresponde a complementar las dimensiones restantes, esto es, los RRHH y la autonomía presupuestaria. A continuación se presenta el cuestionario final. Para mayor información acerca de los cambios efectuados, consultar al Anexo F y G, y al “3.3. Adecuación del índice”.

Directorio

- 1) Periodo en el cargo de la agencia (del jefe/presidente de la agencia).
 - a. Más de 8 años
 - b. 6 a 8 años
 - c. 5 años
 - d. 4 años
 - e. Periodo fijo de menos de cuatro años o a discreción de quien lo nombra
 - f. No hay periodo fijo
- 2) ¿Quién nombra al jefe de la agencia?
 - a. La junta administrativa
 - b. Una compleja mezcla del ejecutivo y el legislativo
 - c. El legislativo
 - d. El ejecutivo colectivamente
 - e. Uno o dos secretarios
- 3) Despido (del jefe/presidente de la agencia)
 - a. El despido es imposible
 - b. Solo por razones no relacionadas con las políticas
 - c. No existen disposiciones específicas para el despido
 - d. A discreción de quien lo nombra
- 4) ¿Puede el jefe de la agencia ocupar otros cargos en el gobierno?
 - a. No
 - b. Solo con permiso del ejecutivo

- c. No existen disposiciones específicas
- 5) ¿Es renovable el nombramiento (del jefe/presidente de la agencia)?
- a. No
 - b. Sí, una vez
 - c. Sí, más de una vez
- 6) ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento (del jefe/presidente de la agencia)?
- a. Sí
 - b. No
- 7) Periodo en el cargo (de la junta directiva o directorio)
- a. Más de 8 años
 - b. 6 a 8 años
 - c. 5 años
 - d. 4 años
 - e. Periodo fijo de menos de 4 años o a discreción de quien lo nombra
 - f. No hay periodo fijo
- 8) ¿Quién nombra a la junta directiva (o directorio)?
- a. El jefe de la agencia
 - b. Una compleja mezcla del ejecutivo y el legislativo
 - c. El legislativo
 - d. El ejecutivo colectivamente
 - e. Uno o dos secretarios
- 9) Despido de la junta directiva
- a. El despido es imposible
 - b. Solo por razones no relacionadas con las políticas
 - c. No existen disposiciones específicas para el despido
 - d. A discreción de quien lo nombra
- 10) ¿Pueden los miembros de la junta directiva ocupar otros cargos en el gobierno?
- a. No
 - b. Solo con permiso del ejecutivo
 - c. No existen disposiciones específicas
- 11) ¿Es renovable el nombramiento (de la junta directiva)?
- a. No
 - b. Sí, una vez
 - c. Sí, más de una vez

12) Acerca de la junta directiva, ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento?

- a. Sí
- b. No

Mandato Independiente

13) ¿Se estipula formalmente la independencia de la agencia?

- a. Sí
- b. No

14) ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el gobierno?

- a. Ninguna
- b. Presentación de un informe anual solo para información
- c. Presentación de un informe anual que debe ser aprobado
- d. La agencia es totalmente responsable

15) ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el parlamento?

- a. Ninguna
- b. Presentación de un informe anual solo para información
- c. Presentación de un informe anual que debe ser aprobado
- d. La agencia es totalmente responsable

16) ¿Quién, además del tribunal, puede revocar una decisión de la agencia sobre la que tiene competencia exclusiva?

- a. Nadie
- b. Un organismo especializado
- c. El gobierno, con requisitos
- d. El gobierno, incondicionalmente

17) ¿Quién decide la organización interna de la agencia?

- a. La agencia
- b. La agencia y el gobierno
- c. El gobierno

18) ¿Quién es competente para regular en este sector?

- a. Solo la agencia
- b. La agencia y otra autoridad independiente
- c. La agencia y el parlamento
- d. La agencia y el gobierno
- e. La agencia solo tiene competencia para asesorar

19) ¿Quién es competente para emitir permisos?

- a. Solo la agencia
 - b. La agencia y el gobierno
 - c. La agencia solo tiene competencia para dar asesoría
- 20) ¿Quién es competente para hacer cumplir la regulación?
- a. Solo la agencia
 - b. La agencia y el gobierno
 - c. La agencia solo propone la aplicación de sanciones
 - d. El gobierno

Presupuesto Autónomo

- 21) ¿Cuál es el origen del presupuesto de la agencia?
- a. Financiamiento externo
 - b. El gobierno y financiamiento externo
 - c. El gobierno
- 22) ¿Quién controla el presupuesto? (¿Quién decide en qué se gasta?)
- a. La agencia
 - b. La oficina contable o el tribunal
 - c. Tanto el gobierno como la agencia
 - d. El gobierno
- 23) ¿Los recursos con los que cuenta la entidad son considerados suficientes para el correcto funcionamiento de la agencia?
- a. Son totalmente suficientes
 - b. Son suficientes en la gran mayoría de oportunidades
 - c. Son totalmente insuficientes
- 24) ¿Existe autonomía para la ejecución del presupuesto?
- a. Sí, la ejecución es totalmente autónoma.
 - b. Sí, aunque el ser parte de los sistemas administrativos públicos hay limitaciones en este sentido.
 - c. No. Se depende directamente de los sistemas administrativos y de las aprobaciones del ejecutivo.
- 25) ¿Existe autonomía al momento de planificar el presupuesto anual de la agencia?
- a. Si, la planificación presupuestaria es totalmente autónoma y no implica negociaciones con el ejecutivo.
 - b. En algunas oportunidades, los techos presupuestarios son negociados con el ejecutivo.
 - c. Depende totalmente del tope presupuestal establecido por el ejecutivo.

- 26) En caso de existir, a fin de año, un excedente presupuestal no ejecutado: ¿Qué sucede con estos fondos?
- Permanecen en la agencia para su futura disponibilidad.
 - Se van a un fondo de contingencia a ser usado en caso el presupuesto anual no cubra el normal funcionamiento de la agencia.
 - Los fondos regresan al tesoro público siendo de completa disponibilidad del ejecutivo.

Política de Recursos Humanos

- 27) ¿Quién se encarga de la política de personal (selección y contratación) de la agencia?
- La agencia
 - La agencia y el gobierno
 - El gobierno
- 28) ¿Quién se encarga del establecimiento de los sueldos en la institución?
- La agencia
 - La agencia y el ejecutivo
 - El ejecutivo
- 29) ¿Existe una carrera administrativa del personal de las agencias reguladoras?
- Existe: hay carrera administrativa y funciona.
 - Precaria: opera de forma poco sistemática.
 - Teórica: se ha definido pero no se ha implementado.
 - No existe: ni se ha definido ni se ha implementado.
- 30) ¿Cómo podría calificar a la política de formación de las agencias reguladoras?
- Potente: existe una coherente política de formación y recursos para implementarla.
 - Significativa: Existe una política de formación y una implementación algo aleatoria de la misma.
 - Débil: no existe política de formación y solo hay actividades formativas aisladas y no articuladas
 - No existe
- 31) Aparte del personal en planilla, ¿existe personal contratado por CAS o servicios por terceros en la agencia? De ser así, ¿cuánto representa del total?
- Naturalmente, pero su número no es significativo en relación al total del personal de la agencia.

- b. Naturalmente, y representan aproximadamente a mitad del total del personal con el que cuenta la agencia.
 - c. Naturalmente, y ocupan la mayor parte del total del personal con el que cuenta la agencia.
 - d. No existen dichos mecanismos en la agencia
- 32) ¿La contratación de personal se realiza en base a procedimientos establecidos independientemente por la agencia?
- a. Sí, todos los procedimientos de contratación se establecen en la misma agencia.
 - b. En parte. La agencia tiene procedimientos de contratación independientes solo para determinada parte de su personal o con determinados tipos de relaciones laborales.
 - c. No, los procedimientos de contratación dependen de lineamientos y mandatos externos a la agencia.

Transparencia y Accountability

- 33) ¿Debe la agencia llevar a cabo consultas públicas antes de emitir las reglas generales?
- a. En todos los casos
 - b. Solo en casos específicos
 - c. A discreción de la agencia
 - d. No hay disposiciones específicas al respecto
- 34) ¿Quién puede solicitar las competencias de asesoría de la agencia en materia de regulación?
- a. Nadie
 - b. El gobierno en casos específicos
 - c. El gobierno en todos los casos

Sistema de apelaciones y sanciones

- 35) ¿Es competente la agencia para actuar como árbitro en la solución de disputas en el sector?
- a. En todos los casos
 - b. Solo en casos particulares
 - c. No

ANEXO H: Cuadro de opiniones de expertos acerca de la elección de organismos reguladores para la fase de trabajo de campo

El siguiente cuadro muestra las opiniones y recomendaciones que hicieron los expertos consultados en relación a la siguiente pregunta: ¿Cuál considera usted que es o son los organismos reguladores propicios para un estudio interesante de su autonomía? Las respuestas fueron las siguientes:

Tabla 18. Cuadro de opiniones de expertos acerca de la elección de organismos reguladores para la fase de trabajo de campo.

Código	OSIPTEL	OSINERGMIN	OSITRAN	SUNASS
Experto 01	X	X	X	
Experto 02		X		
Experto 03				
Experto 04	X	X	X	
Experto 05				X
Experto 06	X			X
Experto 07	X	X		
Total	4	4	2	2

ANEXO I: Aspectos relevantes que afectaron a la institucionalidad de OSINERGMIN

Los siguientes acontecimientos corresponden a sucesos importantes que vivió OSINERGMIN durante los últimos años y que afectaron a la organización. Estas fueron recabadas en las reuniones con los expertos del regulador:

Tabla 19. Aspectos relevantes que afectaron a la institucionalidad de OSINERGMIN.

Año	Suceso
2006	Se redujeron las remuneraciones de los altos funcionarios del Estado, incluyendo a Presidente y Gerentes de los organismos reguladores
2007	Se transfiere a OSINERG las funciones de supervisión y fiscalización de las actividades mineras.
2007 en adelante	Consejos Directivos incompletos por falta de designación oportuna
2008	Se dispone que OSINERGMIN conduzca los procesos de subasta para la asignación de primas a proyectos de generación con recursos energéticos renovables.
2009	Se deja de considerar a los organismos reguladores como entidades de tratamiento empresarial y se empieza a aplicarles las normas de la ley de presupuesto público en todos sus extremos: <ul style="list-style-type: none"> - Medidas de restricción presupuestal, que abarcan la prohibición de incrementos salariales del personal. - Registro para aprobación de operaciones de gasto.
2011	OSINERGMIN deja de tener competencias de supervisión y sanción de la normativa de seguridad en el trabajo de actividades del sector energético.
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Se encarga a OSINERGMIN por 2 años de la administración de recursos de un fondo social (FISE). - Se otorga a OSINERGMIN la calidad de administrador de los recursos que garantizan los ingresos del postor ganador de la licitación de un gaseoducto.
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Se amplía el encargo de la administración de recursos del fondo social FISE por 3 años adicionales. - Se incluye a los organismos reguladores dentro de los alcances del nuevo régimen laboral de servidores del Estado, el que deberán trasladarse en reemplazo del régimen laboral privado que regía a su personal

Adaptado de: Entrevistas con expertos (Experto 10, comunicación personal, 13 de Febrero, 2015)