



Universitat Ramon Llull

TESIS DOCTORAL

Título AUTONOMÍA DEL ORGANISMO REGULADOR DE
ENERGÍA DE PERÚ: UN ESTUDIO DE CASO

Realizada por EDWIN QUINTANILLA ACOSTA

en el Centro ESADE – ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS.

Departamento ECONOMÍA, CIENCIAS SOCIALES Y MÉTODOS

Dirigida por DR. F. XAVIER MENA

Resumen

La regulación de los servicios públicos en las economías en vías de desarrollo ha pasado a formar parte importante de su desempeño por la necesidad creciente de inversiones e impacto económico y social, al ser potencialmente vulnerable frente al poder político, que puede intentar expropiar las inversiones, así como ante los grupos empresariales en tanto establezca tarifas altas y sucumba a sus intereses. En este contexto, la tesis examina y explica las relaciones que existen entre la dotación institucional de un país y su influencia en el diseño y funcionamiento de la autonomía de los organismos reguladores, identificando y definiendo los atributos que contribuyen a su fortalecimiento frente a los riesgos de la regulación, de forma de hacer posible un marco para una actuación efectiva y el cumplimiento de sus objetivos.

Aplicando una perspectiva constructivista y la metodología de un estudio de caso instrumental y explicativo, la investigación presenta los resultados del modelo aplicado al organismo regulador del sector energía del Perú (OR), con una perspectiva histórico retrospectiva para el período 1985-2005 que verifica la relación entre las características institucionales y democráticas vigentes en cada uno de los tres ciclos políticos identificados con los distintos grados de autonomía alcanzados y explicados en los ocho atributos que lo caracterizan.

Los resultados de la investigación muestran que la autonomía del OR transcurrió por varias etapas diferentes en su desarrollo y con distintos grados, propios del marco institucional vigente en cada ciclo político, finalizando en una reforma que consolidó su independencia y lo situó como un caso de referencia en Latinoamérica. El trabajo concluye identificando los aspectos clave en la dotación institucional y la autonomía del OR, así como los temas necesarios de mejora además de presentar las contribuciones. Todo esto, en un entorno particular como es el caso peruano lo cual permitiría extrapolar a otros entornos, ya que se ha logrado estructurar un modelo de autonomía basado en atributos, dependiendo de las fortalezas o debilidades institucionales de cada país.

Palabras clave: diseño institucional, organismo regulador, expropiación, riesgo político y riesgo precio, autonomía, atributos

Abstract

The regulation of the public utilities in developing countries has become an important part of their performance due to the growing need for investments with economic and social impact. Regulation is potentially vulnerable to both the political power which may try to expropriate the investments and to the companies who wish for the setting of high tariffs. In this context the thesis examines and explains the relations between the institutional endowment of a country and its influence on the design and operation of the regulatory agency's independence, identifying and defining the attributes that contribute to its strength against the risks of regulation in such a way as to make possible a framework for both an effective administration and the fulfillment of the regulatory agency's objectives.

Applying a constructivist conceptual perspective together with an instrumental and explanatory case study methodology the investigation presents the results of the applied model to the energy sector of the regulatory agency of Peru (OR) with an historical retrospective view of the period 1985-2005, which verifies the relation between the institutional and democratic characteristics existing in each of the three political cycles. These ones were identified by the different degrees of independence reached and explained by the eight attributes that characterized it.

The results of the investigation show that OR's independence passed through various different stages in its development and with distinct degrees according to the particular institutional endowment existing in each political cycle ending in a reform which consolidates its independence, placing it as a case of reference in Latin America. This document concludes not only by identifying the key aspects of the institutional endowment and the OR independence but also the themes necessary for improvement as well as presenting the contributions of this study. These conclusions are for the Peruvian context but could be extrapolated to other developing economies now that a model of independence based on attributes has been structured depending on the institutional strengths and weakness of each country.

Key words: institutional endowment, regulatory agency, expropriation, pricing and political risk, independence, attributes

Contenido

1	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
1.2	PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
1.3	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	6
2	MARCO CONCEPTUAL.....	8
2.1	LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS	9
2.2	FALLAS DE MERCADO, DEL ESTADO Y DE LA REGULACIÓN.....	12
2.3	GRUPOS DE INTERÉS EN LA ACTIVIDAD REGULATORIA	16
2.4	DOTACIÓN INSTITUCIONAL DE UN PAÍS Y SU RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES	18
2.4.1	<i>Características institucionales básicas</i>	<i>18</i>
2.4.2	<i>Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y su interacción.....</i>	<i>20</i>
2.4.3	<i>Institución Judicial.....</i>	<i>21</i>
2.4.4	<i>Capacidad administrativa y aspectos sociales e informales.....</i>	<i>22</i>
2.5	DELEGACIÓN A LOS ORGANISMOS REGULADORES Y SU AUTONOMÍA	24
2.5.1	<i>Fortaleza frente al riesgo de politización.....</i>	<i>28</i>
2.5.2	<i>Fortaleza frente al riesgo de captura</i>	<i>29</i>
2.6	ATRIBUTOS DE LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES	30
2.6.1	<i>Mandato independiente</i>	<i>30</i>
2.6.2	<i>Estabilidad del Directorio.....</i>	<i>31</i>
2.6.3	<i>Presupuesto autónomo</i>	<i>32</i>
2.6.4	<i>Procedimientos de apelación.....</i>	<i>32</i>
2.6.5	<i>Criterios de designación.....</i>	<i>33</i>
2.6.6	<i>Personal calificado y adecuado.....</i>	<i>33</i>
2.6.7	<i>Accountability (Responsabilidad).....</i>	<i>34</i>
2.6.8	<i>Transparencia</i>	<i>35</i>
3	ELEMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	37
3.1	PERSPECTIVA TEÓRICA DEL CONOCIMIENTO	38
3.2	ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	40
3.3	MÉTODO PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS Y SU ANÁLISIS	43
3.3.1	<i>Open Coding (Codificación primaria).....</i>	<i>47</i>
3.3.2	<i>Axial Coding (Codificación secundaria).....</i>	<i>48</i>
3.3.3	<i>Selective Coding (Interpretación y construcción de teoría).....</i>	<i>49</i>
3.3.4	<i>Procedimientos de verificación</i>	<i>50</i>
3.4	DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA	51
3.4.1	<i>Documentación disponible y registros de archivos</i>	<i>52</i>
3.4.2	<i>Entrevistas.....</i>	<i>53</i>
3.4.2.1	<i>Base de entrevistados</i>	<i>54</i>
3.4.2.2	<i>Elaboración de las entrevistas.....</i>	<i>58</i>
3.4.2.3	<i>Procesamiento de la información.....</i>	<i>59</i>

3.4.3	<i>Etapas de análisis</i>	59
3.4.4	<i>Proceso de codificación de la información</i>	60
3.5	EL SECTOR ELECTRICIDAD EN EL PERÚ.....	63
3.5.1	<i>Características del sector electricidad</i>	63
3.5.2	<i>Marco regulatorio</i>	65
4	CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DEL PERÚ.....	67
4.1	ETAPA I (JULIO 1985 - JULIO 1990)	68
4.2	ETAPA II (JULIO 1990 - NOVIEMBRE DE 2000)	73
4.3	ETAPA III (NOVIEMBRE 2000 - DICIEMBRE 2005)	79
5	AUTONOMÍA DEL ORGANISMO REGULADOR (OR) DEL SECTOR ENERGÍA DEL PERÚ	86
5.1	INTRODUCCIÓN	87
5.2	DISEÑO DEL ORGANISMO REGULADOR	87
5.2.1	<i>Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)</i>	87
5.2.2	<i>Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)</i>	89
5.2.3	<i>Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)</i>	91
5.3	DEFINICIÓN DE AUTONOMÍA	93
5.3.1	<i>Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)</i>	95
5.3.2	<i>Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)</i>	96
5.3.3	<i>Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)</i>	97
5.4	MANDATO OTORGADO E INDEPENDENCIA DEL PODER POLÍTICO	98
5.4.1	<i>Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)</i>	98
5.4.2	<i>Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)</i>	102
5.4.3	<i>Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)</i>	109
5.5	ESTABILIDAD DEL DIRECTORIO.....	114
5.5.1	<i>Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)</i>	114
5.5.2	<i>Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)</i>	115
5.5.3	<i>Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)</i>	117
5.6	PRESUPUESTO AUTÓNOMO.....	120
5.6.1	<i>Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)</i>	120
5.6.2	<i>Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)</i>	120
5.6.3	<i>Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)</i>	123
5.7	PROCEDIMIENTOS DE APELACIÓN.....	124
5.7.1	<i>Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)</i>	124
5.7.2	<i>Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)</i>	124
5.7.3	<i>Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)</i>	126
5.8	CRITERIOS DE DESIGNACIÓN DEL DIRECTORIO	127
5.8.1	<i>Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)</i>	127
5.8.2	<i>Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)</i>	128
5.8.3	<i>Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)</i>	129
5.9	PERSONAL CALIFICADO Y ADECUADO	132
5.9.1	<i>Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)</i>	132
5.9.2	<i>Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)</i>	132
5.9.3	<i>Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)</i>	136

5.10	ACCOUNTABILITY (RESPONSABILIDAD)	140
5.10.1	Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)	140
5.10.2	Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000).....	140
5.10.3	Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005).....	142
5.11	TRANSPARENCIA	144
5.11.1	Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)	144
5.11.2	Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000).....	145
5.11.3	Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005).....	146
6	CONTRIBUCIONES DE LA INVESTIGACIÓN Y CONCLUSIONES	152
6.1	DISCUSIÓN	153
6.2	LIMITACIONES	157
6.3	CONCLUSIONES	158
6.3.1	<i>De las características institucionales del Perú.....</i>	<i>158</i>
6.3.1.1	Poder Ejecutivo, Legislativo y su interrelación.....	159
6.3.1.2	Desprestigio del Congreso	161
6.3.1.3	División de poderes	161
6.3.1.4	Poder Judicial	162
6.3.1.5	Capacidades administrativas, aspectos sociales e informales	162
6.3.1.6	Perspectiva General.....	163
6.3.2	<i>De la autonomía del organismo regulador.....</i>	<i>163</i>
6.3.2.1	De los atributos.....	166
6.4	CONTRIBUCIONES DEL ESTUDIO.....	171
6.4.1	<i>De la dotación institucional del país.....</i>	<i>171</i>
6.4.1.1	Ausencia de partidos políticos	171
6.4.1.2	Bicameralidad.....	172
6.4.2	<i>De los atributos de la autonomía del organismo regulador:.....</i>	<i>173</i>
6.4.2.1	Designación de Funcionarios públicos	173
6.4.2.2	Rol normativo del Ejecutivo:	173
6.4.2.3	Participación de los consumidores en los procesos regulatorios:.....	174
6.4.2.4	Estabilidad del <i>staff</i> del OR y participación desde el origen de la reforma	174
6.5	RECOMENDACIONES	175
6.6	FUTURAS INVESTIGACIONES	176
7	REFERENCIAS	179
8	ANEXOS	192
8.1	PROTOCOLO DE LA ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD	192
8.2	PROTOCOLO DE ENTREVISTAS ENFOCADAS A ESPECIALISTAS DE DOTACIÓN INSTITUCIONAL	195
8.3	PROTOCOLO DE ENTREVISTA PARA OBTENCIÓN DE DATOS HISTÓRICO-RETROSPECTIVOS	196
8.4	ENTREVISTADOS.....	197
8.5	REPORTES DEL ATLAS TI.....	198
8.6	SECTOR ELECTRICIDAD EN EL PERÚ	201
8.6.1	<i>Descripción del sector.....</i>	<i>201</i>
8.6.2	<i>Marco institucional actual.....</i>	<i>202</i>
8.6.2.1	El Ministerio de Energía y Minas (MEM).....	202
8.6.2.2	El Organismo Supervisor de Inversión de Energía (OSINERG)	203

8.6.2.3	El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) 204	
8.6.3	<i>Marco regulatorio</i>	204
8.6.4	<i>Modelo tarifario</i>	206
8.6.4.1	Generación y transmisión.....	207
8.6.4.2	Distribución.....	209
8.7	DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DEL PERÚ	211
8.7.1	<i>Institucionalidad democrática y partidos políticos</i>	211
8.7.1.1	Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990).....	211
8.7.1.2	Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)	215
8.7.1.3	Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)	219
8.7.2	<i>Interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo</i>	223
8.7.2.1	Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990).....	223
8.7.2.2	Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)	228
8.7.2.3	Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)	234
8.7.3	<i>Institución Judicial</i>	242
8.7.3.1	Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990).....	242
8.7.3.2	Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)	244
8.7.3.3	Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)	250
8.7.4	<i>Capacidad administrativa</i>	253
8.7.4.1	Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990).....	253
8.7.4.2	Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)	253
8.7.4.3	Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)	255
8.7.5	<i>Aspectos sociales e informales</i>	257
8.7.5.1	Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990).....	257
8.7.5.2	Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)	259
8.7.5.3	Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)	260
8.8	ESTADÍSTICAS DEL SECTOR (1985-2005) - INFORMACIÓN COMERCIAL.....	263
8.9	ESTADÍSTICAS DEL SECTOR (1985-2005) - INFORMACIÓN FINANCIERA	266
8.10	ESTADÍSTICAS DEL SECTOR (1985-2005) - RATIOS.....	268
8.11	ESTADÍSTICAS DEL SECTOR (1985-2005) - TARIFA DE ELECTRICIDAD	271
8.12	INFORMACIÓN DEL OR DE ENERGÍA DEL PERÚ (FUNCIÓN DE REGULACIÓN).....	275
8.13	INDICADORES MACROECONÓMICOS 1985-2005.....	278

Gráficos y cuadros

Ilustración 1. Marco conceptual inicial propuesto	5
Ilustración 2. Marco conceptual	9
Ilustración 3. Mapa de literatura: características institucionales y atributos de autonomía	19
Ilustración 4. Matriz 2x3 de Yin	41
Ilustración 5. Tipos básicos para el diseño de casos.....	46
Ilustración 6. Esquema de entrevistas por grupo de interés.....	56
Ilustración 7. Participación de mercado - Empresas generadoras	57
Ilustración 8. Participación de mercado - Empresas transmisoras	57
Ilustración 9. Participación de mercado - Empresas distribuidoras	58
Ilustración 10. Entrevistados por grupos de interés.....	60
Ilustración 11. Códigos y familias utilizados en el Atlas ti.....	61
Ilustración 12. Códigos y comentarios de la investigación	62
Ilustración 13. Composición de los códigos de las entrevistas realizadas	62
Ilustración 14. Información del sector eléctrico peruano del año 2005.....	64
Ilustración 15. Sistema de precios en el sector electricidad	66
Ilustración 16. Tarifa real versus tarifa objetivo 1985-1990	101
Ilustración 17. Tarifa real versus tarifa objetivo 1990-1999	104
Ilustración 18. Tarifa real versus tarifa objetivo 2000-2005	113
Ilustración 19. Cronograma de un proceso de regulación empleado en la Etapa III.	151
Ilustración 20. Ejercicio de la función reguladora. Caso energía en el Perú	165
Ilustración 21. Estructura de mercado eléctrico (energía y facturación). Año 2005	202
Ilustración 22. Transacciones en el mercado eléctrico peruano.....	205
Ilustración 23. Sistema de precios por tipo de mercado	206
Ilustración 24. Proceso de fijación de las tarifas de distribución eléctrica	210
Ilustración 25. Administraciones presidenciales y modelos de desarrollo en el Perú: 1968-1990	233
Ilustración 26. Número de usuarios y cobertura del servicio eléctrico (1985-2005)	263
Ilustración 27. Evolución de las ventas de energía por tipo de mercado (1985-2005).....	264
Ilustración 28. Evolución de la facturación por tipo de mercado (1985-2005).....	265
Ilustración 29. Información financiera: Ingresos y gastos del sector electricidad (1985-2005).....	266
Ilustración 30. Información financiera: Utilidad y GIR (*) (1985-2005).....	267
Ilustración 31. Pérdidas en el sistema de distribución eléctrica (1985-2005).....	268
Ilustración 32. GIR (*) / Ventas de energía	269
Ilustración 33. Oferta, demanda y reserva del sistema interconectado nacional (1985-2005).....	270
Ilustración 34. Evolución de las tarifas (1985-2005).....	271
Ilustración 35. Tarifas e indicadores económicos	272
Ilustración 36. Tarifa real vs. tarifa objetivo	273
Ilustración 37. Tarifa real vs. tarifa objetivo	274
Ilustración 38. Personal del OR (función de regulación).....	275
Ilustración 39. Presupuesto del OR (función de regulación).....	276
Ilustración 40. Número de resoluciones emitidas por el OR (función de regulación)	277
Ilustración 41. Indicadores macroeconómicos Perú 1985-2005.....	278

AUTONOMÍA DEL ORGANISMO REGULADOR DE ENERGÍA DEL PERÚ: UN ESTUDIO DE CASO

1 Introducción

1.1 Problema de investigación¹

Las reformas económicas e institucionales emprendidas en los países en vías de desarrollo para la dotación de servicios públicos (electricidad, gas natural, telecomunicaciones y agua potable) han tenido un denominador común en la última década: la incorporación de los organismos reguladores como supervisores del buen funcionamiento de esos mercados.²

Estos organismos fueron creados como parte de las reformas iniciadas en la búsqueda de solución a las crisis originadas por la falta de infraestructura para los servicios públicos y la escasez de recursos estatales, así como por la necesidad de promover la inversión privada y la eficiencia en los correspondientes sectores.³

El nuevo modelo implica que el Estado interviene en los mercados sólo cuando existen situaciones que no permiten su correcto funcionamiento. Su intervención se concreta a través de la regulación de monopolios, incentivando la inversión privada en la actividad empresarial (Parker y Kirkpatrick; 2002: 2). El establecimiento de una agencia de regulación independiente es parte de este modelo que pretende separar el accionar político de turno de la regulación (Stern, 2000: 13).

¹ El problema de investigación corresponde conceptualmente a alguna situación insatisfactoria que no es adecuadamente entendida. Generalmente, se percibe como un desequilibrio o una disonancia en nuestro conocimiento (Locke, *et al.*, 2000: 45). Es el tópico que guía la necesidad de un estudio, a su vez estimula el interés de la audiencia y determina cuál es la necesidad del estudio o qué problema influyó la necesidad de emprender el mismo (Creswell, 2003: 80).

² Gray (2001: 1) y Stern y Holder (1999).

³ Abdala (1998: 3), Izaguirre (1998: 1), Levy y Spiller (1996: 1), Smith (2000: 6) y Ugaz (2002: 1).

El principal propósito de la regulación emprendida en muchos países en vías de desarrollo ha sido proteger a los inversionistas de los riesgos inaceptables, usualmente de naturaleza política. A diferencia, en los Estados Unidos de América, país con la mayor tradición de regulación de servicios públicos, su propósito se ha orientado a la protección de los consumidores (Stern, 1997: 69).

El rol del Estado en el nuevo modelo evolucionó en muchos países: desde un Estado empresario y propietario de las empresas prestadoras de los servicios públicos, con resultados consistentemente pobres, hacia un rol de regulador, enfrentando nuevos retos y problemas.⁴

El rol regulador se identifica por el mayor énfasis en el uso de autoridad, la promulgación de leyes y el establecimiento de estándares, antes que mantener el ejercicio empresarial, los subsidios públicos y la provisión directa de los servicios públicos (Jordana y Levi-Faur, 2004: 8).

Como consecuencia del ejercicio del nuevo rol, se presenta un cuestionamiento y una limitada comprensión de la actuación de estos organismos en los países con escasa tradición de regulación practicada por agencias autónomas.

En la presente propuesta, el problema es la explicación de estos conflictos, identificados como las controversias y desacuerdos periódicos respecto al ejercicio de la autonomía institucional de los organismos reguladores, y las explicaciones insuficientes del origen y necesidad de su independencia, especialmente en las economías emergentes.⁵

Las agencias reguladoras son acusadas de corrupción, ineficacia, limitada independencia a interferencias políticas, incapacidad de ofrecer beneficios para impedir la salida de empresas del sector, insuficiente fortaleza institucional y propensión a la captura regulatoria.⁶

⁴ Gray (2001: 1), Jordana y Levi-Faur (2004: 8), Parker y Kirkpatrick (2002: 1) y Smith (2000: 1).

⁵ Bakovic, *et al.* (2003: 1-12) y Mitlin (2002: 19).

⁶ Alcazar, *et al.* (2000), Bayliss (2001), Loftus y McDonald (2001), Mitlin (2002: 19) y Nickson (1997).

La autonomía de los organismos reguladores es una innovación y aún no se ha consolidado. Genera cuestionamientos y limitaciones, que hacen indispensable investigar qué atributos o fortalezas deben poseer estos organismos para afrontar⁷ la fragilidad del entramado institucional⁸ y la falta de credibilidad. Asimismo, es importante investigar los factores que contribuirían a fortalecer sus decisiones, en medio de las fuerzas generadas por importantes grupos de interés, tales como inversionistas y consumidores, tanto como del poder político de los países.

A su vez, la discreción de los organismos reguladores debe ejercerse de forma tal que proteja los legítimos intereses de la sociedad y que no sucumba ante la indebida influencia de las empresas prestadoras de los servicios (denominada “captura de la industria”) adoptando gradualmente una posición parcializada.⁹

La motivación que guía la presente investigación es entender las condiciones de contexto que explican el diseño de la autonomía de un organismo de regulación y cómo ésta se debe estructurar para cumplir con sus objetivos institucionales frente a los riesgos de politización y de captura propios de un país.

Esta explicación podrá permitir a su vez modificar generalizaciones efectuadas en la literatura relevante respecto al diseño de este tipo de organismos, conceptos que no deberían ser fácilmente extrapolados a otros contextos, pues aunque se trate de agencias similares debe reconocerse sus diferentes características institucionales básicas.

La necesidad del estudio se fundamenta en la búsqueda del fortalecimiento de los organismos reguladores y en la identificación de degradaciones de los niveles de autonomía alcanzados, los que se manifiestan a veces de manera imperceptible pero que acumulados pueden generar crisis.

⁷ Berg (2000: 5), Bergara, *et al.* (2003: 13) y Ugaz (2002: 5).

⁸ Smith y Klein (1994: 63), Stern y Holder (1999: 8) y Virág (1998: 1).

⁹ Ocana (2003: 18), Smith y Klein (1994: 63) y Virág (1998: 1).

La audiencia esperada y con interés en la investigación son los propios organismos reguladores, los inversionistas, el gobierno y los consumidores de los servicios públicos.

1.2 Propósito de la investigación

Los propósitos¹⁰ de esta investigación son examinar y explicar las relaciones que existen entre los factores institucionales de un país y su influencia en el diseño y funcionamiento de la autonomía de los organismos reguladores, así como revelar los atributos que afectan a sus fortalezas esperadas frente a los riesgos de politización y de captura, de forma de hacer posible un marco para una actuación efectiva y el cumplimiento de sus objetivos.

La revisión de literatura durante la investigación ha permitido identificar que los objetivos de los organismos reguladores son proteger a los consumidores del abuso monopólico de las empresas prestadoras del servicio con poder de mercado, garantizar las inversiones de la acción arbitraria u oportunista del gobierno y promover la eficiencia económica en el correspondiente sector.¹¹

La investigación comprende el desarrollo de un marco teórico sobre el tema y aborda fines prácticos al haberse aplicado a la revisión y explicación de los aspectos institucionales y de diseño del organismo regulador de energía del Perú, proponiendo la optimización de los correspondientes marcos normativos y regulatorios.

De esta forma, se busca evaluar la eficiencia y eficacia de los diseños empleados en el nuevo rol de regulación asignado al Estado, a efectos de

¹⁰ El propósito de la investigación parte de su definición conceptual como la intención explícita de acumular datos de forma tal de responder el problema de investigación formulado como el centro del estudio (Locke, *et al.*, 2000: 46), la definición de qué exactamente se quiere estudiar y por qué es valioso estudiarlo (el intento), su significancia práctica y qué se quiere alcanzar (Babbie, 1998: 112; Creswell, 2003: 87-88) así como los participantes y el lugar de la investigación (Creswell, 2003: 90). La palabra “objetivo” es un buen sinónimo del propósito de la investigación (Locke, *et al.*, 2000: 46).

¹¹ Better Regulation Task Force (2000), Chisari, *et al.* (2001: 2), Gray (2001: 1) y Smith y Klein (1994: 62).

promover la participación de inversionistas privados en los servicios públicos, caracterizada por importantes montos comprometidos como inversión, activos hundidos, importantes economías de escala y de alcance, y alto riesgo de expropiación.¹²

El marco conceptual que se considera para el estudio y que describe los factores clave que se someterán a evaluación se expresa en el modelo de la Ilustración 1, como resultado de la revisión de literatura. En él se describen los factores institucionales del país, así como las características básicas del diseño del organismo regulador para hacer frente a los riesgos de politización y de captura.

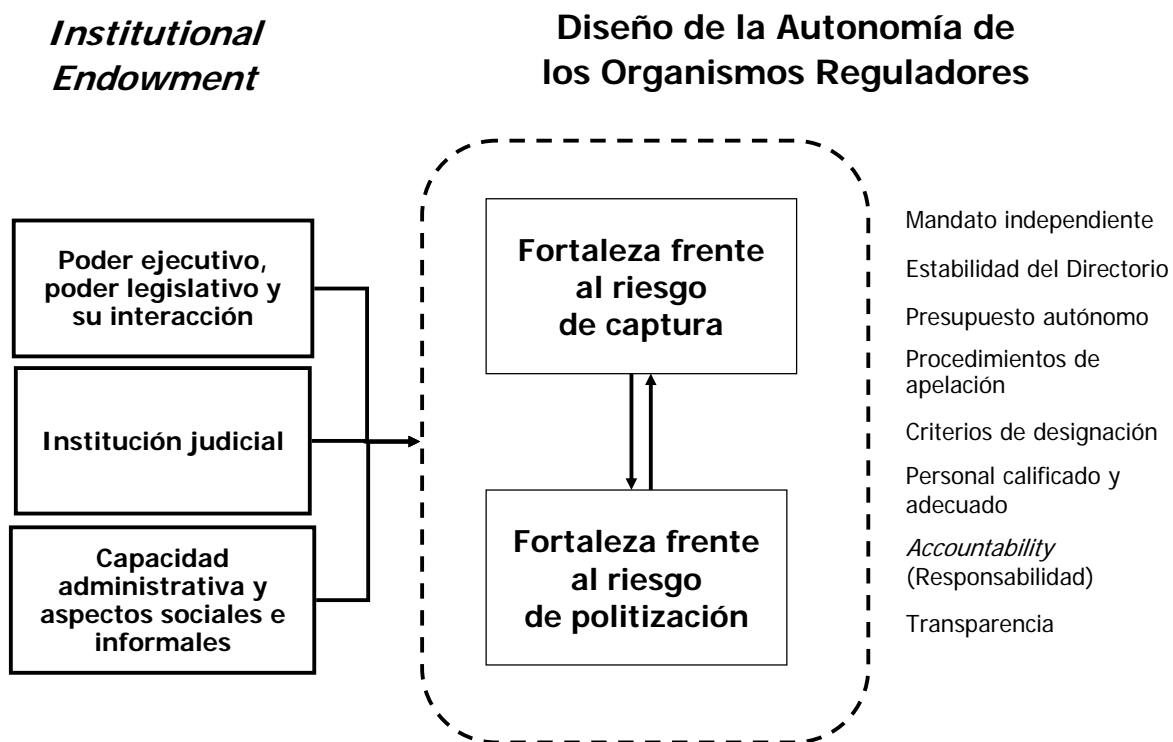


Ilustración 1. Marco conceptual inicial propuesto

¹² Bergara, *et al.* (1998: 19), Levy y Spiller (1996: 2-3), Spiller y Tommasi (2004: 4) y Stewart-Smith (1995: 37).

1.3 Preguntas de investigación

En la presente investigación, en primer lugar, se identificaron las declaraciones temáticas¹³ siguientes:

- Tema 1: ¿Existe correspondencia entre las características institucionales de un país con la autonomía institucional de sus organismos de regulación sectoriales?
- Tema 2: ¿Cuentan los organismos reguladores con los atributos necesarios para hacer frente a los riesgos que enfrentan?

Las preguntas de investigación resultantes de las declaraciones temáticas antes indicadas son dos¹⁴:

- ¿Cómo la dotación institucional de un país en vías de desarrollo condiciona la autonomía de un organismo regulador?
- ¿Cuáles deben ser los atributos que describen las fortalezas frente a los riesgos de captura y de politización de un organismo regulador, y cómo se relaciona y explica el diseño de éste para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos dada la dotación institucional del país?

La unidad de análisis¹⁵ considerada para la investigación y concordante con las preguntas de investigación es el organismo regulador de energía del Perú (Yin, 2003a: 23).

¹³ Previamente a desarrollar las preguntas de investigación, se identificaron los temas como estructura conceptual y, a partir de ellos, las preguntas temáticas como las preguntas básicas de la investigación, de forma que se presta atención a la complejidad y al contexto (Stake, 1999: 26).

¹⁴ Las preguntas guían mediante verbos exploratorios el lenguaje del diseño de la investigación. Así el estudio permitirá explorar, describir o explicar un proceso en el caso de un *case study* (Creswell, 2003: 106 y Stake, 1999). Las preguntas de investigación en los estudios cualitativos inician con las palabras interrogantes para expresar un diseño abierto y emergente (Creswell, 2003: 106). En los estudios de casos se emplean las palabras interrogativas “cómo” o “por qué” dado sus carácter más explicativo (Yin, 2003a: 6).

¹⁵ Corresponde a la definición de cuál es el caso. Puede ser una entidad (Yin, 2003a: 33).

Las interrogantes antes citadas corresponden a preguntas de investigación, ya que conceptualmente establecen la dirección central del estudio. En el caso de las investigaciones cualitativas, corresponde a la declaración de la pregunta a ser examinada en su forma más general o acerca de alguna situación insatisfactoria que desea responderse (Creswell, 2003: 105; Locke, *et al.*, 2000: 47).

2 Marco conceptual

En este capítulo se establece el marco teórico de la investigación realizada. Se han incluido las revisiones de literatura efectuadas previamente¹⁶.

En primer lugar, se analiza el problema de la inversión privada en los servicios públicos y sus requerimientos para lograr credibilidad y sostenibilidad de las reformas a través de los organismos reguladores. Luego, se presentan las fallas de mercado, del Estado y de la regulación que justifican o limitan, según corresponda, la fijación administrativa de precios en las actividades monopólicas y la participación de los grupos de interés.

Más adelante se presenta la dotación institucional del país y sus elementos, como condicionantes del diseño del organismo regulador, ya que dependiendo de los pesos y contrapesos institucionales y de los recursos disponibles se diseñará el ente regulador dotándole de los atributos necesarios para alcanzar la autonomía como principal requerimiento para afrontar los riesgos de politización y de captura.

El nuevo rol regulador del Estado en las economías en vías de desarrollo hace crítico su diseño mediante atributos *ad hoc* para cada país. Las reformas emprendidas en la última década denotan la necesidad de su revisión y fortalecimiento a partir de un marco conceptual actualizado.

La ilustración siguiente presenta un mapa orientador del marco conceptual del estudio y los elementos clave analizados a continuación.

¹⁶ Revisiones de Literatura desarrolladas previamente: “Autonomía Institucional de los Organismos Reguladores” (Quintanilla, 2004) y “Dotación Institucional de un País y su relación con la autonomía de los Organismos Reguladores” (Quintanilla, 2005).

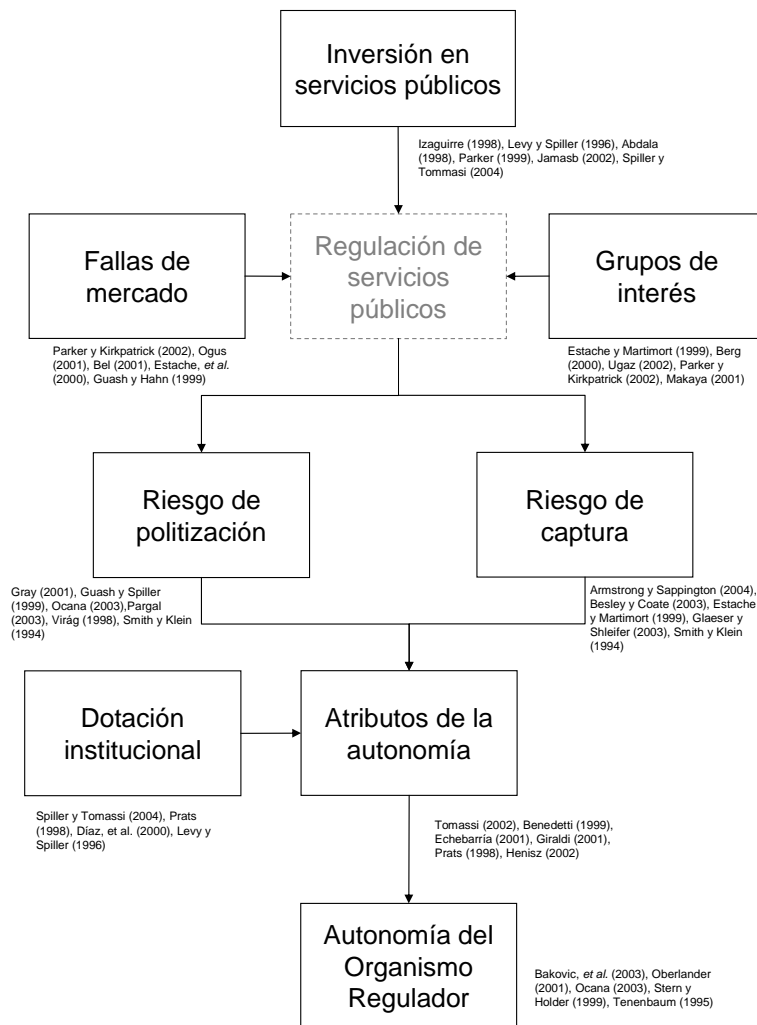


Ilustración 2. Marco conceptual

2.1 La inversión en infraestructura de servicios públicos

Los servicios públicos en economías en vías de desarrollo requieren de considerables montos de inversión en infraestructura, debido a las tasas de crecimiento elevadas y las demandas ciudadanas por el déficit de servicios existentes. Esta inversión ha sido cubierta históricamente por los Estados; en la última década, han sido afrontadas mediante capitales privados¹⁷, en la búsqueda de mayor eficiencia y por la escasez de recursos en los presupuestos públicos¹⁸.

¹⁷ Entre 1990 y 1997, 62 países en vías de desarrollo introdujeron participación privada en el sector electricidad. La inversión registrada fue de 131 mil millones de dólares (Izaguirre, 1998: 1).

¹⁸ Izaguirre (1998: 1) y Levy y Spiller (1996: 1).

La participación privada mantiene un papel estratégico en las economías, debido fundamentalmente a su estrecha relación con el crecimiento. El principal requerimiento de los inversionistas en las reformas emprendidas ha sido el aseguramiento de las condiciones de credibilidad y de sostenibilidad en un horizonte de largo plazo.¹⁹

Las inversiones en servicios públicos son vulnerables a expropiaciones administrativas por sus características (grandes montos comprometidos, activos hundidos e importantes economías de escala y de alcance que permiten en algunos casos solamente una empresa). Ello las separa de otras actividades de la economía, por ser servicios masivos prestados a los ciudadanos que a su vez son electores, lo que atrae el interés de los políticos.²⁰

Esto constituye una tentación para la interferencia y oportunismo del Gobierno que puede ser rentable para los políticos cuando los costos en que se incurre (reputación y falta de inversiones) son pequeños en el corto plazo en comparación con los beneficios esperados, como lograr la reelección reduciendo las tarifas públicas.²¹ Un incremento de tarifas siempre será difícil:

No hay poder político, sea del signo que sea, que escape a la tentación de fijar “precios políticos”, aplazando la solución del problema para un momento posterior. Pero ese momento posterior nunca llega: siempre hay un objetivo a corto plazo –la lucha contra la inflación, la política económica o social, unas elecciones– que se impone de modo prioritario.

(Ariño, 2001: 581)

Siguiendo a Henisz (2002: 362), estas características hacen crítico el papel de los organismos reguladores y tornan sensibles las inversiones en infraestructura. Existe una relación inversa entre la credibilidad y la

¹⁹ Abdala (1998: 3), Bergara, *et al.* (1998: 19), Izaguirre (1998: 1), Jamasb (2002: 3), Levy y Spiller (1996: 1-3), Masaya (2001: 1), Parker (1999: 221), Spiller y Tommasi (2004: 4), Stewart-Smith (1995: 37) y Wallsten (1999).

²⁰ Gupta, *et al.* (2002: 4), Spiller y Tommasi (2004: 4), Spiller y Vogelsang (1994: 2), Stern y Holder (1999: 5) y The Utility Regulators Forum (1999: 3).

²¹ Spiller y Tommasi (2004: 6) y Stewart-Smith (1995: 37).

incertidumbre, por lo que se hace necesario revisar el diseño institucional, con el objetivo de promover la participación privada (Fine, 2000: 3).

La credibilidad se evidencia a través de un bajo riesgo de expropiación administrativa, la que puede ser directa (nacionalización o control de la operación de la compañía) e indirecta (manipulación en las regulaciones de tarifas e impuestos) hasta el límite de no permitir la recuperación de su inversión.²²

Si los riesgos anteriores son altos, los inversionistas traducirán la inseguridad jurídica en una prima de riesgo muy alta, lo que limitará la inversión y de suceder comprometerá su sostenibilidad futura. Esta situación es más notoria en los países considerados pobres y en aquellos con déficit de infraestructura. Las inversiones eficientes serán posibles sólo cuando las reglas de conducta de la regulación sean creíbles²³.

En casos críticos, que requieran de mayores garantías a los inversionistas, se emplea regímenes regulatorios inflexibles incorporados en las leyes o en contratos detallados para eliminar la discreción de la regulación. Esto puede limitar la generación de incentivos debido a la naturaleza y los cambios tecnológicos de la industria eléctrica (usualmente se requiere ajustes normativos que acompañen esta dinámica del sector).²⁴

Cuando se perciba a la inversión privada como un peligro, no sea posible su desarrollo o sea insuficiente, una opción es que el Estado ejerza la propiedad de las empresas prestadoras. Esta actuación, mediante la gestión directa, se encuentra sujeta a restricciones en los recursos para inversión, a riesgos en el manejo empresarial, a injerencias del gobierno, y se puede constituir como un factor distorsionador en la economía.²⁵

²² Abdala (1998: 3), Levy y Spiller (1996: 1) y Spiller y Tommasi (2004: 5).

²³ Abdala (1998: 4), Bergara, *et al.* (1998: 18), Díaz, *et al.* (2000: 38), Henisz (1999: 367), Henisz y Zelner (1999: 7), Schmidt (1998: 22), Spiller y Tommasi (2004: 7) y Stirton y Lodge (2002).

²⁴ Alcázar y Pollarolo (2000: 4), Ariño (2001:552), Levy y Spiller (1996: 6), Stewart-Smith (1995: 29) y Urbiztondo (2000: 2).

²⁵ Bergara, *et al.* (1998: 19) y Levy y Spiller (1996: 2-3).

Como parte del nuevo modelo de Estado, para la solución del problema de inversión, han emergido en los países en vías de desarrollo, los organismos reguladores como el elemento central para evaluar el éxito de una reforma. Esta evaluación no se limita a la organización de la subasta o concesión, sino al diseño del manejo del riesgo de la expropiación administrativa *ex post*, así como la sustentabilidad de la inversión a largo plazo.²⁶

En este contexto, emerge la utilización de instrumentos de regulación económica y social como intervención pública, evitando la acción directa del Estado en la prestación de los servicios (Jordana, 2005: 107).

Si el Gobierno quiere motivar la inversión privada, le corresponde restringir su propia habilidad para actuar de manera oportunista una vez efectuado el programa de inversiones de infraestructura. Las reformas de este tipo solo tienen una ventana limitada de oportunidades para implementarla (Henisz, 1999: 350 y Spiller y Tommasi, 2004: 7).

En los países en vías de desarrollo, prácticamente no existe una protección constitucional contra los riesgos de expropiación. No obstante lo señalado, se ha demostrado que, aún con un cierto grado de inestabilidad política pero con un Poder Legislativo independiente y una administración pública profesional y competente, se puede asegurar la estabilidad de la política regulatoria y obtener resultados positivos en las industrias sujetas a regulación.²⁷

2.2 Fallas de mercado, del Estado y de la regulación

La regulación se justifica al identificarse las características de los servicios públicos y, principalmente, por dos consideraciones centrales que obligan a la intervención del Estado sobre la conducta privada en los mercados²⁸:

²⁶ Abdala (1998:4) y Jordana (2005: 107).

²⁷ Abdala (1998: 4), Domah, *et al.* (2002: 1).

²⁸ Guash y Hahn (1999), Lasheras (1999), Smith (2000: 1) y The Utility Regulators Forum (1999).

- La participación estatal proporciona resultados más eficientes para los agentes económicos, bajo consideraciones de equidad.
- La existencia de las denominadas fallas de mercado, que son aquellas circunstancias que impiden que una economía asigne los recursos eficientemente.

La regulación de los servicios públicos se explica por la existencia de factores que imposibilitan la competencia²⁹. En una condición deseada:

“Una competencia vigorosa es a menudo ideal para el regulador, ya que puede impulsar a las compañías a minimizar los costos de producción, mantener los precios cercanos a sus costos operativos y brindar un servicio de la más alta calidad posible”.

(Sappington y Weisman, 1996)

La regulación gubernamental, como el ejercicio del control del Estado sobre la conducta privada, es un rasgo dominante de la sociedad moderna. Mediante esta intervención se impone controles directos e indirectos a las acciones de las empresas en un sector específico. El control de precios es el caso más común de la regulación económica.³⁰

El argumento central utilizado para justificar la regulación es la existencia de las fallas de mercado. De acuerdo con la teoría económica, los mercados competitivos nos llevan a resultados eficientes, en tanto se cumpla rigurosamente sus requisitos, que de no satisfacerse puede ocasionar que el mercado no funcione adecuadamente por la existencia de estas fallas (Parker y Kirkpatrick, 2002: 3).

Para preservar el adecuado funcionamiento del mercado, se debe poner énfasis en resolver estas fallas. Esto se logra mediante la intervención directa del Estado en dos áreas: económica y no económica (Ogus, 2001: 4).

²⁹ Lasheras (1999).

³⁰ Smith (2000: 1) y Tenenbaum (1995: 1).

En el área económica, se identifica a los monopolios naturales (economías de escala) que impiden un mercado competitivo, la información asimétrica (que afecta la relación entre suministradores y consumidores), las externalidades que afectan a terceras partes, los problemas de coordinación basados en los altos costos de transacción y la existencia de bienes públicos. En el área no económica, se consideran la justicia distributiva y el paternalismo (Parker, 2001: 7).

Las fallas del Estado están asociadas a aquellas deficiencias que generan los gobiernos cuando intentan reemplazar la actuación del mercado. La regulación puede ser buscada por la industria, desde el punto de vista de Stigler (Bel, 2001), para su propio beneficio. Este puede ser: subsidios directos, control sobre la entrada de nuevos rivales, medidas perjudiciales para los bienes sustitutos y beneficiosos para los complementarios, y control de precios.

La intervención del Estado en los países en vías de desarrollo se propone en algunos casos invocando las necesidades de los pobres a través de paradigmas como: “la provisión pública en las industrias de servicios públicos es beneficiosa para ellos”, “los subsidios existentes los favorecen”, “los pobres no son capaces de pagar un servicio regular y confiable” y “no hay un papel para el Estado en los servicios públicos privatizados”.³¹

La intervención estatal dista de ser la ideal, ya que junto a las fallas de mercado se encuentran las fallas del Estado. Debe evaluarse cuidadosamente y ponderarse adecuadamente su conveniencia y consecuencias por el riesgo que la intervención pueda conducir a resultados ineficientes, ya que se pueden usar para asegurar ganancias políticas, antes que para corregir las fallas de mercado. La siguiente cita evidencia esta limitación³²:

³¹ Estache, *et al.* (2000: 14).

³² Guash y Hahn (1999), Parker (2001: 7) y Smith (2000: 2).

¿Propones un gobierno, todo sabio, todo justo, todo poderoso o un gobierno tal como es ahora?

Eco. Alfred Marshall

(Parker, 2001: 7)

La regulación también presenta algunas fallas. En su afán de remediar las fallas de mercado, la intervención a través de la regulación puede generar mayores ineficiencias en la industria o introducir más costos sociales que los generados por las fallas de mercado. Esta situación debe analizarse en forma crítica en cada caso³³.

Las fallas de la regulación se clasifican en problemas de información asimétrica (carencia de información importante de los mercados), problemas de credibilidad (sostenibilidad o consistencia en las decisiones y comportamiento oportunista) y problemas de captura (ante intereses particulares) para favorecer a las empresas reguladas.³⁴

La separación de las actividades competitivas de aquellas monopólicas ha sido una característica de las reformas. Esto ha sido posible por el progreso tecnológico que han presentado algunas industrias antes sujetas a un operador único. No obstante, existen segmentos que, por sus condiciones técnicas y económicas, son monopolios naturales (Joskow, 1998).

Se ha optado por dejar que los mercados competitivos funcionen como tales en ciertos segmentos de la industria, en tanto que se ha preferido una regulación estricta en aquellos segmentos monopólicos (Ugaz, 2002: 2).

En el sector eléctrico, se considera potencialmente competitivos a los mercados de generación eléctrica y comercialización, mientras que a las actividades de transmisión y distribución se les considera monopolios. Esto incentiva, con la tecnología actual, que una determinada área opte por una sola

³³ Lasheras (1999), Sifontes (2003: 6) y Stigler y Friedland (1962).

³⁴ Armstrong y Sappington (2004: 3) y Lasheras (1999).

red de transmisión y distribución, mediante un control centralizado (Stern, 2000: 6). La regulación se presenta como una necesidad:

“No hay, desafortunadamente, ninguna solución buena para el monopolio técnico. Sólo hay una elección entre tres males: el monopolio privado no regulado, el monopolio privado regulado por el Estado y la operación gubernamental”

(Friedman, 1962: 128)

2.3 Grupos de interés en la actividad regulatoria

Siguiendo a Estache y Martimort (1999: 1) la regulación es percibida como un juego entre varios participantes. Cada uno con diverso grado de conocimiento e información, y que buscan alcanzar una asignación de recursos justa y eficiente.

Los grupos de interés identificados son: el gobierno, las empresas reguladas y los consumidores (actuales o potenciales). Tanto el gobierno como las empresas reguladas se encuentran más organizados y con mejor posición negociadora con respecto a los consumidores para influir en los procesos regulatorios. Los consumidores son menos homogéneos y tienen mayor dificultad para organizarse e influir en la regulación.³⁵

Las políticas que les corresponde ejecutar a los organismos reguladores son aquellas que mejor sirven a los intereses de largo plazo de la sociedad, y no a un grupo de interés en particular. Para esto, deben contar con las capacidades necesarias y credibilidad para resistir las presiones de corto plazo (Armstrong y Sappington, 2004: 12).

Los grupos de interés deben ser gestionados con las destrezas suficientes, experiencia específica y recursos adecuados, pues se trata de industrias técnicamente complejas (Smith y Klein, 1994: 63).

³⁵ Berg (2000: 5), Smith (2000: 4), Stern y Holder (1999: 8) y Ugaz (2002: 5).

Existen dos tipos de influencia de los grupos referidos: la interna, debido a la existencia de representantes elegidos que responden a intereses particulares; y la externa, por la presencia de las empresas reguladas que buscan influenciar en las decisiones de los organismos reguladores³⁶, quienes deberán mantener una distancia apropiada para evitar conflictos o influencias coyunturales³⁷.

Los grupos multinacionales tienen mayor poder en los países en vías de desarrollo y pueden intentar que algunas decisiones regulatorias se emitan a su favor. Esta influencia se ejerce por medio de negociaciones o amenazas de disminuir la inversión que realizan en el país.

Los organismos reguladores deben garantizar una regulación imparcial y experta, y ser lo suficientemente fuertes para balancear las demandas de los grupos de interés, ubicándose al medio de ellos, lo que implica un mandato claro. Esto requiere usualmente del diseño de una agencia independiente que coadyuve a un desempeño de la industria en términos de eficiencia y competitividad.³⁸

En este contexto, las funciones del organismo regulador son: proteger a los consumidores de las empresas con poder de mercado, proteger a las inversiones de las acciones oportunistas de los gobiernos y promover la eficiencia económica³⁹. Esta eficiencia busca minimizar los costos de la intervención en los mercados y la protección del medio ambiente, proporcionando un desarrollo sostenido de la economía⁴⁰.

Los grupos de interés sostienen frecuentemente opiniones controvertidas respecto al desempeño de las compañías prestadoras de los servicios públicos y de los organismos reguladores, acusándolos de encontrarse sesgados al

³⁶ Estache y Martimort (1999: 9) y Parker y Kirkpatrick (2002: 14).

³⁷ Smith (2000: 4) y Stern y Holder (1999: 8).

³⁸ Berg (2000: 5), Makaya (2001: 5), Oberlander (2001), Smith (1997) y The Utility Regulators Forum (1999).

³⁹ Better Regulation Task Force (2000), Chisari, *et al.* (2001: 2), Gray (2001: 1) y Smith y Klein (1994: 62).

⁴⁰ Bleas, *et al.* (2002), Estache (2002) y Ugaz (2002: 3).

interés del otro. Esto reduce las posibilidades de promover inversiones privadas y nuevas inversiones, y cuestiona la actuación de las agencias de regulación (Bakovic, *et al.*, 2003: 1-8).

2.4 Dotación institucional de un país y su relación con la autonomía de los organismos reguladores

La relación entre las características institucionales de un país y el diseño de las agencias de regulación se presenta en el mapa de literatura de la ilustración 3.

Las diferencias en el diseño de las agencias reguladoras conciernen a las facultades delegadas por los Poderes Legislativo y/o Ejecutivo en cada país. Éstas se conceden al asumir el Estado el nuevo papel regulador de los servicios públicos y dejar el antiguo papel de empresario.

2.4.1 Características institucionales básicas

Las características institucionales básicas de un país, denominadas también “dotación institucional” o *institutional endowment*, restringe la elección de las reglas de conducta de la regulación y los incentivos de la regulación. Son determinantes de la forma y severidad de los problemas regulatorios de un país, así como de la credibilidad de las políticas y los compromisos asumidos.⁴¹

Las reglas de conducta de la regulación (“riesgo político”) son los mecanismos que una sociedad utiliza para limitar o mitigar el alcance de la discrecionalidad de los reguladores, para resolver sus conflictos y para lograr el mínimo riesgo con una relación positiva entre la calidad de las instituciones, el crecimiento y los ciclos económicos.⁴²

⁴¹ Abdala (1998: 5), Jordana (2005: 109), Levy y Spiller (1996: 4), Sifontes (2003: 7), Smith y Klein (1994: 74) y Spiller y Tommasi (2004: 16).

⁴² Abdala (1998: 4), Heller y Mc. Cubbins (1997), Kaufmann, *et al.* (2003), Sifontes (2003: 7), Spiller y Tommasi (2004: 17-20) y Voigt y Engerer (2002).

Los incentivos de la regulación (“riesgo precio”) comprenden las normas específicas o marco regulatorio de los sistemas de precios, subsidios, política de competencia e ingreso al mercado, reglas de interconexión, etc.⁴³

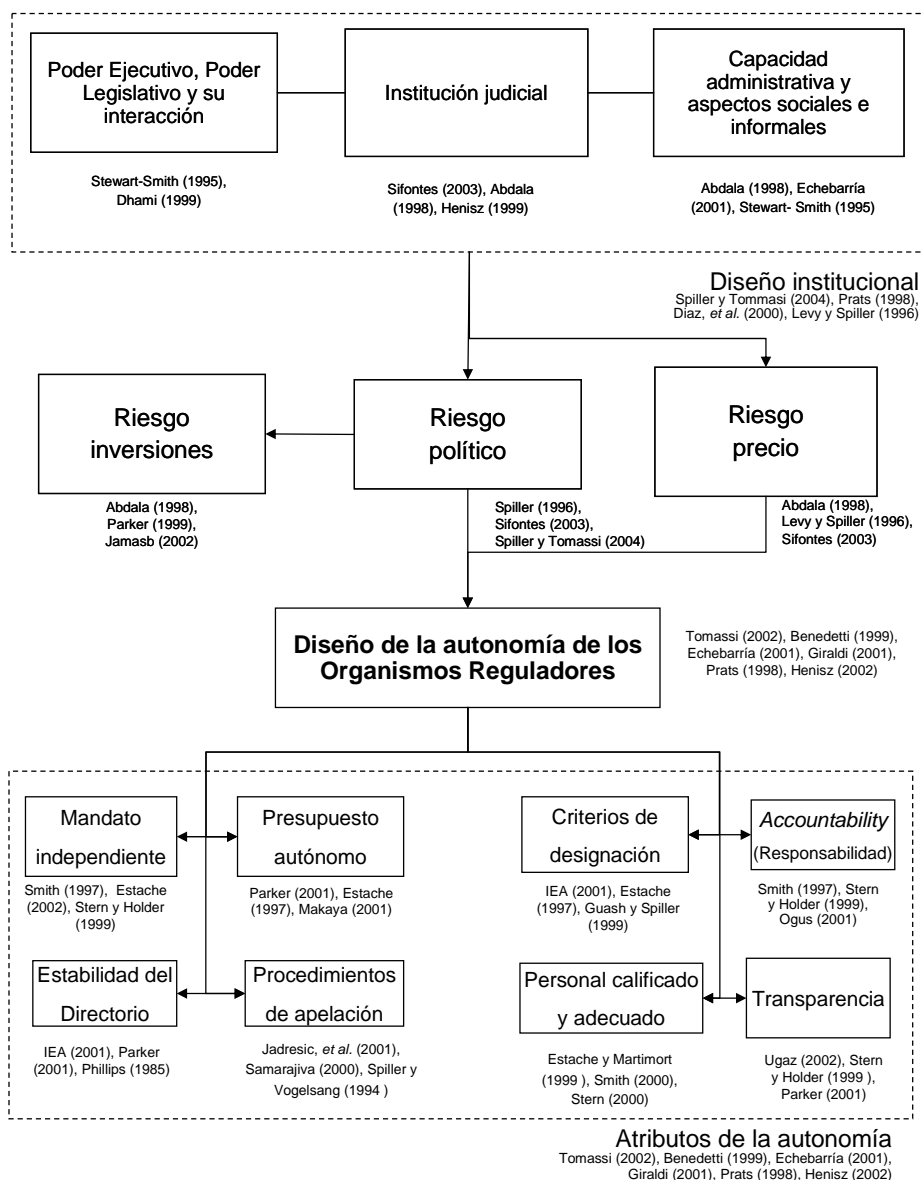


Ilustración 3. Mapa de literatura: características institucionales y atributos de autonomía

La relación existente entre las características institucionales de un país con las reglas de conducta de la regulación y sus incentivos, hacen ver que los resultados de la regulación dependerán de qué tan bien establecidas estén dichas características. Cada país tendrá diseños regulatorios diferentes

⁴³ Abdala (1998: 4), Levy y Spiller (1996: 1), Sifontes (2003: 7) y Spiller y Tommasi (2004: 17).

basados en sus características institucionales (Jordana, 2005: 112 y Sifontes, 2003: 9).

Un adecuado nivel de desarrollo institucional permite a los países especialmente pobres impulsar su desarrollo económico. El principal requerimiento para lograrlo es contar con un Estado pequeño en alcance pero fuerte y eficaz (Fukuyama, 2004:176).

2.4.2 Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y su interacción

La discrecionalidad que puedan ejercer los gobernantes o los encargados de diseñar y poner en marcha la política gubernamental influye en las opciones de diseño de la regulación, y está en función de la estructura y la organización de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de un país. Esta situación se agrava en entornos con sistemas legales y parlamentarios inseguros y embrionarios, altamente politizados y con poca tradición democrática⁴⁴.

Los principales elementos en la interacción entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como barreras de contención a la autoridad discrecional, son⁴⁵:

- La separación de poderes y su sistema de pesos y contrapesos
- Los mecanismos de elección de las autoridades y sus incentivos
- El número de cámaras legislativas y el mayor control a través de la bicameralidad
- La organización del Ejecutivo: Presidencialista o Parlamentarista
- El control del Ejecutivo sobre la Agenda Legislativa
- El poder discrecional del Poder Ejecutivo sobre los mecanismos de regulación
- Los grupos de interés y su influencia en las reformas

⁴⁴ Abdala (1998: 6), Sifontes (2003: 7), Stern y Holder (1999: 11) y Stewart-Smith (1995: 29).

⁴⁵ Fuente: (Abdala, 1998: 6-8; Bergara, *et al.*, 2003: 13; Dhami, 1999: 5-6; Díaz, *et al.*, 2000: 37-38; Guzmán, 2003; Hellan y Kaufmann, 2001: 31-32; Henisz, 1999: 355; Levy y Spiller, 1996: 4-5; Persson, *et al.*, 1997: 3; Root, 2001; Sancho, 2003; Scartascini y Olivera, 2003: 6-31; Spiller y Tommasi, 2004: 17-19; Spiller, *et al.*, 2003: 13; Ugaz, 2002: 5 y Weingast y Marshall, 1988: 134,156).

Las opciones de regulación dependen de cuan bien los reguladores pueden restringir las acciones arbitrarias del gobierno. La credibilidad de los reguladores está supeditada al ejercicio de esta facultad, que conlleva a su vez minimizar el problema de regulación a costa de flexibilidad (Levy y Spiller, 1996: 5 y Spiller y Tommasi, 2004: 18).

La decisión de implantar un organismo regulador autónomo como fórmula institucional limitará la capacidad propia de los políticos racionales de asumir riesgos e incertidumbres frente a sí mismos o a sus clientelas (Jordana, 2005: 110).

2.4.3 Institución Judicial

El riesgo de expropiación administrativa, como resultado de la gestión regulatoria, los procedimientos y las leyes se limitan significativamente con la existencia de un Poder Judicial apropiado (“probo e idóneo”) para el logro de un adecuado proceso de solución de conflictos (Abdala, 1998: 8 y Sifontes, 2003: 8).

Para proveer de resultados esperados, tradición legal y credibilidad, la institución judicial requiere de una división real de poderes, que impediría al Ejecutivo y al Legislativo dominar los procesos judiciales, lográndose que la administración de justicia no sea fácilmente manipulable por los intereses políticos (Spiller y Tommasi, 2004: 24).

Los aspectos claves en la Institucionalidad Judicial son⁴⁶:

- El marco de actuación Judicial a través de la “ley civil”(conjunto de reglas) o “ley común” (costumbres)

⁴⁶ Fuente: (Abdala, 1998: 8,11; Ariño, 2001: 601-602; Bergara, *et al.*, 1998: 27; Córdova, 2004; Diaz, *et al.*, 2000: 51; Echebarría, 2001: 6; Green, 1999: 4; Henisz, 1999: 354; Kaufmann, *et al.*, 2002; Kugler y Rosenthal, 2000: 17; Levy y Spiller, 1996: 5; Scartascini y Olivera, 2003: 23-24; Sifontes, 2003: 8 y Spiller y Tommasi, 2004: 17-20).

- Los mecanismos para la designación de jueces (conocimiento, especialización, idoneidad y reglas) y su actuación independiente
- La relación de la justicia con la discreción reguladora
- La fortaleza del Poder Judicial y el resultado de sus fallos

Un debate permanente acerca de la inversión en infraestructura es aquel que condiciona la reforma previa en la justicia a la introducción de los capitales privados en estas obras. Una posición diferente a la expresada indica que el entorno institucional (separación de poderes) es el que provee estabilidad al régimen y que conjuntamente con una regulación predecible son condicionantes para alentar la inversión privada (Henisz, 1999: 354).

El diseño apropiado de las instituciones es crucial para el desarrollo desde hace varios siglos en los regímenes democráticos como lo señala Laffont (2005: 225) al citar:

“Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes está prevista, no tiene constitución”.

(Artículo 16: Declaración Francesa de Derechos Humanos de 1789)

2.4.4 Capacidad administrativa y aspectos sociales e informales

Una alta capacidad administrativa logrará mejores instituciones y éstas a su vez facilitarán las transacciones que se realicen en los mercados en los que actúan. Debido a la complejidad de las reformas de regulación, éstas trabajarán pobremente en países con capacidades administrativas débiles, ya que la labor regulatoria requiere conocimiento detallado y un involucramiento íntimo con la actividad regulada.⁴⁷

Las capacidades administrativas se refieren a las destrezas de los recursos humanos en el manejo de los procesos regulatorios complejos, las que evitan tener que llegar a otras instancias, mediante decisiones apropiadas que

⁴⁷ Echebarría (2001: 6), Jordana y Levi-Faur (2004: 12) y Levy y Spiller (1996: 6).

minimizan los conflictos y disputas innecesarias, disminuyendo los costos de transacción. En países en vías de desarrollo, hay una limitada tradición en términos de experiencia y capacidad para llevar a cabo la regulación (Smith, 1997).

La falta de una “burocracia profesional” es determinante entre los funcionarios del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, cuyo período de rotación es usualmente alto en los países en vías de desarrollo. La estructuración ordenada de una carrera administrativa en los organismos de regulación y la selección por méritos es una forma de limitar la intervención política en los nombramientos (Spiller y Tommasi, 2002: 21).

Los patrones de conflictos sociales se manifiestan usualmente a través de dos tipos de intereses: los particulares y los ideológicos (Abdala, 1998: 10 y Sifontes, 2003: 8).

Las normas informales comprenden las tradiciones y normas de aceptación amplia y que tácitamente limitan las acciones de los individuos o instituciones. Estas tradiciones pueden estar ligadas a la historia política y económica de un país que influyen en el diseño regulatorio y sus instituciones (Levy y Spiller, 1996: 4 y Stewart- Smith, 1995: 41).

El desempeño económico de un país dependerá de las reglas formales, normas de comportamiento informales y garantías de cumplimiento de ambas. Las primeras pueden cambiar súbitamente (régimen dictatorial o una coyuntura especial), las normas informales sólo cambian gradualmente si tenemos en cuenta la herencia cultural y su evolución lenta al estar impregnadas en nuestro comportamiento o normas de conducta auto impuestas.⁴⁸

⁴⁸ Diaz, *et al.* (2000: 28), North (2005: 51) y Prats (1998: 17).

Las reglas formales e informales son aplicables a los incentivos para el comportamiento individual⁴⁹. Si una economía adopta las reglas de otra exitosa pueden obtenerse resultados disímiles por las diferencias existentes.

Las cualidades éticas de naturaleza distinta, así como las creencias diferentes respecto a la propiedad y a las empresas que predominan en el capitalismo, generan una selección de los empresarios y de los trabajadores como medio para explicar los fenómenos históricos (Weber, 2003: 99).

2.5 Delegación a los organismos reguladores y su autonomía

Las características institucionales de un país delimitan la estructura regulatoria 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. La autonomía es la característica fundamental del regulador y no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar una mejor regulación en beneficio de la sociedad.⁵⁰

La delegación a organismos independientes es vista como una forma de alcanzar el equilibrio, para lograr compromisos políticos futuros y aún más si la probabilidad del cambio de régimen político es alta.⁵¹

Asegurar la credibilidad y un adecuado clima de estabilidad de las políticas instauradas es indispensable para mejorar el nivel de inversiones que se logra a través de agencias independientes. Esta participación implica la implementación de dos políticas aparentemente contradictorias: desregular en tanto sea posible promover la competencia y crear marcos regulatorios eficientes y estables de forma que otorguen credibilidad.⁵²

⁴⁹ Bergara, *et al.* (1998: 18).

⁵⁰ Sifontes (2003: 43) y Spiller y Tommasi (2004: 26-27).

⁵¹ Henisz (2002: 355) y Spiller y Tommasi (2004: 27).

⁵² Duso (2002: 6), Giraldi (2001: 27), Henisz (2002: 355), Johannsen (2003: 11), Jordana (2005: 109-110) y Spiller y Tommasi (2004: 27).

La regulación debe caracterizarse por la eficiencia y la eficacia. La eficiencia consiste en realizar las tareas al mínimo costo, con relaciones adecuadas de calidad-precio, según el grado de desarrollo y las prioridades de cada sociedad. La eficacia es el logro de las metas trazadas, garantizando la prestación presente y futura del servicio.⁵³

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: 3-12).

La autonomía se entiende en un sentido amplio, pues involucra tanto las características del diseño institucional asociadas al problema de politización (expropiación) como aquellas asociadas al problema del favoritismo o captura⁵⁴. El concepto es similar al denominado por Fukuyama (2004: 25) como capacidad o “fuerza” de las instituciones estatales que aspira a una administración eficaz dentro del alcance limitado del nuevo rol del Estado.

La independencia no es absoluta, ya que los gobiernos en ciertos casos retienen algunos elementos clave. 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 al publicar y justificar el uso de tales facultades. El grado de independencia difiere entre los países, dependiendo de cada economía y de las tradiciones legales y administrativas.⁵⁵

Es usual que el poder político (y especialmente la rama ejecutiva) reaccione ante la idea de establecer una agencia independiente. Una respuesta típica es:

⁵³ Ariño (2001: 555), Giraldi (2001: 28), Kirkpatrick y Parker (2003: 2) y Prats (1998: 2).

⁵⁴ Planteado por Levy y Spiller (1994, 1996), Peltzman (1976) y Stigler (1971) para el caso de “demanda” de regulación, y por Laffont y Tirole (1993) para el caso de “oferta” de regulación.

⁵⁵ Ocana (2003: 17) y Stern y Holder (1999: 8).

¿Por qué yo quiero crear una entidad reguladora que no puedo controlarla? Las elecciones pueden ser ganadas o perdidas a causa de las tarifas. Las tarifas son tan importantes para ser dejadas a una comisión reguladora independiente. (Tenenbaum, 1995: 2)

Existen tres malentendidos respecto a la autonomía de un regulador⁵⁶:

- El regulador no tiene que conseguir una aprobación previa a sus decisiones: Si bien esta premisa es cierta, debe tenerse presente que esto no significa la ausencia de una rendición de cuentas.
- El regulador tiene el control completo de todas las actividades en su sector: No es correcta, pues usualmente el Estado retiene para sus ministerios las decisiones de política que afectan a cada sector.
- La independencia no es un fin en sí mismo sino un medio para un fin: lo importante es mostrar credibilidad ante los inversionistas y consumidores. La tentación política de mantener las tarifas bajas estará siempre presente.

Opiniones divergentes consideran que la independencia es un concepto importante más no suficiente y que debe ser complementado con un “contrato de regulación claramente especificado”. Este contrato debe combinar las tradiciones Angloamericana (presencia de entidades de regulación independientes en un marco regulatorio) y Francesa (contrato de concesión *ad hoc*).⁵⁷

Esta posición identifica que algunos organismos reguladores no han ejercido plenamente su autonomía y han sido en la práctica un brazo del ministerio. La independencia “legal” es limitada y lleva a enmendar las decisiones tarifarias y el temor de asumir la responsabilidad de incrementar las tarifas que cubran los costos reales.

Los intentos de limitar la discrecionalidad del regulador mediante la especificación detallada los contratos, precisando las fórmulas de precios con

⁵⁶ Tenenbaum (1995: 2).

⁵⁷ Bakovic, *et al.* (2003: 1-14).

el fin de constituirla en más predecible, no constituye una “regulación sin un regulador”, sino únicamente un límite a la actuación del regulador, sin que éste pierda su autonomía.

Esta posición no es unánime, ya que ante problemas tecnológicos o administrativos se cuestiona la rigidez de los contratos-ley en los sistemas de regulación. Las modificaciones requerirán la firma de acuerdos difíciles de alcanzar, con sus posibles consecuencias políticas. La regulación a través de un marco normativo se considera mejor, pues es muy probable que los contratos sean incompletos y no puedan resistir la presencia de crisis no advertidas⁵⁸.

La regulación, a pesar de sus defectos, continúa siendo la opción más viable para la operación de los monopolios naturales, aun cuando según Dewey *“el desdén y el desprecio por la regulación (entre los economistas) es casi universal”*. No es suficiente identificar sus dificultades, sino que las otras soluciones no las afrontan adecuadamente (Williamson, 1989: 352).

Las normas no pueden anticiparse a todos los problemas futuros, por lo que los casos y controversias estarán presentes en cualquier proceso regulador (Jordana, 2005: 117).

Muchos países han creado nuevas instituciones que se encargan de la regulación económica de los servicios públicos. Antes de 1980, se trataba de un tema que afectaba principalmente a las instituciones norteamericanas; en los últimos años, se ha difundido en los países desarrollados y emergentes, afirmándose que la era de la regulación está aquí (Stern y Holder, 1999).

Para evitar el riesgo de ser influidos por los grupos de interés, se busca reforzar los atributos de la autonomía de los organismos reguladores y fortalecerse frente a los riesgos de captura y politización. Los gobiernos que

⁵⁸ Spiller y Tomassi (2004: 34) y Stern (2000: 15).

implementan instituciones reguladoras con credibilidad reducen los costos de capital de las industrias reguladas (Stern y Holder, 1999: 8).

2.5.1 Fortaleza frente al riesgo de politización

Se busca asegurar que la discreción sea ejercida en una forma que proteja la inversión, sin sucumbir a la indebida y oportunista influencia de las autoridades políticas con sus intereses de corto plazo que afectan al inversionista⁵⁹. La fragilidad institucional no permite el funcionamiento óptimo del sector y genera incentivos al gobierno a lo que se denomina “captura política”.

El sistema regulatorio enfrenta acciones o decisiones de los gobiernos, con líderes políticos incentivados a usar la regulación para ganar posiciones entre los electores, que buscan influir en la fijación de tarifas en desmedro de los inversionistas, expropiándose las rentas al incumplirse los marcos o compromisos regulatorios, sin ponderar los problemas que ocasiona la intervención del Estado.⁶⁰

La principal consecuencia de la politización es la expropiación o el no reconocimiento de las inversiones realizadas por las empresas reguladas, generándose incertidumbre y preocupación en la industria. La estabilidad y credibilidad políticas y la existencia de un marco regulatorio sólido, permiten reducir el riesgo de expropiación y, por ende, atraer capitales privados⁶¹.

Las tarifas fijadas en niveles por debajo de los costos demuestran una clara intervención política. Esta responde, por lo general, a objetivos de corto plazo que luego se traducen en problemas de déficit de demanda, con racionamientos en la prestación de los servicios (Gray, 2001: 9 y Ugaz, 2002: 1).

⁵⁹ Gray (2001: 20), (Gupta, *et al.*, 2002: 7), Ocana (2003: 17) y Smith y Klein (1994: 63).

⁶⁰ Gray (2001: 20), Guash y Spiller (1999: 3-4), Smith y Klein (1994: 63), Virág (1998: 1).

⁶¹ Pargal (2003: 3) y Virág (1998:1).

El sistema de determinación y ajuste de las tarifas, conjuntamente con el flujo de caja, son factores importantes que determinan el éxito o el fracaso de una inversión. Esto denota la relevancia de un adecuado sistema regulatorio y su implicancia en otras variables (como las macroeconómicas) y en el desempeño de las industrias sujetas a regulación (Gupta, *et al.*, 2002: 4).

El principal problema que enfrentan los gobiernos en el campo regulatorio es la poca credibilidad de los potenciales inversionistas. La explicación de esta desconfianza no sólo tiene su origen en numerosos casos de *default* respecto de la deuda externa, sino en la frágil institucionalidad de la mayoría de las economías emergentes.

Esta fragilidad institucional, referida a la existencia de un conjunto de normas formales o informales que restringen el comportamiento oportunista de los agentes en la economía, es un aspecto especialmente importante en industrias que proveen servicios públicos. Para este fin, se diseñan mecanismos para limitar la discrecionalidad del regulador y para resolver los problemas que pudieran surgir (Levy y Spiller, 1994).

2.5.2 Fortaleza frente al riesgo de captura

Frente a los problemas de influencia de los inversionistas en los procesos regulatorios, se busca reforzar los atributos de los organismos reguladores. Este concepto está relacionado a cuán protegido se encuentra frente a las acciones de las empresas privadas para influir en sus decisiones y lograr regulaciones ventajosas para ellas.⁶²

Debe cuidarse que la discreción con que cuentan será ejercida en una forma que proteja sus legítimos intereses y que no sucumban a la indebida influencia de las empresas prestadoras mediante regulaciones a favor de esta, a lo que se denomina “captura de la industria”. El hecho que la fijación de tarifas

⁶² Ocana (2003: 18), Smith y Klein (1994: 63) y Virág (1998: 1).

dependa de una entidad puede derivar en que ésta utilice erróneamente su poder.⁶³

Esta captura significa que las agencias reguladoras implementan políticas que exceden los beneficios de la industria y adoptan gradualmente una postura de servicio y defensa del grupo regulado, en lugar del interés de la sociedad, pudiéndose generar excesivas utilidades (Armstrong y Sappington, 2004: 3).

Para lograr un diseño apropiado de los procesos regulatorios y para fortalecer al organismo regulador frente al riesgo de captura, es importante contar con la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Dicha participación comprende la elección del modelo para disminuir y atenuar el riesgo implícito (Estache y Martimort, 1999: 21).

Las teorías de la captura y de los grupos de interés han significado, en los últimos años, un aporte sustantivo a la economía de la regulación. Autores como McChesney, Peltzman, Posner y Stigler actualizaron y renovaron la teoría de la regulación, mediante el estudio de la actividad regulatoria y las capacidades de los reguladores (Glaeser y Shleifer, 2003).

2.6 Atributos de la autonomía de los Organismos Reguladores

De la revisión de literatura se obtiene ocho atributos que caracterizan a la autonomía, los que se describen a continuación:

2.6.1 Mandato independiente⁶⁴

Mandato claro y libre del control ministerial, que provea al regulador de un manejo formal independiente del poder político, a fin de no incrementar el

⁶³ Armstrong y Sappington (2004: 3) y Virág (1998: 1).

⁶⁴ Fuente: (Armstrong y Sappington, 2004: 10; Bleas, *et al.*, 2002; Estache, 1997: 11; Estache, 2002; Guash y Spiller, 1999; IEA, 2001; Jadresic, *et al.*, 2001; Jordana, 2005: 118; Jordana y Levi-Faur, 2004: 9; Laffont, 2005: 207; Oberlander, 2002: 15; Ocana, 2003: 15-30; Ogus, 2002: 8-9; Parker, 2001: 12; Phillips, 1985; Smith, 1997; Smith y Klein, 1994: 63, Stern y Holder, 1999: 21 y The Utility Regulators Forum, 1999: 12).

riesgo percibido por los inversionistas sobre los intereses de los *stakeholders*. Los representantes elegidos deben mantener fidelidad a su mandato y rendir cuenta de sus resultados.

Los objetivos y responsabilidades de los diversos organismos involucrados en el proceso de regulación deben definirse con precisión y preferentemente en leyes. Comprenden, en general, la delimitación de las funciones normativas y reguladoras, el grado de independencia otorgado al organismo, y las complejidades y dificultades de coordinación.

Debe considerarse una actuación no alejada de los intereses públicos, el mantenimiento de una relación a largo plazo, y la forma y grado en el que la legislación concede autoridad, especialmente aquella referida al requerimiento de información de los monopolios.

2.6.2 Estabilidad del Directorio⁶⁵

Corresponde a las condiciones que debe poseer un organismo regulador para lograr la estabilidad y continuidad del Directorio en el ejercicio de sus funciones. Usualmente, se involucra a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en los procesos de designación de los directores, con el objetivo de asegurar un control y balance adecuados. La designación de los directores debe ser por periodos fijos de forma tal de protegerlos de remociones arbitrarias.

Las causales deben estar bien establecidas, con periodos no coincidentes con fechas de elección del Presidente de la República. Sus periodos de nombramiento deben ser superiores a tres años y con mandatos en forma escalonada.

⁶⁵ Fuente: (Estache, 1997: 1; IEA, 2001; Jadresic, *et al.*, 2001; Jordana, 2005: 118; Parker, 2001: 21; Phillips, 1985; Smith, 1997; Smith, 2000: 4; Smith y Klein, 1994: 65; y Stern y Holder, 1999).

2.6.3 Presupuesto autónomo⁶⁶

Un presupuesto autónomo representa un aspecto esencial, pues afecta directamente a la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones y a su adecuada administración. De no contar con los recursos suficientes, no logrará desarrollar acertadamente sus funciones, ya que se encontrará limitado al no poder adquirir las capacidades (personal, expertos, acceso a la información y recursos materiales) necesarias para cumplir sus objetivos.

Los organismos reguladores deben estar provistos de presupuestos estables y ser financiados mediante contribuciones directas de los concesionarios o de los consumidores, mediante cargos tarifarios que son un costo más del servicio.

2.6.4 Procedimientos de apelación⁶⁷

Los organismos reguladores deben considerar en su diseño la provisión de mecanismos que permitan una efectiva reconsideración y apelación de sus decisiones, ante instancias plurales, calificadas e independientes.

Esto garantizará que sus decisiones puedan ser legítimamente cuestionadas y revisadas como parte de un debido procedimiento, dentro de la misma instancia reguladora, así como resueltas de manera justa para hacer viables las inversiones y proteger los derechos.

Es usual que existan una o dos instancias a nivel del organismo regulador, sin restringir la posibilidad de recurrir al Poder Judicial.

Se requiere de periodos largos para lograr una fuerte tradición judicial, capacitada para limitar en forma adecuada las decisiones administrativas. Ello dependerá de la efectividad y desempeño de las Cortes Judiciales

⁶⁶ Fuente: (Armstrong y Sappington, 2004: 9; Estache, 1997: 1; Estache y Martimort, 1999: 21; Guash y Spiller, 1999; IEA, 2001; Jadresic, *et al.*, 2001; Jordana, 2005: 118; Makaya, 2001: 7; Parker, 2001: 21; Sifontes, 2003: 19; Smith, 1997 y Smith y Klein, 1994: 65).

⁶⁷ Fuente: (Bakovic, *et al.*, 2003: 5-62; Gupta, *et al.*, 2002: 5; Parker y Kirkpatrick, 2002: 5; Samarajiva, 2000: 5; Sancho, 2003: 13; Smith, 1997; Smith, 2000; Spiller y Vogelsang, 1994: 58 y Stern, 2000: 14).

especializadas e independientes, como una forma de ejercer control al regulador dentro de una estructura de pesos y contrapesos.

Deberá cuidarse la probidad de la administración pública en general y la independencia de las cortes de justicia, así como reducirse los niveles de corrupción e incentivarse las tradiciones de responsabilidad cívica.

Las disputas pueden también resolverse empleando el arbitraje local e internacional, mediaciones, tribunales especializados y paneles de expertos, complementados con algunas decisiones de aseguramiento de riesgos, a través de mecanismos internacionales.

2.6.5 Criterios de designación⁶⁸

Corresponde al establecimiento de los criterios profesionales utilizados para la designación de los directores del organismo regulador, al ser los directores los elementos clave en el desempeño e independencia de dichos organismos.

En general, se requiere la conformación de un equipo de variadas profesiones, con elevadas calificaciones técnicas, experiencia, manejo político, rectitud moral, independencia de criterio y excelente capacidad de gestión, así como con cualidades para resistir presiones impropias y alicientes.

La designación va acompañada de algunas prohibiciones relativas a conflictos de interés, principalmente respecto a los inversionistas.

2.6.6 Personal calificado y adecuado⁶⁹

El propio organismo debe reclutar a los profesionales mediante un sistema de salarios diferente al estatal y acorde a los niveles del mercado, de manera que

⁶⁸ Fuente : (Estache, 1997: 1 ; IEA, 2001 ; Jadresic *et al.*, 2001 ; Pargal, 2003: 9 y 19; Smith, 1997 y Smith y Klein, 1994: 65).

⁶⁹ Fuente: (Estache, 1997: 1; Estache y Martimort, 1999: 21; Guash y Spiller, 1999: 50; IEA, 2001; Jadresic, *et al.*, 2001; Makaya 2001; Samarajiva, 2000: 2; Smith, 1997; Smith 2000: 3; Smith y Klein, 1994: 65; Stern, 2000: 10-31 y The Utility Regulators Forum, 1999: 8-11).

pueda atraer y retener personal adecuadamente calificado, capaz y motivado. La libertad para establecer sus condiciones laborales permite contar con personal apropiado a sus necesidades y que laboren en condiciones adecuadas.

El personal calificado le permite mantener su independencia y evitar su posible captura por los grupos de interés.

Deben contar con experiencia, entrenamiento y acceso a la información, y estar en contacto con consultores externos, como un complemento para mejorar la calificación técnica de las decisiones y fortalecer la autoridad de la agencia.

A la par de las destrezas técnicas, debe considerarse la integridad y probidad del personal, así como su alto nivel para tratar con los grupos de interés. Es usual establecer un sistema de incompatibilidades para evitar conflictos de interés durante y después de su mandato, así como indemnizaciones para los directivos de los organismos reguladores que dejan el servicio público.

2.6.7 *Accountability* (Responsabilidad)⁷⁰

El regulador requiere, como obligación, rendir cuentas de sus acciones, a las personas o a una entidad, con relación a los procesos regulatorios. Esto permite verificar que no se desvíe de su mandato, no se encuentre involucrado en prácticas de corrupción o llegue a ser groseramente ineficiente o incompetente. Las obligaciones del regulador deben estar especificadas en la ley, mediante reglas claras y medibles.

La rendición de cuentas permite presionar a los actores involucrados en las responsabilidades públicas y asegura un servicio adecuado basado en el conocimiento de sus actividades y en la justificación de sus decisiones frente a terceros.

⁷⁰ Fuente: (Bleas, *et al.*, 2002 ; Better Regulation Task Force, 2000; Estache y Martimort, 1999: 22 ; Jadresic, *et al.*, 2001 ; Lodge, 2004: 127 ; Ogus, 2002: 15-16 ; Parker, 2001: 19 ; Paul, 1991: 5 ; Smith, 1997 ; Smith y Klein, 1994: 66 ; Stern y Holder, 1999: 18-22 y The Utility Regulators Forum, 1999: 9).

Esta rendición se efectúa ante el órgano contralor o el parlamento. La rendición de cuentas comprende la publicación de las memorias, de las decisiones y de sus respectivos procedimientos. Éstas deben contener la justificación detallada y especificada en sus marcos regulatorios. En adición, es posible contar con auditorías externas de la conducta de los organismos reguladores.

2.6.8 Transparencia⁷¹

Los organismos reguladores están siempre bajo sospecha por los incrementos en las tarifas a sus niveles económicos, lo cual realizan a fin de cubrir los costos del servicio, que usualmente va de la mano con la promoción de las inversiones.

En esta circunstancia, es imprescindible convencer al público de la validez de las fijaciones y de que los precios reflejan efectivamente los costos. Esto debe ejecutarse mediante un proceso de transparencia, definido como los estándares que permiten que la regulación sea accesible y se puedan evaluar.

Los actos deben justificarse, a través de una amplia difusión de las decisiones así como de las razones y fundamentos de las mismas, evitando un eventual mal uso de la información por parte del regulador.

Las audiencias públicas permiten presentar las propuestas, discutir las oralmente y contrastar los planteamientos de los distintos interesados. Todas las comunicaciones relativas a las propuestas regulatorias deben ser registradas oficialmente y hechas públicas.

Los procesos de transparencia y de *accountability* deben fortalecerse con el ejercicio individual (voz y elección) y el ejercicio colectivo (representación e información). Cada mecanismo se emplea dependiendo de la orientación de la

⁷¹ Fuente: (Bleas, *et al.*, 2002; Estache, 1997: 1; Jadresic, *et al.*, 2001; Lodge, 2004: 127-129; Ogus, 2002: 19; Smith, 1997; Smith, 2000: 5; Smith y Klein, 1994: 66; Tenenbaum, 1995: 3-4 y Ugaz, 2002: 2).

regulación hacia el mejoramiento de los procesos internos o al aseguramiento de sus resultados.

3 Elementos de la investigación

El marco conceptual basado en la revisión de literatura⁷² previamente culminada constituye el elemento central para entender cómo la investigación previa clarifica y soporta la formulación de las preguntas y el diseño de la metodología de investigación (Locke, *et al.*, 2000: 248).

Las preguntas de investigación se basan en las materias y en el modelo que se presenta en la Ilustración 1, el cual sintetiza el interés del autor en la búsqueda del conocimiento de los fenómenos que participan en él. Fundamentalmente, se propone lograr una explicación del diseño institucional de los organismos reguladores a partir de las características institucionales básicas de un país y cómo condicionan éstas al cumplimiento de los objetivos de la regulación.

Su estudio permitirá expresar los atributos de la autonomía como parte del diseño institucional del país, como una forma de contribuir a la construcción de una teoría del diseño de los organismos reguladores aún no integrada en la literatura.

La investigación, además de enriquecer la teoría y al investigador propiamente, se propone desarrollar nuevas ideas que pueden usarse en comprobar y refinar la teoría (Voss, *et al.*, 2002: 195) de forma de captar prácticas emergentes de ser el caso.

Nos permitirá conocer con mayor profundidad si el diseño que se impuso en el país es el adecuado para su entorno específico, y no una copia o aproximación trasladada de otros entornos distintos que no cuentan con una tradición ni con una permanencia que vaya mas allá de la última década.

⁷² Que debe entenderse como un medio y no un fin en si mismo. No da las respuestas a los temas de investigación sino permite desarrollar preguntas más específicas y profundas (Yin, 2003a: 9).

La investigación busca explicar la autonomía del organismo regulador de energía en el Perú, país en vías de desarrollo, que reformó su economía mediante la dación e implantación de un nuevo marco regulatorio en los servicios públicos de electricidad, y que cuenta con inversión privada con participación relevante.

El desarrollo de la investigación comprende los tres temas centrales planteados por Creswell (2003: 5) para identificarla:

- Perspectiva teórica del conocimiento⁷³
- Estrategia de investigación
- Método para la recolección de datos y su análisis

3.1 Perspectiva teórica del conocimiento

La perspectiva teórica⁷⁴ elegida en la presente propuesta corresponde a la escuela constructivista⁷⁵, que busca el entendimiento del mundo (acceso a la realidad) en el cual vivimos y trabajamos. Su meta es confiar tanto cómo sea posible en las opiniones de los participantes y la situación a ser estudiada para un contexto determinado, lo que permite generar o desarrollar inductivamente⁷⁶ una teoría o patrón de entendimiento.

En esta perspectiva, se considera al conocimiento como algo que se construye, más que algo que se descubre, ya que no encontraremos la verdad pero sí

⁷³ La perspectiva teórica del conocimiento presenta las suposiciones respecto al aprendizaje y los procesos para estudiarlos que comprende que es conocimiento (ontología), cómo lo conocemos (epistemología), que valores están incluidos (axiología) y cómo escribimos acerca de él (retórica) (Creswell, 2003: 5).

⁷⁴ Llamada también perspectiva filosófica (Myers, 1997: 1), metodología de investigación (también un sistema de creencias (Guba y Lincoln, 1989), paradigma de perspectiva (Sparkes, 1992) o paradigma de investigación (Guba y Lincoln, 1988) y proveen una base filosófica o marco de referencia de la investigación en curso (Creswell y Miller, 1997: 33).

⁷⁵ Denominada también interpretativa o cualitativa. Considera que el conocimiento es subjetivo-interactivo, que se logra más inductivamente y en una forma más contextualizada, que se describe a partir del lenguaje de los participantes y posturas personales (Creswell y Miller, 1997: 36).

⁷⁶ El razonamiento inductivo va de abajo a arriba, en el sentido que nos basamos en casos particulares y a partir de estos establecemos por inducción la ley general. (Extraído de las clases del profesor E. Bonet) (Quintanilla, 2002: 12).

construiremos una explicación viable de las experiencias⁷⁷ que residen dentro de los individuos (Creswell y Miller, 1997: 37).

La gente alcanza este conocimiento a partir de la percepción de su mundo y dando significado a estos sentidos a través de interacciones y discusiones construidas socialmente. La investigación considera que no se gana el conocimiento adoptando una teoría rígida, sino a través de la forma inductiva, desde los puntos de vista y experiencias de los participantes (Creswell y Miller, 1997: 37).

La escuela constructivista, además de registrar las opiniones de las personas mediante la entrevista, entiende a esta última como una relación dinámica en la que la herramienta se “construye” de manera conjunta con el entrevistado. Esto como resultado de una relación empática entre los dos interlocutores a través del interpretativismo en la experiencia vivida, pero con énfasis en el perspectivismo y relativismo del conocimiento obtenido (Corbetta, 2003: 388-389 y Valles, 1997: 59).

Para este fin, se emplearán preguntas abiertas, de modo que los participantes puedan expresar sus opiniones; se evaluará el contexto y se obtendrá el conocimiento inductivamente de los datos recogidos directamente del campo (Creswell, 2003: 8-9).

El objetivo de la investigación propuesta no es descubrir la realidad, sino construirla de la manera más clara y sólida posible, de forma tal que resista al escrutinio y la duda (Stake, 1999: 89-91), mediante una elaboración colectiva a partir de las interpretaciones sociales más que a partir de la realidad externa (Stake, 1999: 153).

⁷⁷ Creswell (2003: 9) menciona a los supuestos de Crotty (1998): Los significados son construidos por quienes se involucran en el mundo que están interpretando, mediante preguntas abiertas para que los participantes expresen su opinión, se basan en sus perspectivas históricas y sociales así como la generación de significados es siempre social y con interacción con la comunidad humana.

3.2 Estrategia de investigación

La propuesta elegida es la investigación cualitativa, alternativa emergente⁷⁸ que viene siendo empleada de manera creciente en las ciencias sociales y en campos aplicados⁷⁹, cuya finalidad es entender los fenómenos y construir conocimiento⁸⁰.

La opción seleccionada es el Estudio de Casos, que permite al investigador explorar, describir o explicar en profundidad un proceso o actividad en su medio natural.⁸¹

El Estudio de Casos, como instrumento, permitirá enfocar el contexto completo, abierto a influencias múltiples e interactuar. Ello hace más espontánea y flexible la investigación, justificándose así el uso del estudio de casos, ya que en la presente propuesta es altamente pertinente cubrir las condiciones del contexto (marco institucional del país).⁸²

Se eligió el estudio de casos⁸³ en tanto el fenómeno contemporáneo bajo estudio es holístico, no es claramente distinguible de su contexto, es poco conocido⁸⁴ y opera en su medio natural⁸⁵.

⁷⁸ Lynne y Lee (1999: 37) reportan la creciente aceptación de los estudios cualitativos indicando que “la investigación cualitativa ha ganado al menos un campeonato - aceptación académica, ambos dentro del campo de los sistemas de información y dentro de un gran dominio de estudios académicos de administración”.

⁷⁹ Las características de la investigación cualitativa se pueden resumir en lo siguiente (Marshall y Rossman, 1999: 3): Tiene lugar en el mundo natural, usa múltiples métodos que son interactivos y humanísticos, es emergente en vez de preestablecido y es fundamentalmente interpretativo. Tomado de Rossman y Rallis (1998: 9).

⁸⁰ A diferencia de la investigación cuantitativa que busca descubrir conocimiento a través de la repetición del fenómeno en múltiples casos. En el análisis cualitativo el análisis se concentra en la situación apartando y ordenándolos mediante análisis y síntesis directa mediante la interpretación hasta que surgen los significados (Stake, 1995, citado por Harling, 2002: 4-5).

⁸¹ Babbie (1998: 90), Creswell (2003: 15), Tellis (1997: 4) y Voss, *et al.* (2002: 197).

⁸² Rubaie (2002: 32) y Yin (2003a: 13).

⁸³ El estudio de casos es percibido desde una perspectiva post-moderna como un método de investigación completamente legítimo (Rubaie, 2002: 31). Se define como una investigación intensiva de una unidad simple (Handel, 1991 y Runyan, 1982) según lo cita Gilgun (1994: 371).

⁸⁴ Harling (2002) distingue cuatro aspectos relevantes al describir un estudio de casos: 1. El fenómeno puede ser un problema o muchas cosas diferentes; 2. El contexto es el escenario natural (“*natural setting*”) en el cual el fenómeno aparece y que incluye condiciones contextuales altamente pertinentes con el fenómeno a ser estudiado; 3. El fenómeno y su escenario tiene sus límites relevantes (tiempo, lugar,

Esto implica principalmente que el estudio no confiará únicamente en la recolección de datos sino en el uso de múltiples fuentes de evidencia, ya que la investigación mediante estudio de casos se preocupa en proveer una representación creíble de la realidad (Walker, 2002: 109).

La investigación considera los últimos 20 años de una experiencia de regulación, con una visión histórica retrospectiva que permita una explicación de los acontecimientos que sucedieron en un momento y lugar dados. Su objetivo es analizar un período pasado relevante (últimos 20 años) y así comprender el proceso en estudio.

La investigación parte de la “matriz 2x3” (Yin, 2003: 5). Se ha elegido la opción de un estudio de caso simple de carácter descriptivo y explicativo, como se señala en la siguiente tabla.

	Simple	Múltiple
Exploratorio		
Descriptivo	X	
Explicativo	X	

Ilustración 4. Matriz 2x3 de Yin

La investigación es simple en tanto se incluirá un solo caso instrumental⁸⁶ (Organismo Regulador de Energía en el Perú) dentro del estudio y no un muestreo lógico⁸⁷ (Babbie, 1998: 92; Tellis, 1997: 3 y Yin, 2003: 5).

Es descriptiva y explicativa⁸⁸, ya que presenta una descripción completa del fenómeno dentro de su contexto y está encaminada a entender los fenómenos,

eventos y procesos); 4. La investigación holística comprende la recopilación de datos detallados y en profundidad, ricos en contenidos y comprende diferentes fuentes de información.

⁸⁵ Harling (2002: 1-2), Jáuregui (2003: 103), Rubaie (2002: 43), Yin (2003: 4) y Yin (2003a: 13).

⁸⁶ Otras clasificaciones además del estudio instrumental de casos son el estudio intrínseco de casos y el estudio colectivo de casos (Stake, 1995: 16-17).

⁸⁷ Eisenhardt (1989: 536) señala que no es relevante cuán pequeña sea la muestra. Lo importante es ir hacia organizaciones con un enfoque bien definido.

presentar los datos en relaciones causa-efecto explicando cómo los eventos suceden, y beneficiarse de la teoría existente así como de las opciones rivales⁸⁹.

El estudio de caso es instrumental, pues provee un entendimiento general de un fenómeno, y permite entender la cuestión mediante el análisis de una experiencia particular o singular, como la del organismo regulador. Ello permitirá, a su vez, responder a inquietudes, preguntas o problemáticas que exceden la experiencia en cuestión en contextos similares.⁹⁰

El caso simple representa el “*test* crítico de una teoría significativa” de forma tal que permita confirmarla, desafiarla o extenderla, así como conocer si las proposiciones de la teoría son correctas o si alguna explicación alternativa podría ser relevante (Yin, 2003a: 40).

Al tratarse de un único caso⁹¹, su objetivo central no es la comprensión de otros sino la comprensión del caso en particular, es decir se destaca la unicidad. Su utilidad está dada porque puede modificar “generalizaciones mayores”, al llegar a reconocer una variabilidad en las percepciones y en el estilo. Cuanto más pequeño el número de casos, mayor es la oportunidad de lograr observaciones en profundidad.⁹²

Debe anotarse que el uso de casos de fuentes múltiples no incrementaría necesariamente la “representatividad” de la muestra como lo es en la lógica de

⁸⁸ Una investigación puede tener variados propósitos, sean estos exploratorios, descriptivos además de los explicativos (Babbie, 1998: 92).

⁸⁹ Babbie (1998: 92), Voss, *et al.* (2002: 201-202) y Yin (2003: 5-20).

⁹⁰ Barzelay y Cortázar (2003: 44-50), Harling (2002: 2) y Stake (1995: 16).

⁹¹ Si bien Eisenhardt concluye que entre 4 y 10 casos van bien, no es factible generar teoría con tal complejidad, existiendo una amplia experiencia de investigaciones con un solo caso ya que es posible encontrar nuevas relaciones teóricas a partir de un solo caso. Existen ejemplos de que hay muchos estudios importantes que han servido para el avance del conocimiento de las organizaciones y sistemas sociales fueron casos individuales, tales como Becker, Geer, Strauss y Hugues (1961), Gouldner (1954), Kanter (1977), Lipset, Trow y Coleman (1956), Michels (1949), Selznick (1949) y White (1943) que fueron estudios clásicos con significativos avances en su tiempo y que aún continúan con su impacto hoy en el campo de la administración (Dyer y Wilkins, 2001: 613) y más recientemente Hyer, *et al.* (1999), Narasimban y Jayaram (1998) en el área de investigaciones de operaciones administrativas no importando según lo señala Mintzberg (1979) cuan pequeña sea la muestra siendo lo importante tener un enfoque bien definido (Voss, *et al.*, 2002: 195).

⁹² Stake (1999: 17-20) y Voss, *et al.* (2002: 201-202).

generalización estadística, inapropiada para los métodos de estudio de casos (Crosthwaite, *et al.*, 1997: 4).

3.3 Método para la recolección de datos y su análisis

El estudio de caso se basará en fuentes de evidencia múltiples. Al menos, se empleará tres fuentes⁹³:

- documentación de los organismos reguladores y del sector en análisis (información y datos sectoriales e institucionales),
- registros de archivos disponibles y portales *internet*, y principalmente,
- entrevistas con personas clave en las decisiones, mediante preguntas de naturaleza abierta y en profundidad. De ser el caso, se utilizará entrevistas enfocadas.

Se seguirá la tradición de este tipo de estudios, que permite su evaluación y poder ilustrativo, ya que la investigación se enfocará en profundidad y con detalle en instancias específicas de los fenómenos de interés⁹⁴, como son los atributos de la autonomía institucional y los aspectos institucionales del Perú.

Las entrevistas en profundidad se efectuarán mediante preguntas abiertas. Se buscará que respondan acerca de los hechos de la materia en investigación así como sus opiniones acerca de eventos, de forma que permita la obtención de datos mediante observaciones, soportadas con documentación. En adición, comprende el análisis de texto, con la intención de obtener temas a partir de los datos (Creswell, 2003; Yin, 2003a: 90).

El estudio de caso se desarrollará siguiendo un protocolo similar al propuesto por Yin, que considera una visión del proyecto (objetivos del proyecto y temas de estudios de casos), los procedimientos de campo (credenciales y acceso a

⁹³ Eisenhardt (1989: 534), Marshall y Rossman (1999: 159), Stake (1995), Yin (2003: 83) y Yin (2003a: 85).

⁹⁴ Marshall y Rossman (1999: 159).

lugares), y preguntas (interrogantes específicas que serán mantenidas durante la recolección de datos).

La obtención de información se efectuará siguiendo un ordenamiento y un plan de acción para su recolección de campo, basados en el acercamiento a la situación que se estudiará. Se buscará a través de las entrevistas “acceder a la perspectiva del sujeto estudiado” en sus propios términos y lenguaje.⁹⁵

La investigación contará con un “guión”, “guión de entrevista” o guía de asuntos o preguntas que recoge los principales temas que la entrevista debe tratar en su desarrollo⁹⁶. Se ha considerado dos tipos de guiones dependiendo del horizonte de análisis.

El proceso comunicativo de extracción de información se efectuará mediante una conversación que comprenda principalmente sus categorías mentales (sin partir de ideas y concepciones predefinidas⁹⁷), sus interpretaciones (a través de su contenido y narrativa), así como sus motivaciones⁹⁸.

Las entrevistas cualitativas que se emplearán comprenderán las siguientes características (Corbetta, 2003: 368-370):

- Conversación provocada por el entrevistador y solicitada expresamente. El investigador establece el tema y controla su desarrollo, limitándose a estimular al entrevistado (Ruiz, 2003: 167).
- Dirigida a sujetos elegidos sobre la base de un plan de investigación sistemático que cubra la variedad de situaciones sociales. Se trata de una conversación programada a una persona identificada.

⁹⁵ Corbetta (2003: 368) y Hernández, *et al.* (2003: 184 y 456).

⁹⁶ Corbetta (2003: 376) y Valles (1997: 203).

⁹⁷ Patton (1990: 290) señala que “la finalidad de la entrevista cualitativa es entender como ven (el mundo) los sujetos estudiados y comprender su terminología y su modo de juzgar, captar la complejidad de sus percepciones y experiencias individuales”.

⁹⁸ Ruiz (2003: 165) y Valles (1997: 194).

- Lograr una conversación fluida, obteniendo la colaboración del entrevistado mediante una relación de confianza con un acercamiento y contacto previo (Corbetta, 2003: 386).
- Efectuar repreguntas oportunas o preguntas adicionales más allá del guión, así como pedir aclaraciones o profundización al entrevistado cuando la naturaleza de una materia así lo amerite⁹⁹.
- Entrevistas con la flexibilidad necesaria para ajustar las preguntas de acuerdo a las personas¹⁰⁰ y al devenir de la entrevista. Deberán permitir a su vez su estandarización para su comparación analítica. El papel que cumple el entrevistador es de “facilitador” o mayéutico, que permita producir (generar) información importante en la interacción¹⁰¹.

Para el análisis histórico, el período considerado para la visión retrospectiva comprende 20 años (1985-2005). La longitud del período permitirá que el fenómeno estudiado pueda observarse de primera mano mediante una relación secuencial de los eventos (Voss, *et al.*, 2002: 202).

El período seleccionado se justifica por incluir el inicio de las reformas sectoriales (año 1990) emprendidas en el país, pues se hace necesario identificar la situación previa tanto en el nivel sectorial como en la dotación institucional (un gobierno anterior).

De ser necesario se confirmará la información en nuevas visitas a los entrevistados para validar los relatos iniciales y asegurar que la información recogida refleje su verdadero entendimiento de la experiencia (Elliot, 2005: 32-33).

Las preguntas consideradas en el guión de la entrevista de la sección histórico-retrospectiva son de naturaleza descriptiva. A partir de esa información, el

⁹⁹ Corbetta (2003: 387) y Hernández, Fernández y Baptista (2003: 455).

¹⁰⁰ Valles (1997: 195) cita a Alonso (1994: 230) e indica que cada investigador realizará una entrevista diferente según el contexto en el que se encuentre (cultura, sensibilidad) y el conocimiento particular del tema.

¹⁰¹ Corbetta (2003: 386-396), Ruiz (2003: 167) y Valles (1997: 204).

investigador analizará y logrará la explicación del fenómeno en el contexto de las preguntas de investigación (Barzelay y Cortázar, 2003: 39).

La investigación se concentrará en el estudio de un solo caso: la autonomía del organismo regulador de energía en el Perú. En su interior se distinguen tres ciclos de política o etapas, que corresponden a tres sub unidades de análisis comparables entre sí, o incrustadas dentro de un caso singular, lo cual encaja en el diseño Tipo 2 de la siguiente tabla¹⁰²:

	Diseños para un solo caso	Diseños para múltiples casos
Holísticos (una sola unidad de análisis)	TIPO 1	TIPO 3
Incrustados (múltiples unidades de análisis)	TIPO 2	TIPO 4

Ilustración 5. Tipos básicos para el diseño de casos

Una vez efectuadas las entrevistas, se iniciará el estudio inductivo del material recolectado, para alcanzar conclusiones preliminares y generar ideas. El material se transcribirá en un formato de texto y se organizará en base al perfil de los sujetos participantes (“grupos de interés” descritos en la revisión de literatura), para facilitar su análisis posterior (Hernández, Fernández y Baptista, 2003: 474-475).

El análisis cualitativo permitirá partir de entrevistas sin procesamiento y documentación, para alcanzar las interpretaciones basadas en evidencias que serán los fundamentos de la investigación final (Rubin y Rubin, 2005: 201).

El análisis comprenderá la clasificación, comparación, comprensión del contexto, descripción de experiencias, evaluación y combinación de los datos relevados (entrevistas transcritas y documentos). Permitirá extraer significados

¹⁰² Las sub-unidades permitirán añadir una oportunidad significativa para un análisis mas exhaustivo y complejo vinculado a la opción de comparar entre los tres ciclos de política, aún cuando no se trate de diferentes casos sino experiencias específicas dentro de un caso singular (Cortázar, 2002: 10 y Yin, 2003: 46). Yin (2004: 40) precisa que el caso simple puede ser usado para determinar si las proposiciones de una teoría son correctas y pueden constituirse en una contribución significativa al conocimiento.

e implicancias que revelen patrones o descripciones narrativas que conlleven a construir teoría, así como a asegurar la confiabilidad y validez de los resultados.¹⁰³

La investigación se desarrollará empleando principalmente la metodología planteada por Strauss y Corbin (1998), que provee herramientas comprobadas para el análisis cualitativo. En lo esencial, se utilizará tres procedimientos analíticos, denominados *open coding*, *axial coding* y *selective coding*.

3.3.1 *Open Coding* (Codificación primaria)¹⁰⁴

Los conceptos son identificados mediante un proceso analítico a través del cual se descubre sus propiedades y dimensiones. Es el paso inicial de “romper” el texto para iniciar la interpretación a través de la exposición de los pensamientos, ideas y significados contenidos en él.

Los conceptos serán codificados en palabras clave, que representarán una idea importante o categoría en el texto (fenómeno etiquetado) e identificarán explícitamente a los eventos, objetos y marcas de tópicos.

Los códigos serán nominales, es decir, estarán referidos a conceptos generales clave que se encontrarán en el texto comprendido en cada sentencia o párrafo como la idea principal o resaltante. Se emplearán memos para registrar el análisis, pensamientos e interpretaciones de los correspondientes códigos, de forma de aportar información adicional.

Los conceptos serán agregados en categorías generales. Estas se obtendrán con la finalidad de sintetizar los conceptos en nivel mayor de abstracción, de forma tal que permita la reducción del número de unidades de trabajo en agrupaciones similares de acuerdo a sus propiedades.

¹⁰³ Hernández, *et al.* (2003: 581) y Rubin y Rubin (2005: 201).

¹⁰⁴ Hernández, *et al.* (2003: 581) y Strauss y Corbin (1998: 101-122).

Las categorías tendrán mayor poder analítico, dado su potencial para describir o explicar partiendo de la especificación de propiedades y significados descubiertos a través de sus características. Se tratará, por tanto, de un proceso esencialmente inductivo, basado en la comparación constante de las cualidades de las unidades.

A diferencia del *grounded theory*, se codificarán únicamente aquellos temas relacionados a las preguntas de investigación previamente definidas.

3.3.2 *Axial Coding* (Codificación secundaria)¹⁰⁵

Las categorías serán relacionadas con sus subcategorías, organizadas en un eje, a través de una red de códigos, que permitirá que éstos (obtenidos en el *open coding*) queden subsumidos como propiedades y dimensiones de un código más general. Su propósito es empezar con un proceso de reensamble de los datos que fueron fracturados en la sección previa.

Las categorías y subcategorías serán relacionadas para obtener explicaciones más precisas acerca de los fenómenos, entendidos como patrones repetidos o sucesos, eventos o acciones/interacciones, que representan lo que la gente hace o dice en respuesta a los problemas y situaciones en que se encuentran.

Las subcategorías responden preguntas acerca del fenómeno, respecto a cuándo, dónde, porqué, cómo y con qué consecuencias, lo cual otorga a los conceptos poder explicativo.

La explicación acerca de por qué y cómo las personas o grupos responden en determinada forma se realiza a través de las condiciones, que son un conjunto de eventos o sucesos que crean situaciones, temas y problemas pertinentes al fenómeno. Las condiciones tienen diferentes propiedades.

¹⁰⁵ Hernández, *et al.* (2003: 595-596) y Strauss y Corbin (1998: 123-142).

Las condiciones podrán ser causales (que influyen el fenómeno), mediadoras (que mitigan o alteran el impacto de las causales) y de contexto (que crean las circunstancias o problemas a los que responden las personas).

Las codificaciones primarias y secundarias (*open* y *axial*) no ocurrirán una después de la otra, sino simultáneamente. Las propiedades y dimensiones se codifican simultáneamente al desarrollarse relaciones entre conceptos. En general, se considerará que una categoría está saturada cuando no emergen durante la codificación nuevas propiedades, dimensiones, condiciones, acciones/intervenciones o consecuencias.

3.3.3 *Selective Coding* (Interpretación y construcción de teoría)¹⁰⁶

Las categorías integradas resultantes del *Axial Coding* permitirán formar un esquema teórico mayor, del cual dependerán las demás y que hará posible que los hallazgos de la investigación tomen forma de teoría contextual, a través del *selective coding* como proceso que integra y refina las categorías.

La integración se desarrolla a partir de una categoría central (*core category*) basada en la pregunta de investigación, la cual evidencia la forma cómo se arriba a la conceptualización, y permite el seguimiento y explicación del proceso.

El refinamiento de la teoría consistirá en la revisión de la consistencia interna, buscando las diferencias en lógica y en categorías desarrolladas de manera deficiente. Asimismo, se realiza la eliminación de aquellos excesos, validando el esquema teórico de forma tal tenga sentido con los datos fuente y sea reconocible por los participantes.

La interpretación final permitirá tanto entender los significados de cada categoría, su frecuencia y relaciones entre ellas, como describir los contextos, eventos, situaciones y personas sujetos a estudio. Esto hará posible encontrar

¹⁰⁶ Hernández, *et al.* (2003: 596-603) y Strauss y Corbin (1998: 143-161).

patrones y tendencias; explicar los sucesos resultantes y los hechos; así como construir una teoría contextual basada en lo que hemos observado, analizado y evaluado en profundidad.

3.3.4 Procedimientos de verificación

La investigación comprenderá procedimientos de verificación naturalísticos (en el mundo real) que permitirán juzgar la calidad del estudio y respaldar sus resultados en términos de validez y confiabilidad, con el objetivo de ser exactos en la medición de los fenómenos y en la interpretación de los significados. No se contará con índices, sino con una valoración del proceso de análisis cualitativo.¹⁰⁷

Las dimensiones que se considerarán son¹⁰⁸:

- *Construct validity*: Se observará si las predicciones sobre las relaciones con otras variables son confirmadas, usando múltiples fuentes de evidencia y observando que la triangulación la refuerce. Los informantes clave deberán revisar el borrador del reporte del estudio.
- *Internal validity*: Se realizará para establecer que una relación causal tiene lugar en otras condiciones. La teoría debe ser consistente internamente y contar con la documentación necesaria: guiones de las entrevistas, transcripciones y documentos obtenidos.
- *Reliability*: En la medida que las operaciones del estudio pueden ser repetidas, a fin de minimizar los errores y sesgos en la investigación así como su neutralidad. Se usará el protocolo del estudio de casos y desarrollará una base de datos.

¹⁰⁷ Denzin y Lincoln (2000: 21), Hernández, *et al.* (2003: 475-603), Ruiz (2003: 106-108), Stake (1999: 94) y Valles (1997: 103-104).

¹⁰⁸ Fuente: (Crosthwaite, MacLeod y Malcolm, 1997: 8; Voss, Tsiriktsis y Frohlich, 2002: 195-211 y Yin, 2003a: 33-39). Otros autores lo denominan como veracidad (credibilidad o valor verdad); consistencia (dependibilidad) y confirmabilidad (neutralidad y objetividad) (Denzin y Lincoln, 2000: 21; Hernández, *et al.*, 2003: 475,603; Ruiz, 2003: 106-108 y Valles, 1997: 103-104).

El estudio de caso se desarrollará con una estrategia de investigación de triangulación con múltiples fuentes de evidencia como una forma de corroboración¹⁰⁹. La triangulación ocurrirá con los datos, teorías y metodologías¹¹⁰.

La perspectiva que se considerará no comprende únicamente a los actores (organismos reguladores) sino también a los grupos de interés (consumidores, inversionistas y poder político) y su interacción (Tellis, 1997: 5). Esto permitirá identificar la forma, implementación y resultados de los fenómenos (Yin, 2003a: 12).

El criterio de validez externa (denominado también de generalización o transferibilidad) ha sido expresamente excluido, ya que esta investigación está limitada a un estudio de caso individual.

3.4 Desarrollo de la metodología

En este capítulo se detalla el proceso de recolección de datos, de acuerdo a la metodología desarrollada. Dicho proceso considera tres fuentes: documentación disponible de los organismos reguladores y del sector en análisis; registros de archivos disponibles y portales *Internet*; y entrevistas con especialistas del sector electricidad del Perú.

El sistema eléctrico en el Perú se encuentra subdividido en tres actividades claramente distinguibles: generación, transmisión y distribución. Este esquema se orienta a establecer un contexto de libre competencia para las actividades de generación, y a regular la transmisión y distribución para reducir los posibles abusos derivados de su posición de dominio dentro de su área de concesión.

¹⁰⁹ Creswell (2003: 196), Yin (2003: 83), Yin (2003a: 97-98), Tellis (1997: 5).

¹¹⁰ Cómo lo señalan Feaguin, Orum y Sjoberg (1991) y Patton (1987). Comentarios citados por Tellis (1997: 5) y Yin (2003a: 98).

El elemento crucial en el marco regulatorio sectorial fue el diseño de una regulación tarifaria, cuyo objetivo principal fue promover la eficiencia en las inversiones y en la operación sectorial.

El modelo de tarifas establecido a partir de la reforma del año 1992 establece los precios máximos de generación, transmisión y distribución de electricidad para los clientes regulados. Este modelo diferencia dos tipos de clientes: libres y regulados. Los clientes libres enfrentan precios definidos de la negociación directa con sus proveedores (empresa de generación o distribución).

Para las ventas de energía eléctrica de un generador a un concesionario de distribución, se fija anualmente los precios en barra (precios máximos de generación).

Las tarifas de transmisión se regulan también con una periodicidad anual. Esto se realiza a través del ingreso tarifario y el peaje por conexión (componentes de la tarifa), que los generadores deben abonar mensualmente a los propietarios de los sistemas de transmisión, con el fin de cubrir sus costos de inversión, operación y mantenimiento.

Las tarifas para los usuarios finales del servicio de electricidad se calculan añadiendo a los precios en barra las tarifas de transmisión y el valor agregado de distribución. Este último incorpora los costos de facturación al usuario, las pérdidas físicas y comerciales, y los costos de inversión, mantenimiento y operación asociados a la distribución y comercialización de electricidad.

3.4.1 Documentación disponible y registros de archivos

Para seleccionar la documentación necesaria se utilizaron como principal fuente las publicaciones existentes referidas a estudios previos en la materia de investigación. Dichos estudios están relacionados a los temas tratados en el trabajo, como diseño institucional y autonomía. Respecto al caso del organismo

regulador, se utilizaron las memorias anuales, los documentos de trabajo, publicaciones periódicas y ediciones especiales.

Para esta recolección, se recurrió principalmente a las bibliotecas del propio organismo regulador, de las entidades oficiales y de instituciones académicas en el país. La lectura permitió conocer aspectos relevantes del fenómeno en análisis de manera independiente a la investigación y no en forma reactiva a la misma (Corbetta, 2003: 400-401).

Se tuvo acceso a documentos de carácter institucional y también de naturaleza pública, como discursos, documentos empresariales e institucionales, y artículos y anuncios periodísticos (Corbetta, 2003: 401 y Hernández, *et al.*, 2003: 673).

También se utilizaron documentos publicados en las páginas *Web* de organismos y centros especializados en regulación de servicios públicos. Esta información fue procesada conjuntamente con la proveniente de las entrevistas.

3.4.2 Entrevistas

El proceso de recolección comprendió a los agentes del sector electricidad propiamente y a su entorno institucional.

Las entrevistas en profundidad contaron con un guión, que fue validado mediante una prueba piloto inicial. De ese modo se diferenció la “fase de recogida productiva y análisis preliminar” de la “fase de salida al campo y análisis intenso” (Valles, 1997: 79, 82, 101).

El trabajo de campo, como elemento principal del diseño del guión piloto, permitió aprender y mejorar el guión (Valles, 1997: 203, 206). Conforme a lo propuesto por Weiss, inclusive una vez probados se debió “*vérselos como*

provisionales y susceptibles de cambio conforme se va aprendiendo mas”
(Weiss, 1994: 52)¹¹¹.

De esta forma, se diseñó un nuevo guión más ajustado para la visión histórico-retrospectiva, pues el primero sirvió mayormente para el último ciclo.

Las entrevistas fueron realizadas a las personas seleccionadas de los correspondientes grupos de interés, y en adición a los denominados “observadores privilegiados”. Estos últimos son aquellos que participaron no por ser parte del fenómeno estudiado, sino por contar con una visión especializada en la materia en investigación o por ser líderes de opinión (Corbetta, 2003: 382).

Las entrevistas fueron llevadas a cabo personalmente (“cara a cara”), ya que el contacto personal es un requisito indispensable en el ámbito cualitativo. Como regla general, las entrevistas fueron grabadas magnetofónicamente, lo que facilitó la concentración en la conversación y la relación natural con el entrevistado (Corbetta, 2003: 390; Ruiz, 2003: 188 y Valles, 1997: 218).

El proceso de desarrollo de las entrevistas comprendió tres etapas: la primera consistió en la elaboración de la base de entrevistados; la segunda, la elaboración de las entrevistas y la tercera, el procesamiento de la información obtenida.

3.4.2.1 Base de entrevistados

La selección de los entrevistados consideró cuatro criterios, que establecieron los principios básicos respecto a quiénes entrevistar¹¹²:

- Tienen la información relevante: pares opuestos
- Son más accesibles

¹¹¹ Citado por Valles (1997: 206).

¹¹² Valles (1997: 213).

- Están dispuestos a informar
- Son mas capaces de comunicar la información con precisión

El número de entrevistados consideró el principio de “*saturación teórica*” (Levi Strauss, 1987) que postula que una vez entrevistado un número suficiente de personas, las historias se empiezan a repetir y las ideas obtenidas son las mismas. De esa forma, se puede parar de hacer entrevistas porque ya se obtuvo la información posible de adquirir.

Los entrevistados fueron seleccionados tomando en cuenta el sector incluido en el alcance de este trabajo: energía eléctrica. En este sector, se ha determinado los participantes de cada grupo de interés y otros (especialistas), de acuerdo a la siguiente descripción:

- Por parte de los consumidores: los representantes de las asociaciones de consumidores y la Defensoría de Pueblo.
- Por parte de las empresas reguladas: se seleccionó a las empresas con mayor participación en el mercado, considerando entrevistas a los gerentes generales.
- Por parte del Estado: Para representar al Poder Ejecutivo, se entrevistó a los funcionarios con alto nivel de decisión del Ministerio de Energía y Minas. En representación del Poder Legislativo, se entrevistó a congresistas con relación directa a los procesos de regulación o sectoriales.
- Por los organismos reguladores: Se realizó entrevistas a los ex presidentes y directores de los organismos reguladores, quienes fueron una fuente invaluable de información por sus vivencias en el ejercicio de sus funciones.
- Por los “observadores privilegiados”: Se consideró a aquellos que de manera directa o indirecta participaron en los procesos regulatorios. Así, se realizó entrevistas a algunos consultores, académicos y periodistas especializados.

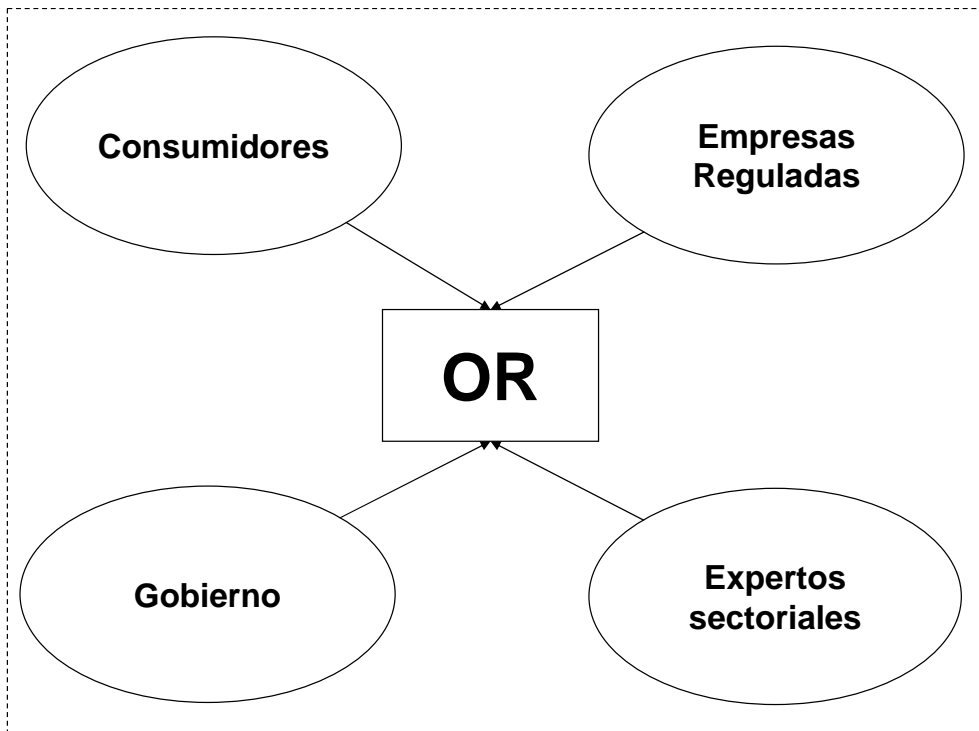


Ilustración 6. Esquema de entrevistas por grupo de interés

La relación de personas entrevistadas se indica en el anexo 8.4, e incluyó a los principales representantes de los distintos grupos de interés. En el caso de las empresas prestadoras del servicio, se privilegió a aquellas compañías privadas de mayor envergadura y representación dentro de cada subsector (según información comercial del año 2004).

El criterio de selección utilizado fue la participación, medida en términos de la contribución de cada empresa concesionaria, según se indica a continuación:

- Empresas generadoras: Capacidad instalada de sus centrales.
- Empresas transmisoras: Longitud de las redes de transmisión principales.
- Empresas distribuidoras: Ventas de energía.

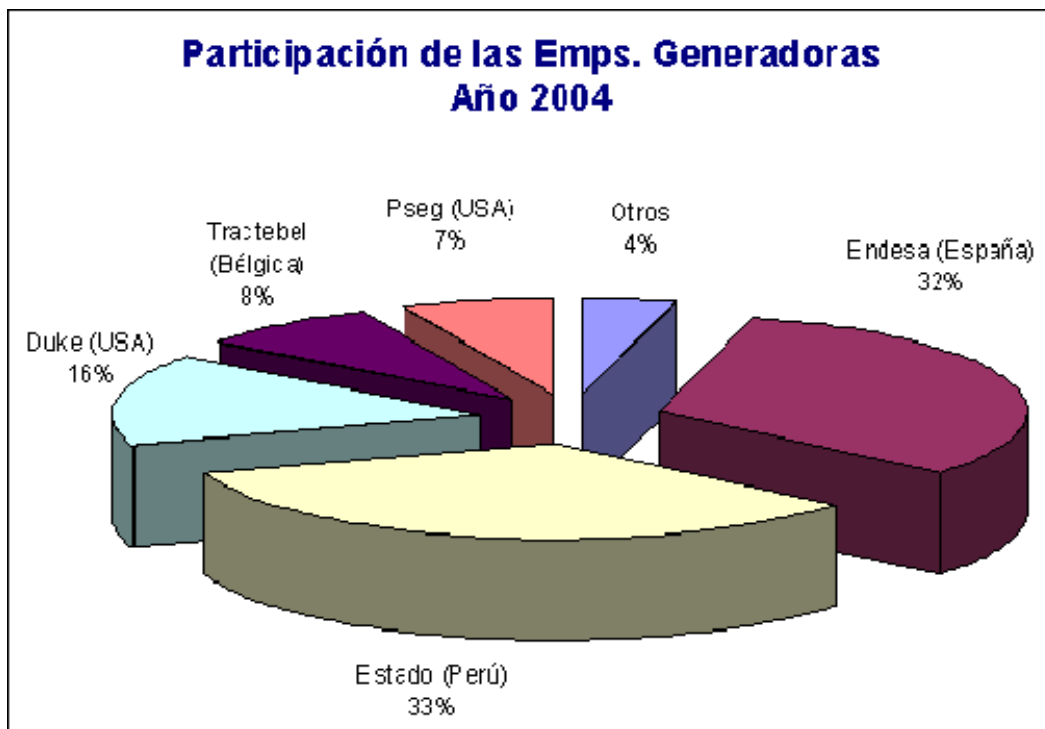


Ilustración 7. Participación de mercado - Empresas generadoras

Fuente: OSINERG

Elaboración: Propia (participación en función de la capacidad instalada)

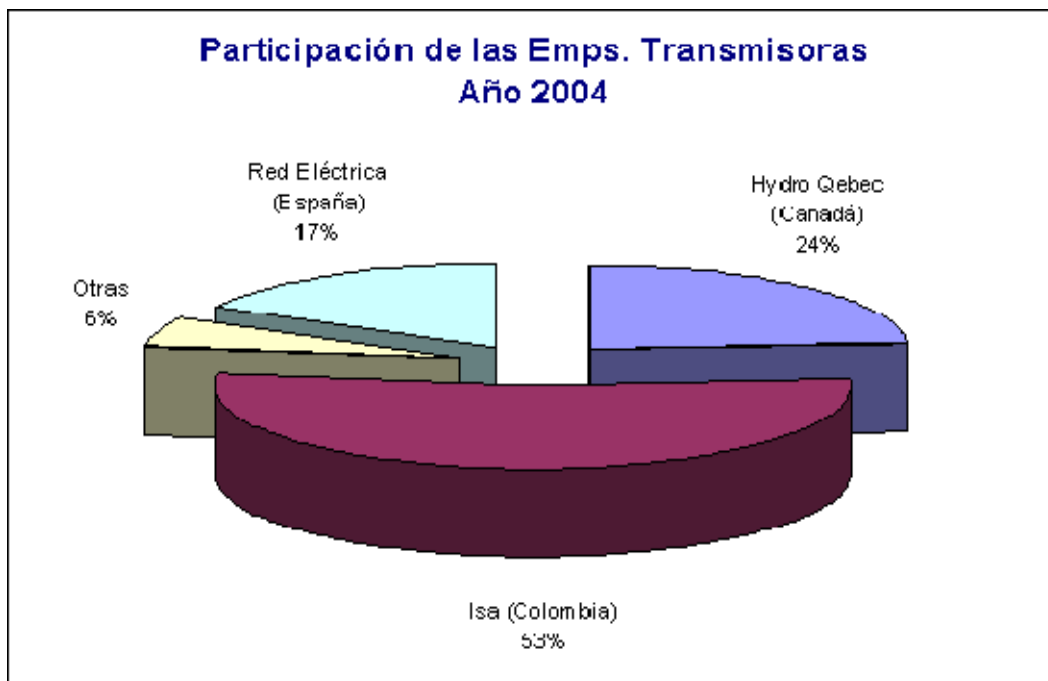


Ilustración 8. Participación de mercado - Empresas transmisoras

Fuente: OSINERG

Elaboración: Propia (participación en función de los kilómetros de red principal)



Ilustración 9. Participación de mercado - Empresas distribuidoras

Fuente: OSINERG

Elaboración: Propia (participación en función de las ventas de energía a clientes finales)

3.4.2.2 Elaboración de las entrevistas

Los guiones o protocolos de las entrevistas fueron elaborados en función del tipo de entrevistados:

- Inversionistas/Experto sectorial
- Representantes de consumidores
- Autoridad Sectorial/Regulador/Políticos

Las preguntas de las entrevistas estuvieron focalizadas en la relación existente entre el diseño institucional y la autonomía de los organismos reguladores. A partir de allí, las preguntas se centraron en las fortalezas frente a los riesgos de captura y politización, como elementos que conforman la autonomía de los organismos reguladores.

Los protocolos utilizados en las entrevistas realizadas se presentan en los anexos 8.1, 8.2 y 8.3.

3.4.2.3 Procesamiento de la información

El procesamiento de la información se realizó con el software “Atlas ti”, programa especializado en el análisis cualitativo de datos.

A través del *software* se importaron datos de archivos planos, escritos en procesador de texto en forma directa. Luego de importar los datos, el *software* ayudó a encontrar y resaltar segmentos de interés dentro de los datos, marcándolos con códigos que facilitan los análisis que pueden ser recuperados para ser incluidos en los reportes de resultados.

3.4.3 Etapas de análisis

Para el análisis se utilizó un enfoque retrospectivo de los ciclos políticos correspondientes a los gobiernos de turno de los últimos 20 años en el Perú, considerando que cada uno de ellos responde a las características políticas, económicas y sociales de cada período gubernamental.

Las etapas o ciclos políticos considerados en el presente estudio, son cronológicamente los siguientes:

- Etapa I: Gobierno de Alan García, desde julio de 1985 hasta julio de 1990 (5 años).
- Etapa II: Tres Gobiernos de Alberto Fujimori, desde julio de 1990 hasta noviembre de 2000 (10 años).
- Etapa III: Gobierno de Transición Democrática de Valentín Paniagua, desde noviembre del 2000 hasta julio del 2001 (8 meses), y Gobierno de Alejandro Toledo desde su inicio en julio del 2001 hasta la fecha de elaboración del estudio (diciembre 2005).

En el anexo 8.13 se muestra los principales indicadores macroeconómicos de cada etapa, los que sirvieron para caracterizar el entorno.

3.4.4 Proceso de codificación de la información

El proceso consideró un total de 84 documentos primarios codificados, que comprenden las entrevistas desarrolladas y la documentación obtenida durante la investigación, tanto en el trabajo de campo como en la búsqueda bibliográfica.

Cada entrevista realizada se consideró como documento primario para los fines de codificación y análisis en el *Atlas ti*. La documentación disponible y los registros de archivos representaron 117 referencias bibliográficas.

La estructura porcentual de las entrevistas realizadas a los grupos de interés se muestra en la siguiente figura, en la cual se aprecia que la mayor participación fue por parte de los empresarios, con un total el 27%:

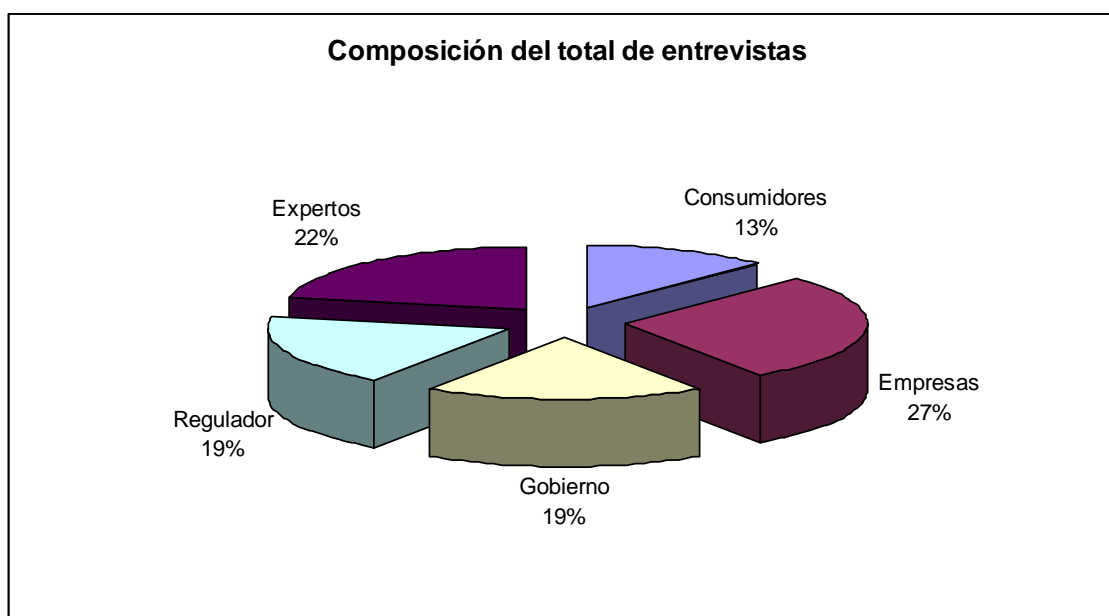


Ilustración 10. Entrevistados por grupos de interés

La codificación de la información de las entrevistas y de la documentación escrita dio como resultado el cuadro que a continuación se presenta, en el cual emergen los códigos correspondientes. En dicho cuadro se indica, además, las

familias asociadas por cada grupo de códigos similares. El número señalado delante de cada código representa la etapa¹¹³ analizada.

Familias	Códigos		
Institucionalidad	1. Diseño del OR 1. Regulación 1. Política de Estado 1. Partidos políticos 1. Relación dotación-autonomía	2. Diseño del OR 2. Regulación 2. Política de Estado 2. Partidos políticos 2. Relación dotación-autonomía	3. Diseño del OR 3. Regulación 3. Política de Estado 3. Partidos políticos 3. Relación dotación-autonomía
Poder Ejecutivo-Legislativo	1. Relación Ejecutivo-Legislativo 1. Separación de poderes 1. Número de cámaras legislativas 1. Organización del Ejecutivo 1. Poder discrecional	2. Relación Ejecutivo-Legislativo 2. Separación de poderes 2. Número de cámaras legislativas 2. Organización del Ejecutivo 2. Poder discrecional	3. Relación Ejecutivo-Legislativo 3. Separación de poderes 3. Número de cámaras legislativas 3. Organización del Ejecutivo 3. Poder discrecional
Institución Judicial	1. Marco de actuación 1. Salas administrativas 1. Designación de magistrados 1. Especialización de magistrados 1. Remuneración	2. Marco de actuación 2. Salas administrativas 2. Designación de magistrados 2. Especialización de magistrados 2. Remuneración	3. Marco de actuación 3. Salas administrativas 3. Designación de magistrados 3. Especialización de magistrados 3. Remuneración
Aspectos sociales e informales	1. Patrón de conflictos sociales 1. Normas informales 1. Desempeño económico	2. Patrón de conflictos sociales 2. Normas informales 2. Desempeño económico	3. Patrón de conflictos sociales 3. Normas informales 3. Desempeño económico
Capacidad administrativa	1. Actuación del estado 1. Capacidad técnico-político 1. Carrera administrativa	2. Actuación del estado 2. Capacidad técnico-político 2. Carrera administrativa	3. Actuación del estado 3. Capacidad técnico-político 3. Carrera administrativa
Autonomía	1. Definición de autonomía 1. Grado de autonomía 1. Grupos de interés 1. Captura 1. Politización	2. Definición de autonomía 2. Grado de autonomía 2. Grupos de interés 2. Captura 2. Politización	3. Definición de autonomía 3. Grado de autonomía 3. Grupos de interés 3. Captura 3. Politización
Staff	1. Nivel salarial del staff 1. Destrezas del staff 1. Calificación del staff 1. Tamaño y estabilidad del staff	2. Nivel salarial del staff 2. Destrezas del staff 2. Calificación del staff 2. Tamaño y estabilidad del staff	3. Nivel salarial del staff 3. Destrezas del staff 3. Calificación del staff 3. Tamaño y estabilidad del staff
Directorio	1. Experiencia de los Directores 1. Número de Directores 1. Cualidades personales de Directores 1. Independencia de Directores 1. Capacidad de Directores	2. Experiencia de los Directores 2. Número de Directores 2. Cualidades personales de Directores 2. Independencia de Directores 2. Capacidad de Directores	3. Experiencia de los Directores 3. Número de Directores 3. Cualidades personales de Directores 3. Independencia de Directores 3. Capacidad de Directores
Transparencia	1. Publicación de decisiones 1. Criterios utilizados en las decisiones 1. Audiencias públicas	2. Publicación de decisiones 2. Criterios utilizados en las decisiones 2. Audiencias públicas	3. Publicación de decisiones 3. Criterios utilizados en las decisiones 3. Audiencias públicas
Accountability	1. Rendición de cuentas 1. Presentación de informes	2. Rendición de cuentas 2. Presentación de informes	3. Rendición de cuentas 3. Presentación de informes
Apelación	1. Instancia adicional al OR 1. Resolución de conflictos	2. Instancia adicional al OR 2. Resolución de conflictos	3. Instancia adicional al OR 3. Resolución de conflictos
Presupuesto	1. Recursos económicos propios 1. Presupuesto centralizado 1. Aportantes	2. Recursos económicos propios 2. Presupuesto centralizado 2. Aportantes	3. Recursos económicos propios 3. Presupuesto centralizado 3. Aportantes
Mandato	1. Objetivos del OR 1. Funciones del OR	2. Objetivos del OR 2. Funciones del OR	3. Objetivos del OR 3. Funciones del OR
Estabilidad	1. Período de nombramiento del Directorio 1. Remociones de Directores 1. Plazos de nombramiento de Directores 1. Autoridad que nombra Directores	2. Período de nombramiento del Directorio 2. Remociones de Directores 2. Plazos de nombramiento de Directores 2. Autoridad que nombra Directores	3. Período de nombramiento del Directorio 3. Remociones de Directores 3. Plazos de nombramiento de Directores 3. Autoridad que nombra Directores

Ilustración 11. Códigos y familias utilizados en el Atlas ti

Las citas que fueron codificadas, empleando las siglas indicadas en el cuadro anterior, alcanzaron un total de 1.863 elementos. La distribución según códigos

¹¹³ Las etapas son las indicadas en el numeral 3.4.3.

de familia identificados en el proceso de análisis de la información, se indica a continuación:

Códigos por Fuente y Grupo de Interés

Familia	Documentación disponible	Entrevistas					Total
		Consumidores	Empresas	Expertos	Gobierno	Regulador	
Accountability	6	4	15	0	1	8	34
Apelación	8	6	19	1	5	7	46
Aspectos sociales e informales	159	6	13	5	23	12	218
Autonomía	22	26	66	14	49	57	234
Capacidad administrativa	90	3	14	11	24	19	161
Directorio	22	11	20	1	19	39	112
Estabilidad	11	14	13	1	16	6	61
Institución Judicial	66	4	11	16	6	4	107
Institucionalidad	151	18	35	30	52	67	353
Mandato	20	12	35	1	22	19	109
Poder Ejecutivo-Legislativo	95	5	21	51	26	16	214
Presupuesto	12	9	11	4	13	21	70
Staff	11	14	34	0	12	17	88
Transparencia	10	11	17	0	14	4	56
Total	683	143	324	135	282	296	1863

Ilustración 12. Códigos y comentarios de la investigación

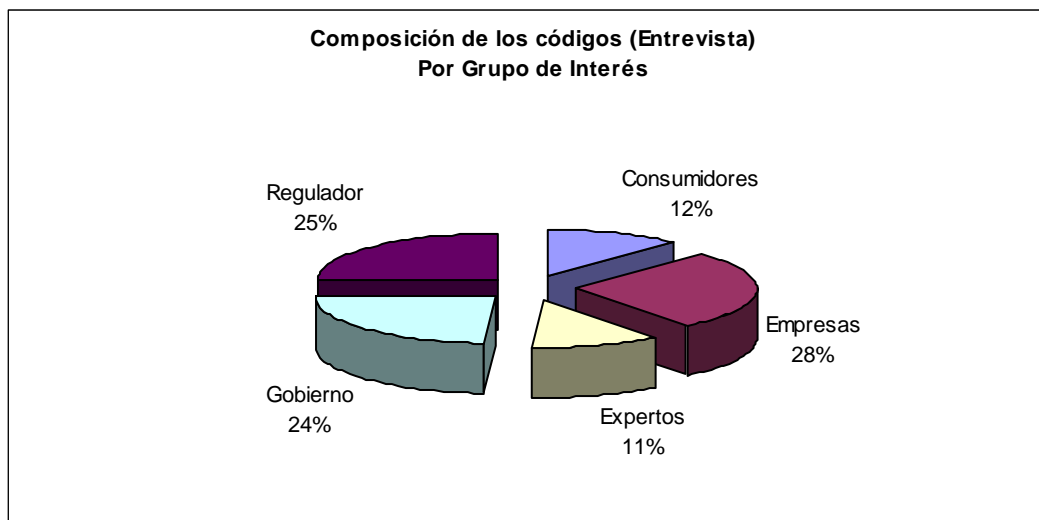


Ilustración 13. Composición de los códigos de las entrevistas realizadas

En el anexo 8.5, se presenta los códigos detallados por tipo de documento primario y familia.

Una medida de consistencia del proceso de codificación de la investigación empleada fue la confiabilidad entre codificadores (*intercoder reliability*) siguiendo la metodología de Lombard, *et al.* (2004).

El trabajo de codificación (*open coding*) se realizó con dos especialistas, que tuvieron a su cargo el proceso de asignación de los códigos de los documentos

primarios resultantes de la investigación (entrevistas, documentación disponible y registro de archivos). La metodología considera la validación del grado de coincidencia entre los codificadores. El nivel alcanzado fue 68,1%.

3.5 El sector electricidad en el Perú¹¹⁴

3.5.1 Características del sector electricidad

El servicio público¹¹⁵ de electricidad en el Perú se ha desarrollado en los últimos 120 años en circunstancias diversas y con alcances diferentes. Su inicio en 1886 y su situación actual parecen tener un elemento común: operadores privados en la prestación del servicio.

El alcance actual del sector comprende la atención de 4 millones de usuarios (aprox. 20 millones de personas), a través de un Sistema de Electricidad Interconectado Nacional (SEIN) y de algunos sistemas aislados (2% en energía). Las características principales del sector son:

¹¹⁴ Acápite elaborado en base a las normas sectoriales y a las publicaciones elaboradas por OSINERG y que se encuentran en su página Web <http://www.osinerg.gob.pe>.

¹¹⁵ Existen diversos conceptos del Servicio Público. En el presente estudio se adopta la definición de Lazarte (2005: 98) referido a las actividades que no pueden realizarse en condiciones de competencia y que se encuentran sujetas a concesión por parte del Estado.

Información del sector eléctrico - Año 2005

Mercado		
Energía	GW.h	20 677
Usuarios	Miles	3 984
Cobertura	%	78
Facturación	Millones US\$	1 585
Información económica y financiera		
Ingresos	Millones US\$	2 554
Gastos	Millones US\$	1 948
Utilidad Operativa	Millones US\$	606
GIR (*)	Millones US\$	894
Utilidad Neta	Millones US\$	391
GIR/kW.h	ctv. US\$/kW.h	4,3
Pérdidas de energía		
Pérdidas estándar	%	7,0
Pérdidas reconocidas	%	8,1
Pérdidas reales	%	8,8
Oferta/demanda del sistema interconectado nacional		
Potencia efectiva	MW	4 550
Demanda	MW	3 222
Reserva	%	41
Tarifas		
Tarifa residencial	ctv. US\$/kW.h	10,87
Tarifa promedio	ctv. US\$/kW.h	8,88

(*) Generación interna de recursos = Utilidad operativa + provisiones

Ilustración 14. Información del sector eléctrico peruano del año 2005

La información sobre las diversas variables del horizonte de análisis (últimos 20 años) se presenta en los anexos 8.8, 8.9, 8.10, 8.11 y 8.12. Las características relevantes son: el dinamismo del mercado, la alta tasa de crecimiento y el déficit de servicios, según se indica:

- Número de usuarios: Se duplicó en los últimos 13 años, alcanzando un coeficiente de electrificación de 78% (22% de peruanos sin electricidad).
- Crecimiento en energía: La demanda de energía ha pasado de 6 mil GW.h por año en 1985, a 7 mil en 1992 y a 21 mil en el año 2005. La tasa de crecimiento promedio anual resultante es de 1% para el primer período (1985-1992) y de 7% en el segundo (1993-2005).
- Balance oferta/demanda: Expresado mediante la reserva de generación, alcanzó valores menores a 24% previamente a la reforma (1992) y luego de ella, hasta 50% (2001).

- Mercado libre: El consumo de los grandes clientes (241), que negocian directamente los precios de la electricidad, alcanza al 47% de la energía facturada. Al inicio de la Etapa I su consumo alcanzaba el 34%.
- Información financiera: El flujo de efectivo (generación interna de recursos) durante el período de análisis cambió de valores desde -96 a 894 millones de dólares por año. El margen unitario (GIR/kW.h) que cubre las inversiones varió desde -0.5 a 4,5 ctv.US\$/kW.h en promedio durante los últimos 10 años.
- Tarifas de electricidad: Las tarifas residenciales promedio evolucionaron desde 0,75 ctv.US\$/kW.h en el año 1989, hasta un promedio de 11 ctv.US\$/kW.h durante los últimos 10 años. En términos reales, las tarifas son menores a los valores regulados al inicio de la reforma (1995, cuando se inicia la aplicación plena de los valores tarifarios).

El sector electricidad se rige actualmente por la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE) promulgada en 1992 y su Reglamento (1993). Dichas normas reestructuraron el sector eléctrico dividiendo sus actividades en generación (producción), transmisión y distribución de electricidad.

3.5.2 Marco regulatorio

La Ley de Concesiones Eléctricas (LCE) vigente divide el mercado de electricidad en dos segmentos con características diferenciadas:

El primero de ellos, son los Clientes Libres que establecen sus precios de generación en un proceso de libre negociación entre las partes con los Generadores o Distribuidores. Comprende el 47% de las ventas de energía. El segundo es el mercado regulado, en el cual el Organismo Regulador (OR) fija administrativamente las tarifas de generación.

Para ambos mercados (libre y regulado), el OR se encarga de la aprobación de las tarifas de transmisión y distribución, conforme a los procedimientos señalados en la ley.

La regulación de tarifas cuenta con un marco normativo detallado, que precisa los conceptos así como los procedimientos que debe cumplir el OR para cada fijación. El siguiente cuadro resume este marco, conforme al detalle que se indica en el anexo 8.6:

Segmento	Principios, Criterios y Metodología	Período
Generación	Competencia entre Generadores	12 meses
	Energía: Costos Marginales producto de la operación del sistema (Costo de la última unidad despachada) Potencia: Costos Marginales producto de la central de mínimo costo de inversión para abastecer la punta (Turbina a Gas)	
Transmisión	Monopolio Regulado / Concesiones	12 meses
	Costo Medio Eficiente de un Sistema Económicamente Adaptado Sistema Principal : Pagado por todos los consumidores finales Sistema Secundario: Pagado por los que usan físicamente las instalaciones	
Distribución	Monopolio Natural	48 meses
	Costo Medio Eficiente para Empresas Modelo Valor Agregado de Distribución por nivel de tensión	

Ilustración 15. Sistema de precios en el sector electricidad

4 Características institucionales del Perú

El presente capítulo contiene una descripción y explicación de la dotación institucional del Perú a partir del análisis de sus características básicas, identificadas en el Capítulo 2: “Marco Conceptual”, determinantes de las reglas de conducta y los incentivos de la regulación que restringen el diseño de la autonomía de un Organismo Regulador (OR) operando en este medio.

Las diferentes características institucionales de cada país no permiten extrapolar las experiencias de regulación de otras economías, sin conocer el entorno de actuación de su democracia, de sus instituciones y de sus capacidades y limitaciones, que influyen en el diseño del OR. Las características principales para el Perú son planteadas en el presente capítulo y su descripción, con mayor detalle, en el anexo 8.7.

Las resoluciones que adopta el OR son explicables por su contexto inmediato y por sus normas de creación. Son consecuencia de una decisión política de dotarle de autonomía, para limitar la acción arbitraria del Estado frente a la inversión privada en infraestructura de servicios públicos.

La metodología de investigación empleada permite explicar las características institucionales del Perú por ciclos de política, a partir de las entrevistas a personas clave, de la documentación obtenida y de la bibliografía publicada sobre la materia. La información fue codificada, procesada y analizada conforme se señala en el Capítulo 3: “Elementos de la Investigación”.

Luego de caracterizar el entramado institucional del Perú, se presentará en el siguiente capítulo el caso del OR sectorial de energía, que podrá analizarse tomando en cuenta el marco en cada una de las diferentes etapas de desarrollo para dar respuesta a las preguntas de investigación.

4.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

Este período se inicia con una señal de consolidación formal, por ser la primera sucesión de mando en cuarenta años en que un Presidente de la República elegido democráticamente entregaba a otro el mando.

El gobierno del Partido Aprista, se caracterizó por una enorme intervención del Estado en la economía, con un control de los precios de los principales servicios y productos básicos. El congelamiento inicial de los precios terminó con reajustes económicos drásticos.

Los desequilibrios fundamentales llevaron al país a una hiperinflación de 7.700% anual, recaudación fiscal menor al 4% del PBI, reservas monetarias internacionales negativas, falta de acceso al crédito internacional y una recesión acelerada. Se intentó controlar la inflación con el retraso de los precios de los servicios públicos, interviniendo a las agencias de regulación sectoriales.

Este comportamiento provocó distorsiones en el mercado, trabó la gestión pública e incrementó la discrecionalidad de los organismos públicos con intervención en muchas áreas de la actividad económica. Las empresas estatales prestadoras de los servicios públicos incurrieron en pérdidas por la forma de fijación de precios basada en criterios políticos y sus propias ineficiencias.

En estas circunstancias, el desprestigio de los partidos políticos era enorme, ya que los últimos cuatro gobiernos llevaron al país a una crisis sin precedentes de manera acumulativa, en la economía, la seguridad (insurgencia terrorista creciente), la desconexión con el pueblo y la gobernabilidad de país. Se habían agotado las opciones políticas y no quedaba organización partidaria vigente con una opción electoral real, aún cuando se había respetado la Constitución.

Con relación al Poder Ejecutivo, éste fue el órgano constitucional más importante, siendo la figura presidencial el eje de la política nacional y máxima autoridad; su poder va más allá del aspecto formal por la idiosincrasia y la tradición histórica. La dirección de la política general de gobierno correspondía al Presidente y no a los ministros, dada la libertad que tenía para nombrarlos y removerlos y de manera análoga a los demás funcionarios del Estado.

El Ejecutivo fue de características fuertes, ya que la Constitución de 1979 reforzó las atribuciones presidenciales. Dicho fortalecimiento ocurrió por la mayor independencia respecto al Poder Legislativo en la dación de normas, expresada en el derecho a veto de las leyes, la legislación delegada, la legislación de urgencia, la iniciativa legislativa prioritaria y los mayores requisitos para la interpelación.

Con relación al Congreso, sus funciones incluyeron el control directo y la fiscalización al Gobierno, a través de las interpelaciones, el rechazo de la cuestión de confianza o la censura ministerial. Como mecanismos de control indirecto cuenta con la estación de preguntas, el pedido de información, las invitaciones para informar y las comisiones investigadoras.

Las Cámaras Legislativas fueron: Diputados (180 representantes) y Senadores (60 representantes). El Senado fue cuestionado y calificado de innecesario por la duplicidad de funciones entre ambas y por la naturaleza no federal del país. La mejora esperada en la revisión y reflexión con la segunda cámara no se plasmó, al no diferenciarse en los hechos con la de Diputados.

El control que ejerció el Ejecutivo sobre el Congreso durante esta etapa, distorsionó la naturaleza revisora de la bicameralidad, exonerándose proyectos sin trámite y con escaso debate.

El presidencialismo resultante contó únicamente a nivel de diseño con las instituciones democráticas, a efectos de ejercer los límites y contrapesos. La relación Ejecutivo y Legislativo, por el control que el primero ejercía sobre el segundo, fue armoniosa. En la historia peruana, habían surgido problemas de

gobernabilidad cuando el Ejecutivo no contaba con mayoría parlamentaria, que no fue el caso en esta etapa.

El Congreso y el Ejecutivo compartieron responsabilidades en la tarea normativa, en la formulación, discusión y aprobación de los proyectos. De esta manera, el Poder Legislativo no fue el único ente que emitió normas con rango de Ley, sino también el Ejecutivo.

La Constitución del año 1979 diseñó el control de los excesos del Parlamento mediante su disolución por parte del Presidente, en tanto se censuraba a tres gabinetes. Como contrapartida, el Parlamento podía controlar al gobierno con su sistema de fiscalización, no llegando en esta etapa a los límites de censurar algún gabinete o a disolver el Congreso.

El entorno social se vio agravado por una creciente violencia terrorista iniciada en 1980, que afectó a la inversión en infraestructura de los servicios públicos, especialmente en la forma del derribamiento de torres de transmisión de electricidad. El poder político carecía de fuerza para enfrentar a este fenómeno, cuya violencia originó 70.000 muertos y 25.000 millones de dólares americanos en daños a la infraestructura del país.

Con relación al Poder Judicial, éste contaba con distintos niveles, siendo el más alto, la Corte Suprema de Justicia con sede en la capital, para los casos relevantes. Luego están las Cortes Superiores que actúan como segunda instancia en la revisión de las apelaciones que se realizan a los Juzgados Especializados.

De acuerdo con las reglas establecidas por la Constitución de 1979, los magistrados accedían a la judicatura a través del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), ente que era nombrado por el Ejecutivo, lo que limitaba la independencia del Poder Judicial.

La elección de los magistrados de la Corte Suprema se efectuaba a propuesta del CNM y eran ratificados por el Senado, lo que ameritaba un mayor control

político en su designación, situación que incentivaba gestiones personales ante los Congresistas.

La destitución de los jueces correspondía a la Corte Suprema, a quien le correspondía investigar la conducta funcional de los mismos a través de un proceso administrativo.

Durante esta etapa, la figura del Poder Judicial se fue desgastando. La percepción general es que la justicia en el Perú no ha funcionado jamás en forma adecuada y no ha permitido satisfacer las necesidades sociales de seguridad y protección.

El desgaste del Poder Judicial era explicable por el incremento extraordinario del número de casos, la presencia intimidante del terrorismo y la corrupción promovida por el narcotráfico. Además, en el ámbito interno, estaban la disminución de las calidades profesionales de los jueces y las bajas remuneraciones.

Con relación a las capacidades administrativas, componente de la dotación institucional del país, se puede mencionar que el tamaño de los sectores productivos, como resultado de la nacionalización heredada en muchas industrias, se incrementó en esta etapa por el mayor rol empresarial del Estado, lo que contribuyó a mayores pérdidas económicas en sus resultados.

Los problemas de inversión en infraestructura se agudizaron por las restricciones en los servicios y la deuda externa contraída anteriormente. Al encontrarse los OR restringidos por el control de precios que ejercía el gobierno, la regulación no otorgaba los recursos suficientes ni las señales favorables a la inversión que hicieran posible la disminución de la brecha existente.

La administración de las empresas públicas estuvo a cargo de funcionarios muy cercanos al partido de gobierno, que seguían sus instrucciones con escasa independencia de gestión. La creación de una burocracia estatal

profesionalizada y técnica como era necesario en industrias relevantes fue desatendida en esta etapa.

En los sectores estratégicos (electricidad, por ejemplo), el Estado controlaba las empresas, las que tenían el manejo y el derecho preferente en la utilización de los recursos naturales y gran influencia por el apoyo político que recibían, lo cual favoreció que se constituyeran en un grupo de interés de la regulación integrado (gobierno y concesionarios).

En el aspecto social, el principal problema fue el terrorismo, como resultado de la crisis del modelo imperante, expresado en la forma de una insurrección violenta. Los problemas contextuales fueron la pobreza, las desigualdades y el fracaso de los modelos económicos, factores que agudizaron el proceso de desintegración social y de migración a la ciudad formando un contingente de desplazados.

Las paralizaciones y bloqueos en las ciudades, dictados por las cúpulas terroristas, así como la ola de asesinatos selectivos de autoridades, se convirtieron en un asunto casi cotidiano. Se generó un clima de zozobra, de inseguridad ciudadana y de falta de inversiones. El terrorismo ocasionó estragos en los sectores productivos y, en particular, en la infraestructura de transmisión de electricidad.

En esta etapa, se consolidó una economía informal ante la falta de mecanismos que permitan el ingreso de los grupos sociales excluidos a la formalidad. La separación fue también política, al dejar de ser los partidos tradicionales canales representativos de estos sectores.

En esta situación, se identifica la existencia de dos economías dentro de una, que discurren paralelamente: Por un lado, aquella formal u oficial de las instituciones del Estado constituida por las personas y organizaciones que operan con las leyes; y por otro, una sociedad informal contestataria con una organización vecinal y clandestina, con actividades no registradas y con sus propias normas de operación.

4.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

Las elecciones presidenciales de 1990 dieron lugar a que un independiente sin partido (*outsider*) gane las elecciones. El movimiento político que llevó al poder a Alberto Fujimori fue circunstancial, personalizado y nada institucional. Recogió las expectativas de un electorado desconcertado por los resultados económicos y sociales del pasado.

Esta elección coincide con el inicio del colapso de los partidos políticos, que se mostraron incapaces de brindar una opción viable y convincente como alternativa de gobierno, así como con un sistema electoral demasiado permisivo. Fujimori se encargó de combatir a los partidos tradicionales y menoscabó la actividad política, calificándola como corrupta, denigrante y antidemocrática. Propició abiertamente un enfoque anti-sistémico.

La falta de mayoría en el Congreso, el estilo de liderazgo y el enfrentamiento con los partidos contribuyó a que las relaciones con el Poder Legislativo se fueran deteriorando, principalmente como producto de la observación de muchas leyes por parte del Ejecutivo. Esto condujo a una crisis política que significó que Fujimori disuelva el Congreso en abril del año 1992, con apoyo militar y popular.

A partir de entonces, la legislación fue dictada mediante decretos leyes, hasta culminar la Constitución de 1993. Luego, mantuvo el control del Congreso hasta el final de esta etapa. Las más importantes leyes sectoriales (Ley de Concesiones Eléctricas, por ejemplo) fueron dictadas en ese lapso, entre los meses de abril y diciembre de 1992.

La Constitución se basó en los principios de la iniciativa privada, la libre competencia, protección a la inversión extranjera contra el trato discriminatorio y la expropiación, y garantías a los contratos suscritos con el Estado.

La Constitución de 1993 incrementó el presidencialismo otorgándole un papel determinante al Ejecutivo, la reelección inmediata y un sistema unicameral. Luego de la reforma constitucional, esta etapa se caracterizó por un Presidente muy fuerte y con clara tendencia al autoritarismo, soportada por una situación más de facto que constitucional.

El Congreso unicameral fue diseñado con 120 congresistas, elegidos en distrito nacional único cada cinco años, en elecciones simultáneas a las presidenciales. Se consideraba irrelevante para efectos del equilibrio de poderes la existencia de una o más cámaras. Este sistema fue calificado como antidemocrático, debido al control que el Poder Ejecutivo ejerció sobre el Congreso y por la captura de algunos representantes que se cambiaron al oficialismo.

El programa económico del Presidente Fujimori se adhirió a los principios de libre mercado, con una política neoliberal. Esto significó una reforma estructural del Estado con un rol más regulador que productor y con una liberalización de los precios. Implementó un programa de privatización de los servicios públicos con el objetivo de reducir el papel del Estado, reforzando previamente a los Organismos Reguladores relevantes.

Alberto Fujimori logró su reelección en 1995, alcanzando en primera vuelta el 64% de la votación, en tanto que ningún partido tradicional obtuvo más del 5%; es decir, no había una opción alterna viable de gobierno. El colapso del sistema de partidos se consolidó por la falta de representación de estos y por los canales formales que emplearon.

El segundo gobierno significó en el campo económico una continuidad del primero, con una política más defensiva frente a las crisis externas que afectó a las economías emergentes y con una contracción de la inversión externa que desaceleró la economía y la situación social.

A nivel del Ejecutivo, la dirección y la gestión de los servicios públicos son hasta hoy responsabilidad del Consejo de Ministros y de cada ministro en los

asuntos que le competen, aún cuando la actividad sea prestada por empresas privadas. Dentro de la organización del Ejecutivo, existen organismos adscritos con fines presupuestales a la Presidencia del Consejo de Ministros, como son los Organismos Reguladores.

En esta etapa, se consolidaron los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) adscritos a un determinado sector del Ejecutivo, los que gozaban de determinados niveles de autonomía y se encargaban de actividades de ejecución o gestión de servicios especializados. Los entes reguladores son propiamente OPD, que gozan de personería de derecho público y mayor autonomía según lo establecen sus leyes de creación sectoriales.

El Presidente de la Republica no es pasible de interpelación o censura alguna por el Congreso a diferencia de los ministros. Está facultado para dictar la disolución constitucional del Congreso, frente a la censura o denegatoria de confianza de dos gabinetes, situación que no se dio.

Las leyes fueron dictadas con una alta influencia del Ejecutivo, el cual aprobaba directamente la mayoría de las normas, no ejerciendo el Legislativo cabalmente su función de emitir leyes. Los procesos de reforma del Estado y de la economía fueron conducidos por el Ejecutivo, quien actuó como legislador y ejecutor ante la falta de capacidad legislativa y por la urgencia de los plazos y resultados requeridos en las reformas bajo el liderazgo del Presidente.

La separación de poderes fue limitada y centralizada como producto de la subordinación o intentos de control del Poder Ejecutivo. Existieron pocos mecanismos para limitar su acción discrecional, limitándose los contrapesos, los equilibrios democráticos y la institucionalidad formal.

El poder presidencial provenía del control abrumador del Congreso más que de la reelección propiamente o de las reglas democráticas. Las amplias atribuciones del Ejecutivo le otorgaron la posibilidad de adoptar unilateralmente decisiones y eludir la rendición de cuentas, distorsionándose la función de fiscalización del Congreso.

La oposición se encontraba fragmentada y poco organizada, por lo que no constituyó un contrapeso efectivo ni un control sobre un gobierno con un Congreso con mayoría oficialista.

Los gobiernos de Fujimori fueron duramente cuestionados por los partidos de oposición por la afectación a las instituciones democráticas autónomas, la intervención del Poder Judicial, el control del parlamento unicameral, el control de la prensa, el nombramiento de autoridades electorales, la politización de las fuerzas armadas y la anulación del Tribunal Constitucional.

El desempeño del gobierno de Fujimori puede evaluarse –como sostiene Wise (2003: 318)- ya no a la luz de los resultados económicos mediocres del pasado, sino mediante las reformas estructurales implementadas en la década de 1990, en un entorno de estabilidad macroeconómica. Dichas reformas constituyen una “condición necesaria aunque no suficiente, para generar niveles más altos de crecimiento, inversión y mejora de los ingresos”.

El gobierno logró controlar el fenómeno terrorista capturando a los líderes de los grupos armados luego de un trabajo de inteligencia, lo cual le valió ganar credibilidad ante la población.

Con relación al Poder Judicial, la Constitución de 1993 estableció la existencia de sus órganos de gobierno y administración, diferenciándolos de los jurisdiccionales. Dio lugar a una reforma estableciéndose un nuevo sistema de designación y nombramientos de magistrados por un órgano constitucionalmente autónomo del poder político (Consejo Nacional de la Magistratura-CNM).

El CNM estuvo integrado por miembros elegidos por representantes de la Sala Plena de la Corte Suprema, Junta de Fiscales Supremos, Colegios de Abogados, demás Colegios Profesionales y de los rectores de las universidades particulares. Se excluía al Ejecutivo y Legislativo en la elección de representantes.

La provisionalidad de los magistrados del Poder Judicial fue uno de los principales problemas imperantes en esta etapa por los requisitos que se imponían para su admisión. Se afectó la inamovilidad y la permanencia en el cargo del 70% de los magistrados, con el riesgo de separación latente que afectaba su autonomía.

Para el caso de los magistrados definitivos, se estableció su ratificación cada siete años, a través de un proceso efectuado por el CNM que no requiere ser motivado y de carácter inapelable.

La intervención política se concretó a través de una ley promovida por el Ejecutivo para la conformación de una Secretaría Ejecutiva como órgano de gobierno del Poder Judicial. Ésta produjo violaciones administrativas que afectaron el ejercicio de la justicia, generalizándose la provisionalidad de los magistrados como medio para ejercer influencias en las decisiones judiciales.

El presupuesto del Poder Judicial, uno de los pilares de su autonomía, fue vulnerado debido a que el Ejecutivo lo redujo significativamente, alcanzando el proyecto al Congreso con las modificaciones que consideraba conveniente.

Los niveles de corrupción, presentes desde antes de esta etapa, crecieron aún más, lo que generó en 1996 la intervención de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, que se encargó no solamente de las funciones de gobierno sino de la conducción del proceso de reorganización del Poder Judicial con resultados poco auspiciosos.

Las limitaciones relevantes en el Poder Judicial en esta etapa fueron el incumplimiento del rol asignado de administrar justicia, generar confianza y credibilidad, así como la interferencia del poder político.

Con relación a las capacidades administrativas, las reformas emprendidas como parte del programa económico llevaron a que las agencias estatales clave se modernizaran, rediseñándose para la promoción de inversiones. Estas

instituciones, entre ellas los OR, fueron dotadas de liderazgo y profesionalismo a través de sus equipos técnicos.

Se llevó a cabo la modernización de entidades clave como el Banco Central de Reserva y la renovación o creación de un abanico de agencias autónomas, entre ellas los Organismos Reguladores, que fueron implementados en esta etapa y asumieron su rol concordante con el diseño de la reforma, dotándoseles de recursos financieros y de equipos de trabajo con credibilidad.

La reforma emprendida por el gobierno contempló la privatización de ciertas empresas estratégicas con el objetivo promover la inversión privada. Esto contribuyó a la ampliación de la capacidad productiva, la cobertura de los servicios y la ganancia de eficiencia de las empresas del sector.

La estabilización de la economía y los éxitos en la lucha antiterrorista motivaron en la ciudadanía la aceptación a los métodos calificados como autoritarios por parte del gobierno. En esta etapa, el fujimorismo fue calificado como un régimen autoritario en su funcionamiento, no obstante fue democrático en lo formal.

En 1997, durante el segundo gobierno de Fujimori, se produjo un cambio de política al detenerse las reformas y las privatizaciones de las empresas públicas por las consecuencias políticas y la afectación al respaldo popular del Presidente. La “reforma del Estado” no fue implementada cabalmente, ya que podría comprometer la estructura cerrada y concentrada del régimen.

En el aspecto social, al inicio de esta etapa, las carencias en la infraestructura necesaria para satisfacer las demandas de la población eran evidentes, aún cuando todos no compartieron el tipo de solución mediante inversión privada.

Se crearon una serie de instituciones (el OR de energía, por ejemplo) para facilitar la estabilidad de las reglas de juego y promover la confianza y garantía dentro del sector empresarial, frente al déficit de infraestructura de servicios públicos.

Las políticas implementadas lograron el control de las principales variables macroeconómicas y la reducción significativa de las acciones de los grupos terroristas, mediante la aplicación de una estrategia anti-subversiva que logró capturar a sus líderes y crear un clima de paz social. La mayoría de la población aceptó las medidas pragmáticas ejecutadas por sus resultados.

Los medios de comunicación, la iglesia y las fuerzas armadas se convirtieron en las organizaciones que trataron de absorber y canalizar las demandas ciudadanas frente a la crisis de los partidos políticos. Esto estimuló la despolitización de la población y su despartidización frente a la crisis de las leyes formales.

4.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

En julio de 2000, Alberto Fujimori ganó las elecciones para un tercer gobierno, amparado en una interpretación de la Constitución y en elecciones cuestionadas por los partidos y la comunidad internacional. Su gobierno se interrumpió cuatro meses después por su propia renuncia, en medio de una de las mayores crisis de corrupción y acusaciones que haya vivido el país.

Luego de un gobierno de transición de ocho meses, a cargo de Valentín Paniagua, asumió la presidencia Alejandro Toledo en julio del año 2001, otro *outsider* que compitió con algunos políticos tradicionales fortalecidos por la caída de Fujimori. Toledo alcanzó la presidencia en segunda vuelta frente a Alan García.

Los equilibrios y contrapesos de los actores en la democracia se restablecieron en esta etapa, a pesar de que no hubo cambios institucionales, como consecuencia de la ausencia de un actor hegemónico que ejerciera influencia determinante en los demás poderes del Estado.

En el período 2001-2005, la economía peruana recuperó sus niveles de la década anterior, manteniendo tasas de inflación y de déficit fiscal controlados, así como uno de los mayores crecimientos de la producción en Latinoamérica.

Se mantuvo una estabilidad relativa en las políticas públicas a pesar de los cambios de gobierno en los últimos quince años. El Ejecutivo ejerció de manera importante la observación de leyes que generaban inestabilidad o afectaban a la inversión privada, haciendo uso de sus facultades constitucionales. De esta forma logró bloquear intentos de reformas legales con escaso sustento.

La estabilidad macroeconómica contrasta con la inestabilidad política imperante que se expresa en la baja aprobación a la gestión presidencial (8% en el 2004) que generó decepción en la población. El Congreso analizó en varias oportunidades la vacancia presidencial por las acusaciones de corrupción planteadas.

A partir de las aportaciones de Tanaka (2005:12), se puede afirmar que la crisis institucional resultante es profunda y alcanza a todo el régimen político. La población desconfía prácticamente de todas las instituciones democráticas, desconfianza que alcanza no solo al Presidente sino a los poderes del Estado y a todos los partidos políticos.

Esta situación es atribuible a la ausencia de partidos políticos consolidados, lo cual limita la aplicación de reglas democráticas por la debilidad institucional, encontrándose en lo que se ha denominado la “prehistoria de los partidos”, “democracia sin partidos”¹¹⁶ o la inexistencia de dichas organizaciones.

Las características de esta situación en los partidos son la precariedad, la alternancia desordenada en el poder, la improvisación, el enfoque de corto plazo, la participación circunstancial, la fragmentación, la ausencia de mecanismos de elección interna y la aparición de *outsiders*. Estas

¹¹⁶ Términos empleados por Planas (2000:40) y por Tanaka (2005).

características generan enormes riesgos en la estabilidad económica, en las inversiones y en el rol del Estado (incluidos los Organismos Reguladores).

La reelección inmediata del mandato presidencial fue modificada en la Constitución, limitándola a su primer mandato. En la elección del 2001, se dividió el voto y el poder, otorgándose el Poder Ejecutivo a un partido y el control del Congreso a otros.

En los últimos cinco años se ha evidenciado la existencia de un sistema mixto, donde el Congreso cuenta con un poder importante. El presidencialismo del pasado sucedió más como producto de los hechos que por el derecho; la mayoría y control congresal generaba esta imagen de fortaleza presidencial.

La influencia del Poder Ejecutivo es aún grande en el sistema democrático y en el Estado. No se ha presentado en la historia del Perú el caso de un Presidente que habiéndose presentado a la reelección inmediata haya perdido. El Poder Ejecutivo, en esta etapa, cuenta con un marco normativo y funcionamiento similar a las etapas anteriores, formalizándose como el típico ente emisor de actos administrativos.

Durante esta etapa, los entes constitucionales autónomos se han consolidado, complementando la labor del Ejecutivo, y realizan ciertas funciones estatales de manera independiente. Estos son la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Banca y Seguros, el Banco Central de Reserva y la Defensoría del Pueblo. A esta última institución, le corresponde velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

Con relación al Congreso, su desprestigio es enorme por los resultados legislativos, los intentos fallidos de modificar leyes trascendentes, la escasa calidad de las leyes aprobadas y la baja aceptación de su gestión. Los inversionistas no confían que las modificaciones que requiere la regulación puedan ser exitosas, y aprovechan la fragmentación partidaria y el sistema presidencialista imperante para promover la observación de las leyes.

Los mecanismos de control del Congreso no han sido exclusividad de un sistema bicameral, ya que la unicameralidad bien diseñada y con comisiones debidamente organizadas podía lograrlo. Recientemente se debatió el retorno a un sistema bicameral, pero no se logró su aprobación por las opiniones controvertidas que llevan a desconfiar de su eficacia, así como por el mayor gasto que significaría.

El Congreso y los demás poderes del Estado alcanzan muy bajos niveles de aprobación de su gestión en los últimos años. En diciembre del 2005, las encuestas indicaban que el nivel de aprobación de todos los poderes era menor al 13%.

Los últimos cinco años han evidenciado que la Presidencia no es tan fuerte como en el pasado, ya que ante un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo este último tiene los instrumentos para ganar. El Legislativo denota, sin embargo, precariedad en la mayoría de sus integrantes, debilidad, vulnerabilidad, desprestigio por el escaso análisis en la discusión de iniciativas, y decisiones poco fundamentadas y coyunturales.

La influencia del Ejecutivo en la dación de leyes es aún alta y similar a las etapas anteriores, a pesar de no contar con una mayoría en el Congreso. El Ejecutivo tiene una alta participación en la producción de leyes y normas por su especialización en cada sector. La Agenda Legislativa es manejada por el gobierno de manera directa e indirecta.

Un problema, casi endémico en los últimos 15 años, ha sido la fragmentación de los partidos de la oposición, no habiendo un interlocutor válido en el Congreso por la existencia de líneas ideológicas erráticas. Si bien la democracia ha funcionado en esta etapa, no ha estado dentro de los estándares institucionales deseables ni ha gozado de una clara división de poderes que genere respeto y equilibrio.

Las organizaciones con posibilidades reales de acceder al poder son pocas, debido a su volatilidad y al desprestigio si fueron gobierno. Son veinticuatro

agrupaciones inscritas para las elecciones presidenciales del año 2006. En el Congreso, el número promedio de agrupaciones políticas presentes ha sido de diez partidos en las últimas dos décadas.

Con relación al Poder Judicial, las reglas de nombramiento, ratificación y destitución de magistrados continuaron siendo las mismas; no obstante, los índices de provisionalidad de los magistrados disminuyeron significativamente a través de cinco concursos de méritos y evaluación. La ratificación de magistrados se llevó a cabo a partir del año 2001, lo que generó solicitudes de revisión de casos en las instancias judiciales y constitucionales.

La Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) creada por ley, concluyó que la autonomía institucional del Poder Judicial presenta muchas limitaciones como producto de la falta de recursos y de su sistema de gobierno. Identificó que la falta de independencia no es un problema reciente, sino de varias décadas atrás, por los intentos políticos de querer controlarla imponiéndole limitaciones a sus recursos presupuestales.

La CERIAJUS concluyó el diagnóstico del problema Judicial, señalando la ausencia de sistemas confiables y disciplinados, falta de cobertura con acceso territorial, falta de información confiable, ausencia de políticas de recursos humanos compatibles con las exigencias, falta de articulación en los sistemas de personal, estructuras institucionales débiles y falta de presupuesto.

La eficacia de las sentencias judiciales es aún limitada, ya que los fallos finales no son necesariamente ejecutados, siendo su tasa de efectividad baja. Otros problemas identificados son la limitada predictibilidad y la débil argumentación jurídica de las sentencias.

Durante los años recientes, se han generado consensos en la carrera Judicial y en su sistema de captación y desarrollo. Se ha dispuesto aumentos de sueldos que otorgan paulatinamente la posibilidad de atraer abogados más calificados.

A pesar de las mejoras advertidas en esta etapa, recurrir al Poder Judicial no es una decisión fácil de adoptar por ningún grupo de interés de la regulación de la actividad eléctrica (inversionistas, consumidores, poder político), conforme lo señalan en las entrevistas, por la enorme desconfianza en sus fallos, corrupción latente, demora en los procesos y falta de conocimiento en materias especializadas de la regulación.

Con relación a las capacidades administrativas, la institucionalidad de la Constitución de 1993 se mantuvo, respetándose la estabilidad de los contratos y convenios firmados en la etapa anterior, aún cuando surgieron en el Congreso algunos intentos de modificarlos.

Se reconoce que la reforma institucional y la modernización de las entidades clave, entre ellas los organismos reguladores, ha situado al país como uno con altos índices de competitividad (calidad de la gestión estatal y gasto público), aún cuando no ha podido desarrollarse apropiadamente en las áreas de infraestructura, tecnología y calidad gerencial.

Las reformas de “segunda generación” y sus cambios estructurales relacionados tuvieron un desarrollo limitado. Se esperaba que éstas pusieran énfasis en el fortalecimiento de las capacidades regulatorias del Estado, la reforma de la administración pública y una mayor participación de la sociedad. En particular, resulta indispensable reforzar el personal técnico del Estado y dotarle de mayor profesionalismo y de respeto a la legalidad.

Los avances en las reformas y la estabilidad de la economía no han generado aún una reducción significativa de las desigualdades económicas y sociales. Existe una clara relación negativa entre pobreza y acceso a la cobertura de los servicios públicos básicos especialmente en las áreas rurales. El Estado no cuenta con los recursos suficientes como para invertir en la prestación de estos servicios.

En esta etapa, los inversionistas del sector energía persisten en su requerimiento de estabilidad de las reformas económicas y de las instituciones,

cuya legitimidad reposa principalmente en el manejo técnico y profesional de sus funcionarios. Existe aún una confianza generalizada por la no reversibilidad de las reformas; no obstante, persiste el riesgo de que el Congreso intervenga en la modificación del marco regulatorio sectorial.

El gobierno optó por la estabilidad económica y por su imagen en el exterior, a costa de su impopularidad interna. Esta decisión lo situó en una posición políticamente débil y redujo su credibilidad ante la población.

La ausencia de una redistribución equitativa, las altas tasas de desempleo y subempleo, las brechas sociales y la inequidad existente en el acceso a la justicia, generaron malestar en la ciudadanía, que cuestiona no sólo el modelo económico sino también la validez y la legitimidad de las instituciones democráticas.

A partir de las aportaciones de Matos Mar (2004: 131), se identifica que la informalidad se ha agudizado con la existencia de un “Perú oficial” y otro “Perú marginado”. El primero trata de imponer sus reglas, excluyentes de las clases populares, y el segundo trata de incorporarse a la formalidad mediante la adecuación de sus propias normas, desbordando en muchos casos la institucionalidad con la inestabilidad y convulsión social.

Existe un problema de confianza que afecta la posibilidad de tener una visión de largo plazo, el cual genera incertidumbre y lleva a tomar decisiones inmediatas que promueven el individualismo y el pragmatismo.

La desconfianza de la población en el proceso de reformas, aunado a una coyuntura política y social adversa, es aprovechada por algunos grupos políticos que cuestionan, por ejemplo, la entrada de nuevos capitales en el mercado nacional.

5 Autonomía del Organismo Regulador (OR) del sector energía del Perú

El presente capítulo presenta los resultados del estudio de caso sobre la autonomía del Organismo Regulador (OR) del sector electricidad en el Perú, realizado con una visión histórica retrospectiva de los últimos veinte años (1985-2005).

Para su desarrollo, se ha tomado en cuenta el marco conceptual del Capítulo 2 y la metodología de investigación cualitativa explicada en el Capítulo 3. Los datos e información han sido obtenidos mediante tres fuentes principales: entrevistas en profundidad a personas clave, documentación obtenida del OR y bibliografía publicada sobre la experiencia.

Las características institucionales del Perú, descritas en tres ciclos de política en el capítulo previo, construyen el marco para desarrollar el análisis del alcance de la autonomía del OR. Asimismo, dichos ciclos justifican su diseño y explican muchas de las decisiones que se adoptaron para dotarlo de independencia, ante el riesgo de problemas en las inversiones en infraestructura del sector y en la prestación del servicio público de electricidad.

Los atributos de autonomía que se presentan en el capítulo denotan cambios estructurales, en su transformación desde una abdicación total del rol regulador y una politización de sus resoluciones hasta el ejercicio pleno de la independencia del OR, producto de la reforma y decisión política de los poderes del Estado de constituir un ente que otorgue credibilidad y sostenibilidad a la inversión y a los consumidores.

La visión presentada recoge las opiniones de los tres grupos de interés que participan en una regulación, operando en un entramado institucional de un

país en vías de desarrollo, con posiciones y perspectivas diferentes aún no consolidadas.

5.1 Introducción

Las reformas emprendidas en los servicios públicos hacia la apertura para la inversión privada en el mundo se iniciaron en muchas economías desarrolladas (Inglaterra, España, etc.) como en aquellas en vías de desarrollo (Latinoamérica) durante la década de 1990 y tuvieron como denominador común la creación de organismos reguladores independientes.

En el Perú, el organismo regulador de electricidad data desde el año 1982, una década previa a la reforma sectorial; operaba en un entorno estatal y con una concepción diferente a la actual respecto a sus funciones.

El análisis del ejercicio de la autonomía y de los atributos de la función reguladora toma en cuenta las tres etapas o ciclos políticos definidos en el capítulo 3:

- Etapa I: Julio 1985 a julio 1990
- Etapa II: Julio 1990 a noviembre de 2000
- Etapa III: Desde noviembre 2000 a diciembre 2005

5.2 Diseño del organismo regulador

5.2.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

La Ley General de Electricidad (LGE) creó la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) en el año 1982, como un *“organismo autónomo, técnico y descentralizado del Sector Energía y Minas”*, con el mandato de *“regular las tarifas de energía eléctrica y sus mecanismos de compensación”*. Además, se le confió la administración del Fondo de Compensación de Generación y, en casos de discrepancia entre agentes, actuaba como dirimente.

En los hechos, la organización del sector afectó este diseño por las características institucionales de esta etapa, analizadas en el capítulo anterior. Fueron factores relevantes, el presidencialismo marcado y la hegemonía política que existía en el manejo conjunto de la gestión del gobierno y del rol empresarial, como se señala:

- La Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas era la encargada de normar, dirigir, coordinar, promover y controlar la actividad. La CTE, en la práctica, se constituía como un órgano descentralizado de ésta y su funcionamiento estaba prácticamente bajo la visión sectorial-ministerial.
- La Empresa de Electricidad del Perú (ELECTROPERU) era la entidad responsable del 100% de la actividad empresarial en el sector, al estar el servicio público de electricidad a cargo del Estado. Se constituía como una empresa matriz o *holding* monopólico en la prestación del servicio y era el accionista mayoritario en las empresas regionales subsidiarias.

El control estatal de estas dos entidades significaba en la práctica que el partido de gobierno ejerciera su influencia política en la designación de funcionarios y en el manejo empresarial. En el ámbito de la regulación, dos grupos de interés (poder político y empresas concesionarias) dominaban hegemoníamente la escena frente a un tercero (consumidores) sin mayor participación.

La falta de actores independientes en esta etapa, el programa económico del gobierno y la hegemonía estatal, contribuyeron a generar un OR debilitado por su falta de autonomía, al estar condicionada la aprobación de las tarifas de electricidad. No existían los pesos y contrapesos de la democracia que corrigieran esta situación por las características institucionales del país.

5.2.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

La Ley de Concesiones Eléctricas (LCE) en el año 1992, diseñó al OR como un organismo con autonomía funcional, económica, técnica y administrativa del Sector Energía y Minas, responsable de fijar tarifas de acuerdo con los criterios establecidos. Ordenaba que los miembros del Consejo Directivo tuvieran que observar estrictamente la ley para el cumplimiento de sus funciones.

Esta reforma rediseña el marco de actuación del OR y del sector, precisando sus funciones y los alcances de la fijación de tarifas, así como las normas de regulación en cada actividad, mediante procedimientos de cálculo específicos.

Como resultado del ordenamiento inicial, se reforzaron la Dirección General de Electricidad y la Comisión de Tarifas Eléctricas, y se las dotó de un marco legal que establecía sus funciones con mayor precisión. En el caso del *holding* ELECTROPERÚ se dividió en varias empresas de generación, transmisión y distribución, limitándose la integración vertical de estas actividades para su funcionamiento dentro del nuevo modelo.

El modelo empleado en la Ley de Concesiones Eléctricas recogió los resultados del marco regulatorio chileno que había sido implantado en el año 1980, como una experiencia exitosa y única en Latinoamérica. Hasta ese entonces, la prestación del servicio público de electricidad estaba reservada para la administración estatal en las demás economías.

Un grupo de técnicos del Ministerio de Energía y Minas y de la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) se dedicaron a diseñar e implementar la nueva normativa, con el apoyo del Banco Mundial. El proyecto fue sometido a consulta ciudadana y se incorporaron diversos aportes y sugerencias en la norma final, que fue promulgada como Decreto Ley al encontrarse cerrado el Congreso durante el año 1992.

Las variantes relevantes que se consideraron respecto al modelo chileno fueron principalmente dos, cuyo fin fue controlar los riesgos precio y político respectivamente:

- En el marco regulatorio: Adecuación de las reglas de funcionamiento al entorno peruano, especialmente en las actividades de transmisión y distribución, mediante la regulación explícita de los peajes de transmisión, la definición de los valores de reposición y la definición de la modalidad de realización de los estudios de las tarifas de distribución.
- En el ámbito institucional: Creación de un organismo de regulación con autonomía, a diferencia de la Comisión Nacional de Energía de Chile, cuyo directorio era eminentemente político y conformado por cinco ministros. En ese momento, triunfó la convicción de que la mejor opción era otorgarle independencia al ente regulador, dado el marco institucional peruano.

La ley fue el resultado de la inestabilidad vivida hasta ese entonces y la intervención a la regulación. La desconfianza en el marco anterior dio lugar a una solución, mediante la reforma de la economía y del Estado, que corrigiera esta situación dando las condiciones para la inversión privada. La autonomía del OR fue uno de los principales pilares de la reforma, como lo expresa un ex presidente del ente:

“Los organismos internacionales y las personas que acá teníamos conciencia del problema, decíamos que el que regule tiene que ser un ente autónomo, es decir, que se administre solo, que haga sus cosas técnicas también, que nadie le diga para donde tiene que llevar las cosas”¹¹⁷

Las funciones de supervisión y fiscalización del sector electricidad, inicialmente bajo responsabilidad de la Dirección General de Electricidad, fueron encargadas en 1997 al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), creado con un marco legal similar a la CTE basado en los

¹¹⁷ Entrevistado del grupo Regulador (29).

resultados que ésta había obtenido como una “isla de eficiencia” y fuera del alcance burocrático del Ministerio de Energía y Minas.

El inicio del desarrollo de la industria del gas natural motivó, en el año 1999, la modificación del ámbito del organismo regulador y se constituyó la Comisión de Tarifas de Energía (CTE) con alcance en electricidad y gas natural.

La integración de las funciones de regulación de la electricidad y gas natural fue un reconocimiento a la gestión de la CTE y a las capacidades de su personal, que contaba con experiencia en la regulación de electricidad y capacitación relevante.

Los costos de esa decisión fueron menores comparados con los beneficios de la continuidad de gestión, la infraestructura compartida, el personal similar, y la especialización e interdependencia de ambos energéticos.

5.2.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

En julio del año 2000, se otorgó un alcance común a los organismos reguladores (energía, telecomunicaciones, saneamiento y transportes) creados mediante leyes sectoriales especializadas. El Congreso aprobó la Ley Marco de los Organismos Reguladores (LMOR) que uniformiza sus funciones y el mandato otorgado.¹¹⁸

La LMOR los denomina como *“organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera”*.

La LMOR fusionó a la CTE con el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), que había sido creado anteriormente con las funciones de

¹¹⁸ Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (año 2000, Artículo 3°).

supervisión y fiscalización. Otorgó nuevas funciones estandarizadas al OSINERG según se indica:

- Función reguladora: fijación de tarifas
- Función normativa
- Función supervisora
- Función fiscalizadora o sancionadora
- Función de solución de controversias
- Función de solución de los reclamos de los usuarios
- Función supervisora de las actividades de post-privatización

Las funciones de OSINERG abarcan los sectores electricidad, gas natural e hidrocarburos líquidos. No obstante, la función de regulación se ejerce únicamente en los dos primeros, ya que los precios de los hidrocarburos líquidos se rigen por la oferta y la demanda.

Los objetivos y funciones del OR se expresaron con mayor claridad en el Reglamento General del OSINERG, aprobado en mayo del 2001. El mandato respecto al ámbito de regulación de tarifas fue similar a la segunda etapa.

Posteriormente, se añadieron dos actividades relacionadas con la regulación: el cálculo de los precios de paridad de combustibles y la administración del Fondo de Compensación Social Eléctrico. Este último da inicio a un sistema de subsidios de las tarifas de electricidad mediante descuentos y recargos entre los mismos usuarios, sin afectar los ingresos de los concesionarios.

La fusión por absorción de la CTE al OSINERG se consolidó en mayo de 2001, fecha en que se implementó la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria (GART), como área técnica responsable de la regulación de tarifas en un entorno integrado con las áreas de supervisión.

La fusión no fue adecuadamente difundida por los autores ni autoridades que promovieron el proyecto, lo que motivó la dación reactiva de normas

posteriores que precisaron sus alcances. El principal cuestionamiento fue que la fiscalización no había alcanzado aún el nivel de desarrollo de la regulación y había el riesgo de afectarlo.

Con la fusión, OSINERG perdió la capacidad de reconsiderar las tarifas ante la CTE en representación de los consumidores, con la cual contaba.

Mediante la LMOR, los Organismos Reguladores fueron adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros y no a los ministerios de los sectores correspondientes, para evitar que el ministerio encargado de orientar la política del sector pudiera tener injerencia en el OR y restringir su autonomía.

El Ministerio de Energía y Minas mantuvo sus funciones normativa, concedente y promotora de inversiones, tal como fue diseñado en la reforma. Respecto a la primera de ellas, se atribuye este rol al Estado en tanto actúe con legitimidad, no varíe las reglas con oportunismo y no interfiera con la función de regulación otorgada al OR. A éste último le corresponde hacer cumplir las reglas de juego vigentes que se promulguen.

5.3 Definición de autonomía

La autonomía de los OR se basa en la habilidad y en la capacidad de emitir sus propias resoluciones y decisiones basadas en principios. Su actuación se sujeta estrictamente a las normas legales aplicables y a estudios técnicos que lo sustenten. Esta actuación queda garantizada a partir de la Etapa II en la normativa del OR:

“El OSINERG no se encuentra sujeto en su actuación funcional a mandato imperativo de ningún otro órgano o institución del Estado”¹¹⁹

La autonomía reduce las posibilidades de que un grupo de interés ejerza algún tipo de presión sobre el OR, dada la dotación institucional del país, y cautela

¹¹⁹ Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG (2001, Artículo 10°).

que no haya injerencia o intervención ajena en sus decisiones, al momento de determinar las tarifas. Su actuación debe corresponder a la de un ente independiente, como un árbitro situado en un punto medio, que no representa interés alguno.

La Ley Concesiones Eléctricas y posteriormente la LMOR establecieron y reconocieron la autonomía del OR en las materias administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Esto hizo posible que las decisiones del ente regulador puedan ser adecuadas y correctas.

Respecto a su alcance, algunos entrevistados sostienen que esta debería ser una autonomía constitucional con ratificación del Congreso, similar a la que tiene el Banco Central de Reserva o la Superintendencia de Banca y Seguros, para lograr una mayor garantía de su independencia del poder político, caracterizado por un presidencialismo marcado que no cuenta en muchos casos con contrapesos válidos.

La mayoría de los entrevistados provenientes del sector empresarial y los especialistas en la materia consideran la autonomía del OR como un tema importante y eje de la reforma. Opinan que debe manejarse mediante criterios técnicos, y que sus acciones deben basarse en juicios racionales y en el respeto a los parámetros determinados por las leyes y los reglamentos vigentes.

Se sostiene que la autonomía permite el equilibrio a largo plazo del sistema eléctrico y constituye al OR como el contrapeso necesario, representando a alguien independiente de las partes involucradas. Esto permite lograr el desarrollo y la sostenibilidad del sistema eléctrico, garantiza la estabilidad y da confianza a la inversión. La autonomía es un requisito indispensable para incorporar algunos mecanismos de mercado.

Los consumidores agremiados sostienen que un OR autónomo debe establecer tarifas justas que respondan a modelos eficientes y garantizar que la fijación

tarifaria considere “un modelo ideal” que les permita competir y simule el mercado.

Existe consenso en que la autonomía del OR no es una finalidad en sí sino un medio, una herramienta que se utiliza para poder alcanzar el desarrollo del sector eléctrico. La autonomía mal diseñada puede constituir un peligro y ser perjudicial, tanto como la falta de ella.

5.3.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

Durante la primera etapa, el OR no tuvo un adecuado nivel de autonomía debido a que dependía en diversos grados del poder político, operando en un marco institucional inestable. Esto trajo consigo una crisis en el sector eléctrico, originada por el control de las tarifas, factor que contribuyó al decaimiento del sector y a problemas económicos en las empresas.

Durante el período 1985-1990, la insuficiencia tarifaria ocasionó pérdidas acumuladas en las empresas estatales del sector electricidad por 1023 millones de dólares. Estas pérdidas contribuyeron significativamente al incremento del déficit fiscal.

En este período se concretó una disminución sistemática de los precios de la electricidad ya que los consumidores pagaban tarifas que estaban muy por debajo de los costos económicos, lo que favorecía a la ciudadanía que contaba con suministro (50%), pero no a aquellos que carecían del servicio (50%) a quienes afectaba económicamente y limitaba en su acceso.

Esta politización en la fijación de las tarifas no obedecía a ningún parámetro, a pesar de que se intentó conformar un organismo que contara con la participación de los representantes de los usuarios a través de la Sociedad Nacional de Industrias, el Colegio de Ingenieros y las Municipalidades. En la práctica, este esquema no prosperó y siguió siendo el gobierno quien controlaba los precios que llegaron a niveles insospechados:

“Una manipulación tan grosera de la tarifa que se produce del 85 al 90, y llevar los precios al estado calamitoso en que estaban, que costaba más trabajo o más dinero emitir el recibo que cobrar. El monto que cobraban determinó la necesidad de sacar algo que librara de ese terrible riesgo al precio”¹²⁰

5.3.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

En esta etapa, el gobierno deja de interferir en las decisiones del ente regulador, respeta la autoridad y autonomía del organismo regulador, y lo deja actuar de manera libre en la elaboración de sus propios procedimientos y en la determinación de las tarifas.

El grado de autonomía alcanzado en esta etapa fue evidente, debido a que la instancia reguladora no requería la aprobación de ninguna autoridad gubernamental para elevar o reducir las tarifas. La decisión política consistió en otorgarle y respetar la autonomía especificada en la ley y confiarle la aplicación e interpretación del marco normativo.

El concepto de que el OR reporta a la legislación existente y no a una instancia gubernamental se concretó en la práctica, en un entorno técnico y de mayor transparencia respecto a la anterior forma de actuación.

La autonomía de la CTE quedó demostrada en muchas de sus decisiones, a costa de algunos conflictos con los grupos de interés. Soportó las presiones propias de un proceso de regulación, aún en la vía judicial (utilizada por algunas empresas).

Los consumidores del servicio público de electricidad sujetos a regulación, en varias oportunidades, mostraron su disconformidad con los resultados de las tarifas, especialmente durante los años 1990-1995, cuando se corrigieron los retrasos existentes y vieron incrementadas sus facturas de energía.

¹²⁰ Entrevistado del grupo Gobierno (31).

Las reacciones de los usuarios fueron en el sentido esperado, ya que redujeron progresivamente sus consumos de acuerdo a las nuevas señales de precios, por la elasticidad de sus demandas de electricidad, mejorando de esta forma su perfil y hábitos.

5.3.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

Esta etapa se caracteriza por la fusión e integración del ente tarifario (CTE) con el organismo supervisor (OSINERG). Algunos entrevistados sostienen que fue producto de la intromisión del Ejecutivo en el intento de restarle autonomía al ente regulador, a través de la LMOR. La mayor injerencia política posible era desaparecerlo mediante la centralización de funciones, por intervención de uno de los grupos de interés.

La labor de regulación estará siempre sujeta a puntos de vista y a discrepancias propias de los grupos de interés que velan por sus posiciones de parte. Los tres grupos (gobierno, inversionistas y consumidores) han buscado influir de diversas maneras en esta etapa como se indica a continuación.

La injerencia del Ejecutivo en las actividades del OR se dio a través de la modificación del marco regulatorio, cambiando las reglas de la regulación y adecuando en algunos casos los procedimientos tarifarios en los que se basa el ente para adoptar sus decisiones.

El sector empresarial sostiene que en los últimos tiempos el OR ha estado tomando decisiones influenciado por las presiones políticas que definitivamente ha habido a su alrededor. Por su parte, los consumidores y algunos analistas sostienen que la intervención del poder político se debe más a su visión de los aspectos regulatorios, adoptando las propuestas de las empresas.

Los inversionistas del sector eléctrico intervienen a través de empresas privadas con gran poder económico, pertenecientes a grupos multinacionales con influencia en el entorno y en las decisiones del gobierno. Para lograr

obtener mayores tarifas, este grupo de interés actúa como tal, velando por sus intereses y presentando sus propuestas con información asimétrica y avalada por sendos estudios técnicos y legales.

Por el lado de los consumidores, una reciente modificación de la LMOR estableció el camino para la creación del Consejo de Usuarios, cuyo objetivo es desarrollar mecanismos de participación de los agentes interesados en la actividad regulatoria de los diversos sectores involucrados.

5.4 Mandato otorgado e independencia del poder político

5.4.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

La Ley General de Electricidad disponía formalmente el ejercicio independiente de la CTE. En los hechos, dicha autonomía no era efectiva dada su dependencia sectorial. El OR tenía que coordinar sus acciones y la política a seguir con los Ministerios de Energía y Minas (MEM) y de Economía y Finanzas (MEF); así, el límite de rentabilidad, elemento fundamental en las tarifas, debía ser aprobado mediante Resolución Suprema por ambos.

Durante el período 1985-1990, se produce una distorsión total en el ejercicio de la regulación de tarifas, lo que denota la debilidad institucional de ese entonces al no estar blindado el organismo regulador para afrontar las influencias políticas.

Existe consenso en identificarlo como un ente que calculaba tarifas y no propiamente como un OR. Existen dudas respecto a su solvencia técnica si consideramos que los resultados de las fijaciones tarifarias además de ser arbitrarios no reflejaron los estudios realizados ni la situación de las empresas.

El marco regulatorio era de carácter general y contable. Establecía que las tarifas cubrirían los gastos operativos, reservas de depreciación y una rentabilidad máxima del 12% de la inversión neta inmovilizada.

El mandato dado a la CTE fue expresamente violentado por la política de control de precios del gobierno a través de las Leyes de Presupuesto en el período 1986-1990. Se condicionaron las fijaciones de tarifas a la aprobación previa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sometiéndolo de esta forma al poder político y dejando en suspenso la autonomía del OR.

Las relaciones con el MEF fueron difíciles, ya que el OR no podía ejercer su rol regulador con autonomía, dadas las prioridades e interés de control de la inflación que tenía como política del gobierno.¹²¹

La CTE, como organismo técnico, calculaba las tarifas y hacía una propuesta que era sometida a la aprobación del Poder Ejecutivo, participando el mismo Presidente de la República en muchas de sus decisiones, lo que llevó a una politización evidente en los hechos.

La Memoria Anual 1986-1989 de la propia CTE, publicada en abril de 1992, evidencia esta politización en su sección “A manera de prólogo”:

“Las cifras que contienen los cuadros de esta memoria reúnen hechos y resultados sobre la regulación de tarifas entre los años 1986 a 1989 y muestran las consecuencias de la intervención del poder político en la fijación de tarifas eléctricas. Esta intervención se ejerció a través del Ministerio de Economía y Finanzas, a quién tenían que ser sometidas las propuestas de incremento de las tarifas, tal como lo especificaban las respectivas Leyes de Presupuesto General de la República de estos años, sin tener en cuenta la problemática técnica, económica y financiera del servicio público de electricidad. Las decisiones del Ministerio tuvieron un definido acento populista: electricidad muy barata para que nadie se incomodara”¹²²

¹²¹ Entrevistas 3 y 29. Entrevistado del grupo Regulador (29): “La Comisión de Tarifas Eléctricas mantenía, con esta entidad una relación difícil, por lo que éste sentía que era el regulador de las tarifas eléctricas, y porque existía una tendencia a tener una mano sobre ella, sobretudo para detener el efecto inflacionario, y para controlar la inflación”.

¹²² Memoria Anual 1986-1989. Comisión de Tarifas de Energía.

La influencia política en las decisiones del OR restaron credibilidad a su accionar, ya que se basaban en la posible reacción del consumidor y en el impacto sobre la inflación. Así, por ejemplo, en el año 1989, la propuesta formulada por el OR consideraba un aumento de 2.580% en tanto que el valor autorizado por el MEF fue de 1.065%, es decir solo el 43%, en un entorno con hiperinflación (2.779% anual).

Esta situación puso en grave riesgo al sector si consideramos los retrasos acumulados en los años previos, así como los bajos niveles tarifarios alcanzados (hasta de 0,2 a 0,4 ctv.US\$/KW.h para las tarifas residenciales cuando su valor económico era de 9,3 ctv.US\$/KW.h), que originaron altas pérdidas en los resultados de las empresas al no poder cubrir sus costos operativos elementales.

La tarifa aplicable en esta etapa se encontraba muy por debajo de la tarifa objetivo (16% de su valor en promedio para los consumidores residenciales) como se presenta en la siguiente ilustración. La tarifa objetivo representaba el costo económico de prestar el servicio basado en los estudios tarifarios realizados. Para el período estos valores fueron:

- Cargo fijo: 0,70 US\$/usuario.
- Cargo variable: 8,72 ctv.US\$/KW.h.¹²³

¹²³ Fuente: Págs. 46 y 220 “Nueva Tarifa de Energía Eléctrica” – Comisión de Tarifas Eléctricas/BID (1989).

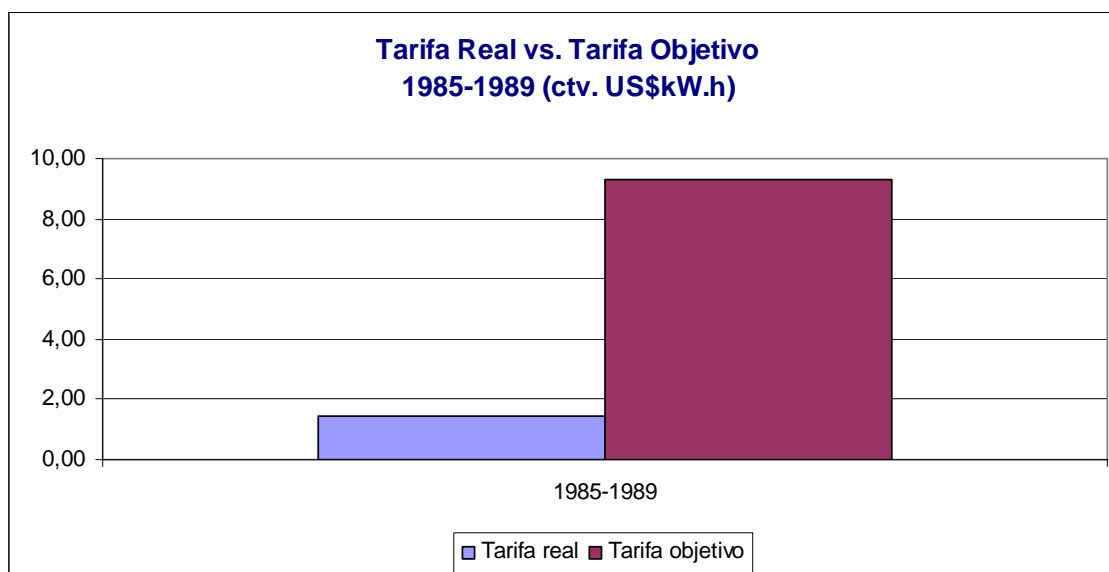


Ilustración 16. Tarifa real versus tarifa objetivo 1985-1990

Hubo una falta, casi total, de fuentes de financiamiento para iniciar inversiones como resultado de un contexto económico con un agudo proceso recesivo, con control de precios y agravado con problemas de terrorismo. Ambos aspectos (económico y social) se hicieron evidentes durante el año 1992 con la sequía que precipitó severos racionamientos de energía de hasta 30% en el servicio de electricidad por falta de agua en las centrales hidroeléctricas.

La intervención del poder político en el OR se debió también a que algunos delegados de la CTE eran funcionarios públicos que ocupaban posiciones gerenciales o de dirección en las empresas estatales de electricidad que les correspondía regular.

Estos funcionarios desempeñaban cargos de confianza, usualmente alineados a la política del gobierno que los designaba. Esto no permitió garantizar la independencia ni la transparencia en la toma de decisiones regulatorias, con el consiguiente problema en las inversiones en la infraestructura necesaria.

Los miembros del Directorio del regulador provenían en su mayor parte del sector electricidad o habían estado anteriormente en él y, probablemente, seguirían en él desempeñando distintas funciones vinculadas a las empresas regionales o a su matriz ELECTROPERU.

5.4.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

La autonomía ocupó gran parte de la preocupación, de tal forma que al reformarse el OR en el año 1992, todos los actores coincidían en ese momento en la necesidad de fortalecerlo dotándolo de los atributos necesarios. La cuestión se convirtió en un tema central dentro de la agenda política, llegándose al nivel de considerar que ninguna interferencia debiera formar parte del modelo adoptado.

Para lograr el fortalecimiento del OR se establecieron una serie de requisitos para integrar su Directorio. Los nuevos directores, por Ley, no podrían estar vinculados a las empresas reguladas ni ser funcionarios públicos en actividad.

El diseño inicial permitía que las decisiones del Directorio sean realizadas desde un punto de vista técnico, económico y legal, por lo que sus resoluciones respondían a criterios objetivos y procedimientos establecidos en la ley sectorial.

El poder político representado por el Estado y por el Congreso dejó de intervenir en las decisiones de fijación de tarifas, con el transcurso del tiempo y basado en la buena reputación y desempeño del ente tarifario. En palabras de un entrevistado:

“Creo que la Comisión de Tarifas Eléctricas de ese momento contribuyó a que entes como el Ministerio de Economía o la Cámara de Senadores y de Diputados se convencieran de que mejor era dejar que el regulador hiciera su trabajo, porque cualquier cosa que ellos querían intervenir tendía a contaminar de forma inadecuada el proceso”¹²⁴.

Los miembros del Directorio no podían tener acciones en ninguna empresa del sector por mandato de la ley. El ejercicio autónomo de sus funciones se

¹²⁴ Entrevistado del grupo Regulador (29).

encontraba garantizado por la independencia de éstos hacia los grupos de interés (inversionistas, gobierno y consumidores).

Esta independencia de criterio permitió que las decisiones del ente regulador sean respetadas por los diversos agentes del sector. La autonomía del OR se basaba en el profesionalismo y en el cumplimiento estricto a la ley que ejercían los miembros del Directorio en la ejecución de sus funciones. Al tener sus roles claros y definidos, el poder político no tuvo la necesidad de intervenir o de presionar al ente tarifario.

La legitimidad de la autonomía reposó en el ejercicio eficiente y eficaz de las funciones en términos de cumplir su misión y objetivos, demostrándose con resultados que lo habilitan.¹²⁵

La ley establecía un marco regulatorio detallado y con procedimientos explícitos para el manejo del “riesgo precio” del sector electricidad, a diferencia del marco general de la ley anterior (LGE). Igualmente, fijaba una tasa de actualización del 12% real anual para cada una de las actividades.

Las tarifas reguladas fueron las correspondientes a cada actividad de la industria eléctrica (generación, transmisión y distribución), mediante procedimientos explícitos que guían el accionar del OR. Éste promulgaba directamente sus resoluciones de tarifas en el diario oficial, sin mediar instancia política alguna.

Durante esta segunda etapa y como aplicación del nuevo marco regulatorio, el mandato se encontraba claramente establecido. Esto permitió el sinceramiento de las tarifas a partir de los cálculos basados en estudios de costos (durante los años 1993 y 1994), así como su continuidad y estabilidad posterior.

Hasta inicios del año 1995, las tarifas residenciales, en forma similar a las demás tarifas, se sometieron a un proceso de ajuste desde 2,5 ctv.US\$/kW.h

¹²⁵ Entrevistado del grupo Regulador (26): “El punto está en términos de que tu tienes autonomía para hacer lo que tienes que hacer para cumplir, si lo estas cumpliendo, entonces eres totalmente autónomo”.

hasta 11 ctv.US\$/kW.h. Luego de este período, las tarifas mantuvieron sus niveles alcanzando al final de la etapa un valor de 10 ctv.US\$/kW.h, lo que evidenció un comportamiento estable desde la vigencia de la LCE.

Este nivel tarifario permitió a las empresas sanear sus resultados, lograr eficiencias, así como manejar sus finanzas, ya que se registró un incremento en el margen de inversiones que la tarifa le otorga (Ratio GIR¹²⁶/Ventas de energía). Se avanzó notablemente en la cobertura de electricidad, alcanzándose en Lima Metropolitana al 100% de la población, que anteriormente presentaba un déficit de 20%.

El siguiente gráfico muestra la comparación entre la tarifa objetivo y la tarifa que se fijó en el periodo 1990-1999:

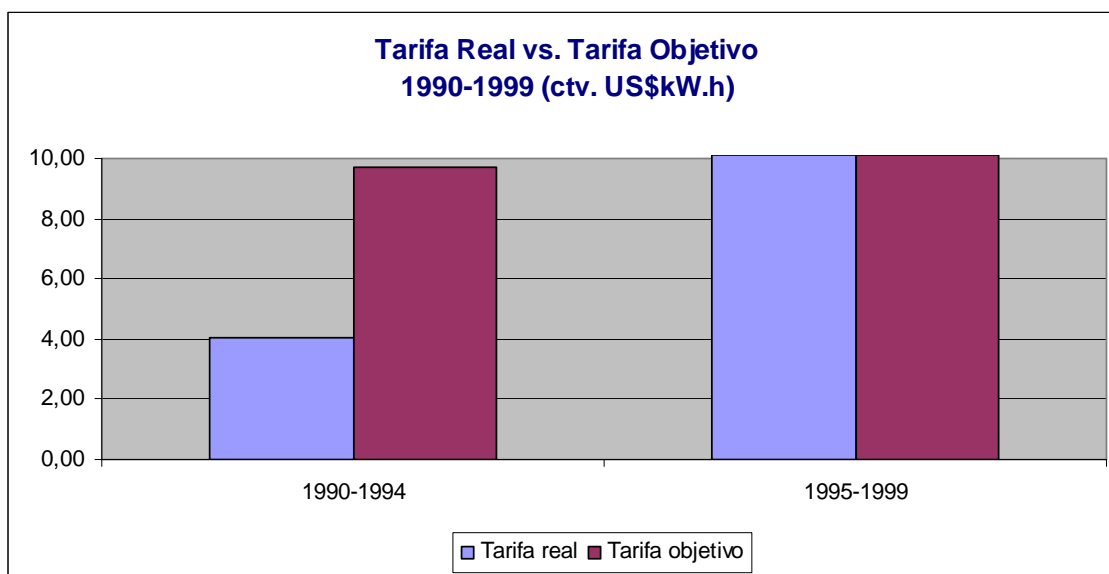


Ilustración 17. Tarifa real versus tarifa objetivo 1990-1999

La tarifa objetivo considerada fue la siguiente:

- 1985-1991: Cargo fijo: 0,70 US\$/usuario; Cargo variable: 8,72 ctv.US\$/KW.h¹²⁷.

¹²⁶ GIR: Generación interna de recursos (utilidad operativa + provisiones).

¹²⁷ Fuente: Págs. 46 y 220 “Nueva Tarifa de Energía Eléctrica” – Comisión de Tarifas Eléctricas/BID.1989.

- 1992 y 1993: Cargo fijo: 1,00 US\$/Usuario; Cargo variable: 9,16 ctv.US\$/KW.h¹²⁸.
- 1994: Tarifas aplicadas en diciembre de 1994, al haberse alcanzado los valores objetivo en dicho mes, según programa.
- 1995- 2005: tarifas aplicadas.

Esta situación fue reconocida en las entrevistas realizadas en la investigación:

“Un ejemplo de ejercicio de autonomía positiva se ha dado con las fijaciones de las tarifas de distribución. El OR ha ejercido una autonomía que va un poco en contra de las presiones que eran para rebajar dichas tarifas. Yo creo que en las dos fijaciones la cosa ha sido muy justa”¹²⁹.

La privatización emprendida fue parte de la estrategia inicial del gobierno de incorporar nuevos inversionistas en el sector electricidad, que hasta ese momento se encontraba totalmente en manos del Estado. Esto permitió atraer capitales principalmente en la generación y distribución (Lima).

La regulación del servicio público de electricidad con inversión privada motivó que los procedimientos tarifarios sean más estrictos y explícitos, ya que el mandato de regulación requería sustentar las decisiones de tarifas en estudios que lo respaldaran, de forma tal que los agentes podían cuestionar su validez por el interés económico directo que mantenían.

La actuación autónoma del OR fue reconocida ampliamente por diversos actores. En un análisis exhaustivo relativo a la inversión en el Perú, se señala:

“En el caso del sector eléctrico, desde hace tiempo, las fijaciones tarifarias de la CTE obedecen a un funcionamiento transparente, debido a una serie de normas y procedimientos establecidos con claridad, los que se basan en la Ley de Concesiones Eléctricas de noviembre de 1992. La CTE publica en su página

¹²⁸ Fuente: Pág. 14 de “Tarifas Eléctricas en el Perú: Situación Actual y Proyecciones” (Castillo, *et al.*, 2002). Comisión de Tarifas Eléctricas. Trabajo preparado para el VI Congreso Latinoamericano y del Caribe sobre Tarifas Económicas de Energía Eléctrica. Mendoza-Argentina.

¹²⁹ Entrevistado del grupo Empresas (02).

*Web sus resoluciones, procedimientos tarifarios, adjudicaciones de servicios y estudios, y diversos fallos; además, en su memoria anual, incluye el rendimiento de cuentas de su gestión. Todo ello contribuye a la transparencia del organismo*¹³⁰.

El Banco Interamericano de Desarrollo (2003: 281), a través de una publicación reciente sobre la participación privada en infraestructura, llega a una apreciación similar respecto a la actuación del OR de electricidad:

*“La regulación encargada a la CTE –que se basa en el uso de tarifas máximas– está condicionada a la información entregada por las empresas, lo que se encuentra sujeto a la asimetría de información típica entre regulador y regulado. Sin embargo, el hecho de que la CTE sea la entidad reguladora más antigua del país –que ha pasado por un proceso de aprendizaje– hace que sea menos débil ante la falta de información. Por otra parte, la CTE ha mostrado autonomía en muchas de sus decisiones, a costa de algunos conflictos con las empresas*¹³¹.

Existen diversas experiencias de la regulación recordadas por los entrevistados en esta etapa. Las más relevantes fueron:

- Aprobación de opciones tarifarias que independizan las tarifas del uso que los consumidores daban a la electricidad (residencial, industrial, comercial, etc.), basándose exclusivamente en los costos eficientes incurridos. Anteriormente existían tarifas para diferentes usos como el residencial (usualmente subsidiado), industrial, bomberos, agricultura, etc. que alentaba el uso político del tema.

Las opciones tarifarias permitieron a los consumidores elegir entre diferentes alternativas y seleccionar aquella que le resulte más económica, dependiendo de los patrones de consumo de energía y potencia, y sus correspondientes diagramas de carga.

¹³⁰ Roca (2002: 59).

¹³¹ Artículo de Barrantes, Tamayo, Távora y Zavala. (Chong, y Sánchez. Ed., 2003: 281).

Como resultado de esta medida se optimizó el uso de la energía por períodos horarios (horas de punta y horas fuera de punta), lo que permitió postergar inversiones en el sistema gracias a una administración eficiente de la demanda.

Esta medida enfrentó dos reacciones diferentes: En principio hubo una resistencia por parte de aquellos consumidores con tarifas subsidiadas, ya que se eliminaban ciertos privilegios carentes de sustento, uniformizando las tarifas ante un mismo consumo con independencia del uso.

Luego, las empresas prestadoras del servicio vieron reflejados sus resultados en la retracción de la demanda ante los nuevos precios. En palabras de un analista:

“Se tuvo la independencia y la fuerza suficiente para plantear algo que, en el futuro inmediato, significara menores ingresos en las facturas de las empresas concesionarias”¹³².

- Valorización de las inversiones de las empresas distribuidoras de acuerdo al concepto de Valor Nuevo de Reemplazo. En el año 1997, la CTE valorizó las instalaciones empleando criterios de eficiencia que consideraban la tecnología y precios vigentes (redes aéreas) como señala la LCE.

Este valor significaba el 60% de la pretensión de las concesionarias privadas, que buscaban el reconocimiento de las redes subterráneas instaladas en zonas periféricas que habían sido construidas anteriormente por el Estado y que el nuevo modelo intentaba superar por la inadecuada selección de tecnología. Las empresas buscaban consolidar un valor de restauración.

Las empresas distribuidoras del sector eléctrico estuvieron en contra de los resultados de la regulación y luego de la reconsideración que les fue

¹³² Entrevistado del grupo Expertos (03).

denegada, sometieron el caso al Poder Judicial. Este caso tuvo una enorme connotación, ya que fue el primero en ser presentado por los concesionarios privados ante los tribunales de justicia. Cabe indicar que el OR obtuvo fallos favorables.

En palabras de un analista hubo una “muestra de independencia en dos etapas consecutivas”:

La primera fue “que la corriente en el Perú era, desde el poder político, no poner decisiones que pueden molestar a las empresas por que han venido hace muy poco tiempo” y la segunda fue “de tomar la voluntad de seguir en el Poder Judicial bregando con exposiciones contundentes que manifestaron su decisión”¹³³.

Este hecho fue fundamental en el ejercicio de la autonomía en esta etapa. El OR defendió su posición ante los tribunales de justicia de manera legal y técnica, sustentando los criterios utilizados en el diseño de las tarifas con sendos estudios de consultores especializados y su propio análisis interno.

El regulador mantuvo su posición en defensa de su propio fuero como autoridad, y por la aplicación estricta de la ley y la interpretación jurídicamente sustentada en la legislación aplicable. La autonomía del OR quedó legitimada al ser ratificada su posición ante el Poder Judicial, con sentencias favorables en la primera instancia y el desistimiento de las empresas en la segunda. En palabras de un entrevistado:

“Los abogados de las empresas sabían que no podían ganar el juicio que sostenían contra la regulación del VNR (Valor Nuevo de Reemplazo) de la CTE. Cuando vieron que estaba ad portas de salir una sentencia del tribunal en última instancia, favorable a la CTE, lo que hicieron fue retirarse; desistieron de la demanda”¹³⁴

¹³³ Entrevistado del grupo Expertos (03).

¹³⁴ Entrevistado del grupo Regulador (22).

Los resultados del nuevo marco normativo y de las tarifas en un nuevo entorno, permitieron en esta etapa el mejoramiento del desempeño del sector y la consolidación de la reforma. La cobertura cerró en la década en 72% y los racionamientos de electricidad disminuyeron notablemente, ya que la oferta de generación de electricidad aseguraba reservas superiores al 40%.

5.4.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

Esta etapa se inicia con la implementación de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (LMOR). Esta otorgó una visión más general o global de la regulación y ya no sectorial exclusivamente como fue la Etapa II.

La regulación económica orientó a que el OR intente desarrollar sus roles de forma tal que la industria sujeta a regulación actúe como si estuviera realmente en competencia. En palabras de un inversionista del sector:

“Se supone que el regulador está haciendo labores que el mercado no las puede hacer. El regulador tiene que hacer que los actores tomen decisiones que serían las mismas que ellos estarían tomando si el mercado estuviera funcionando. Su trabajo debe ser casi aséptico y no puede estar influenciado por intereses económicos de grupo alguno, ni intereses circunstanciales de políticos, ni intereses particulares del Ejecutivo, ni intereses de ninguna clase...”

“...En el caso peruano el regulador es muy autónomo ya que ellos toman sus decisiones independientes del poder central (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo); sin embargo, en los últimos tiempos nos parece que se han tomado algunas decisiones posiblemente influenciadas”¹³⁵.

En esta etapa, el OR fue el encargado de supervisar el comportamiento de los operadores del servicio eléctrico, estableciendo una política tarifaria sujeta al marco legal y fiscalizando al mismo tiempo el cumplimiento de las normas de seguridad, del medio ambiente y de calidad.

¹³⁵ Entrevistado del grupo Empresas (02).

Existe consenso entre los grupos de interés en que el OR es una institución creada para poder equilibrar y regular las relaciones entre la oferta y la demanda, y que se debe encontrar en el medio de esos elementos, asegurando, con una gestión independiente, la estabilidad y la eficiencia del servicio en beneficio de la sociedad.

La actuación del OR está sujeta al principio de neutralidad, correspondiéndole velar por la imparcialidad en la operación de las actividades que desarrollan las empresas sujetas a su supervisión, regulación y/o fiscalización.

Otros principios de la actuación de OSINERG son la no discriminación y la imparcialidad, dado que sus decisiones deben orientarse a garantizar que las entidades no sean discriminadas, evitando que se coloque a unas en ventaja frente a otras. Sus resoluciones deben ser evaluadas y sustentadas en estudios que acrediten su racionalidad y eficacia tomando en cuenta las observaciones y estudios presentados.

El Reglamento General considera la posición de independencia de los grupos de interés, al señalar en su Principio de Autonomía que no se encuentra sujeto a “ningún órgano o institución del Estado”, debiendo someterse a la normativa vigente y a los estudios que desarrolle de la manera más técnica posible.¹³⁶

La autonomía consagrada en las normas tiene un alcance sectorial (empresas reguladas, sean éstas privadas o estatales, consumidores y gobierno) así como con otros sectores pero con intereses relacionados.

La experiencia ganada por el OR le permitió en esta etapa consolidar su actuación con una continuidad de trece años consecutivos (1992-2005) y durante tres gobiernos, con un marco regulatorio que se mantuvo

¹³⁶ PCM. Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG. (2001. Artículo 10°): “OSINERG no se encuentra sujeto en su actuación funcional o mandato imperativo de ningún otro órgano o institución del Estado. Su actuación se sujetará estrictamente a las normas legales aplicables y a estudios técnicos debidamente sustentados”.

prácticamente estable y con resultados similares a los de la segunda etapa. Como señala un experto sectorial:

“Las decisiones que tome el OR están fuera de la influencia de las empresas que regulan, de los grupos de interés que son las empresas, los usuarios y hasta del poder político”¹³⁷.

Similarmente un político afirma con relación a la autonomía alcanzada:

“Me parece que el grado de autonomía que se ha alcanzado es bastante bueno. Creo que esa autonomía se ha presentado en un balance de poderes a través de dos fuerzas: por un lado, aquellos que quieren que la tarifa suba pero que tienen un terrible temor a que baje aceptan la autonomía, y también los que quisieran que la tarifa baje pero que tienen temor a que suba”¹³⁸.

A pesar que el OR ha alcanzado un nivel aceptable de autonomía en este período, se aprecia que en los últimos dos años de manera gradual se ha visto afectado por las injerencias del Ministerio de Energía y Minas (MEM) en la regulación, mediante disposiciones normativas que trascienden sus competencias.

Ante problemas coyunturales (sequía, falta de contratos entre generadores y distribuidores, y reajuste automático de tarifas) el MEM varió las reglas de juego y, por tanto, los resultados tarifarios esperados.

Las medidas adoptadas mediante el Decreto Supremo 010-2004-EM¹³⁹, por ejemplo, afectaron la autonomía del OR al asumir el MEM funciones de regulación que no le corresponden, justificando su actuación con una mayor racionalidad en las proyecciones de la oferta y demanda de la generación de electricidad. En una entrevista, un especialista en temas energéticos mencionó:

¹³⁷ Entrevistado del grupo Expertos (03).

¹³⁸ Entrevistado del grupo Gobierno (05).

¹³⁹ Norma que realizó cambios a la LCE otorgando al Ministerio del sector parte de las funciones que le correspondía a OSINERG, referentes principalmente a la estimación de la demanda y oferta en el cálculo de las tarifas en barra (generación). Dicha norma fue emitida en abril del 2004.

“Se trataba de un decreto supremo que le pone al regulador las pautas de cómo se debe regular y guardándose inclusive un seguro adicional que, en el caso de que estas pautas todavía se tomen con libertad de interpretarlas a su manera, le imponía un segundo filtro, y eso creo que era lo más grave”¹⁴⁰.

La legislación vigente se adecuó durante el año 2004 mediante normas de urgencia para afrontar las distorsiones que provocó una severa sequía en la generación hidroeléctrica y en los costos de generación.

Si bien no existieron racionamientos de energía, los precios marginales de generación se elevaron significativamente en el mercado *spot* de los generadores, situación que no se reflejó inmediatamente en la fijación de tarifas, por las normas existentes. Los estados financieros del año 2004 a nivel del sector reflejaron que la crisis no era tarifaria, sino de distribución de los ingresos como se aprecia en los resultados.

El Ministerio sectorial, a través del gobierno y el Congreso según corresponda, es el encargado de diseñar y fijar la política del sector, y tiene la facultad de cambiar normas y leyes. Corresponde al regulador y a los agentes cumplirlas.

Estas modificaciones o adecuaciones normativas del Poder Ejecutivo, en tanto han colisionado o interpretado mas allá de la LCE, son una debilidad que merece revisarse, ya que como grupo de interés (gobierno) pueden dictar normas que afectan la regulación en determinadas coyunturas como fueron la sequía del año 2004 o las elecciones políticas del año 2006. En palabras de un entrevistado:

“Creo que ahí hay algo que trabajar, porque a veces el ente rector, el ministerio, emite disposiciones que trascienden las competencias que tiene y que ya entran en el campo regulatorio, la que debería ser netamente una facultad del ente regulador, con autonomía propia”¹⁴¹.

¹⁴⁰ Entrevistado del grupo Expertos (03).

¹⁴¹ Entrevistado del grupo Gobierno (12).

La reacción del OR ante esta situación fue ejercida en el Congreso en dónde tramitó la derogatoria del Decreto Supremo 010-2004-EM, a través de una ley aprobada en diciembre del 2004. Los contrapesos existentes en la democracia y las características institucionales vigentes hicieron posible la enmienda.

Esto le permitió al OR, además de recobrar sus facultades, limitar las incertidumbres en el período de proyección de las tarifas de generación así como crear una comisión conjunta con el Ministerio de Energía y Minas para promover la inversión en generación de electricidad.

El siguiente gráfico muestra la comparación entre la tarifa objetivo y la tarifa que se fijó en el periodo 2000-2005 para los consumidores residenciales. La tarifa objetivo representa las tarifas aplicadas, ya que en todo el período se fijaron las tarifas económicas basadas en estudios de costos:

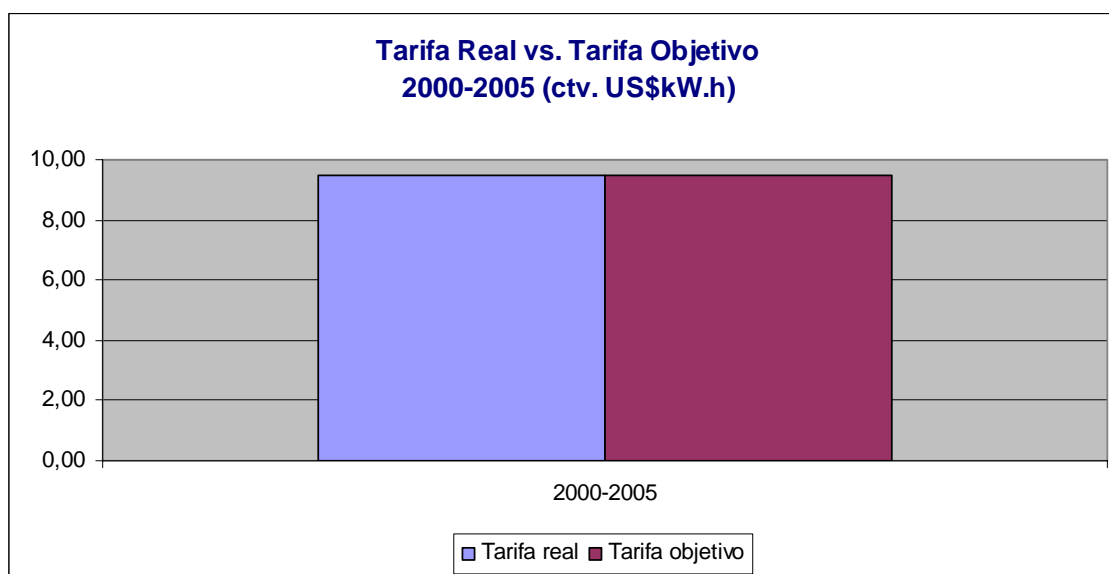


Ilustración 18. Tarifa real versus tarifa objetivo 2000-2005

5.5 Estabilidad del Directorio

5.5.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

Durante la primera etapa, la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) estuvo integrada por un Directorio de diez miembros (delegados), en representación del Presidente de la República (1), Ministerios de Economía y Finanzas y de Energía y Minas (2), Banco Central de Reserva del Perú (1), Colegio de Ingenieros del Perú (1), Municipalidades (3), Sociedad de Industria (1) y Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad (1).

El nombramiento de los delegados correspondía al Presidente de la República, los Ministros sectoriales y las entidades antes mencionadas de manera independiente. El período de nombramiento era de cuatro años para el primer caso y de dos para el resto, con posibilidad de ser reelegidos.

A los Delegados que integraban la CTE, en el desempeño de sus funciones les correspondía, según la normativa vigente, actuar con criterio propio y en función del interés nacional, apoyándose en los informes de la Secretaría Técnica del Organismo. Esta situación no se evidenció por la injerencia política en la regulación por parte del Ejecutivo.

El mandato de los delegados tuvo una duración promedio de 2,3 años si consideramos las rotaciones y reemplazos durante la primera etapa, tiempo que no significó una continuidad relevante en la gestión de la CTE.

La estabilidad de los delegados no estaba asegurada. En diversas oportunidades hubo cambios inesperados por decisiones unilaterales de las entidades, así como cambios en los representantes de los niveles políticos como producto del cambio de gobierno (1990), a los que se sumaron casi simultáneamente cambios en las otras entidades que eran teóricamente independientes.

La Legislación no había previsto el escalonamiento en la designación de los delegados para lograr continuidad en la gestión, por lo que los cambios no lo contemplaron.

5.5.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

La CTE, luego de la reforma, contaba con un Consejo Directivo integrado por cinco miembros, nombrados por Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República y refrendada por el Ministro de Energía y Minas, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Todos ellos fueron designados para un período de cinco años.

Inicialmente, la designación para el Consejo Directivo de la Comisión de Tarifas Eléctricas correspondía a tres directores nombrados a propuesta del Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales y dos directores de la terna que proponían los Concesionarios de Generación y de Distribución.

Si bien esta designación incorporaba a un grupo de interés (concesionarios) en el Consejo Directivo, en la práctica no se ejecutó, ya que la designación inicial fue gestionada por el Ministerio de Energía y Minas en representación de las empresas del Estado, nominando a dos personas independientes.

Posteriormente¹⁴², la designación sectorial fue modificada. Se eliminó las propuestas de los Concesionarios y se añadió a un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien presidía el Consejo, así como a un representante del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPÍ).

¹⁴² Modificado mediante Ley N° 27010 de Diciembre de 1998.

De manera similar a la primera etapa, no se contemplaba la renovación escalonada en el nombramiento de los directores, sino más bien simultánea al vencimiento.

La estabilidad de los directores fue un hecho relevante. El mismo Consejo Directivo estuvo en funciones desde marzo de 1993 hasta mayo de 2001 (8,2 años). El promedio de duración en el mandato de los directores fue de 6,9 años, pues se sustituyó a un solo director durante dicho período.

Esto permitió una continuidad en la gestión de un organismo regulador que requiere de especialización y de amplio conocimiento de los antecedentes y regulaciones anteriores para la toma de decisiones. Las capacidades administrativas necesarias de la dotación institucional fueron desarrolladas paulatinamente en esta etapa.

Mantener el mismo equipo humano permitió establecer el horizonte y la permanencia de las decisiones regulatorias, y dotarlas de estabilidad tanto en el nivel de los miembros del directorio como del equipo técnico del OR. El *staff* debe ser producto de una carrera, por lo que su continuidad se constituyó en una característica relevante.¹⁴³

Al final de su período, los directores podían ser ratificados para continuar ejerciendo sus funciones. Cuando su período vencía, los miembros del Consejo continuaban en el ejercicio del cargo, hasta que no se haya designado a sus sucesores. En el caso de renuncia aceptada, los miembros debían continuar en el ejercicio del cargo hasta el nombramiento de sus reemplazantes.

A diferencia de la primera etapa, en este período se establecieron explícitamente los requisitos para poder ser designado miembro del directorio del OR. De igual modo, se establecieron los criterios para revocar y remover

¹⁴³ Entrevistas 05, 09, 11, y 16. Entrevistado del grupo Gobierno (11): *“Porque es una inversión que la propia reguladora hace en la preparación de los profesionales y de la experiencia que eso es algo fundamental”*.

del cargo a los miembros de la CTE, y evitar así el despido arbitrario e injustificado, lo cual otorgó mayor estabilidad al cargo.

Entre las causas para la vacancia de los Directores se contemplaba la incapacidad permanente, la renuncia aceptada, la incompatibilidad legal sobreviviente y la inasistencia injustificada a dos sesiones del Consejo Directivo.

En esta segunda etapa, se fortaleció la función del Presidente del Consejo, como único representante del OR que ejerce su cargo a tiempo completo y a dedicación exclusiva. En razón de lo anterior, mantiene una relación de carácter laboral con este organismo, aunque solo por el período que dure su designación como tal, conforme a la política remunerativa de la entidad.

5.5.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

La Ley Marco de los Organismos Reguladores uniformizó la designación y composición de los Consejos Directivos para los diversos organismos reguladores en los sectores de energía, telecomunicaciones, saneamiento y transporte.

El Consejo Directivo para el OR del sector energía está integrado por cinco miembros, designados mediante Resolución Suprema suscrita por el Presidente de la República y refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Economía y Finanzas, y Energía y Minas.

Los directores son nominados en representación de la Presidencia del Consejo de Ministros (2), el Ministerio de Energía y Minas (1), el Ministerio de Economía y Finanzas (1) y el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (1).

El nombramiento de los representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros –PCM– (el Presidente y un Director) se desarrolla mediante un

concurso público que es conducido por la propia PCM en el que se evalúa las hojas de vida de los postulantes y su experiencia. Luego, éstos son ratificados mediante un Decreto Supremo firmado por el Presidente de la República.

Un aspecto que no considera la normativa vigente es el nombramiento o ratificación por parte del Congreso o una combinación Ejecutivo-Legislativo, como sucede con el Banco Central de Reserva. Ello garantizaría un mayor equilibrio de poderes, mayor legitimidad y le otorgaría un blindaje mayor a través de la estabilidad.¹⁴⁴

La designación de los miembros es por un período de cinco años y son renovados secuencialmente, de modo que se produzca la renovación de uno cada año, lo cual le otorga al consejo Directivo continuidad en su gestión. La normativa precisa que el cambio del titular del sector no obliga a la formulación de la renuncia al cargo del director correspondiente.¹⁴⁵

El establecimiento de los períodos fijos en personas capacitadas garantiza y fortalece la autonomía del ente regulador, pues evita su dependencia de terceros para la destitución de sus miembros al encontrarse ya estipulada esta situación en el Reglamento.

Aunque existen posiciones contrapuestas, la mayoría de los entrevistados coincidió en considerar favorable el nombramiento escalonado de los miembros del Directorio. Únicamente discrepan en el caso en que el nombramiento coincida con el comienzo del mandato presidencial, ya que podría constituirse en un riesgo si la renovación fuera mayor (más de un Director).

Desde la fusión de la CTE y OSINERG (mayo 2001) han transcurrido casi cuatro años a la fecha de elaboración de este estudio. Durante ese lapso la mayoría de los directores del Consejo Directivo se han mantenido en sus

¹⁴⁴ Entrevistas 3, 10 y 11. Entrevistado del grupo Gobierno (11): *“Por la garantía de un poder del Estado que emerge de la voluntad popular y como tal soberano y autónomo en sus cosas, que le diga y le de la garantía de la estabilidad”*.

¹⁴⁵ Decreto Supremo 032-2001-PCM.

funciones, salvo los cambios ocurridos por vencimiento de períodos (según el plan de transición al nuevo esquema de renovación) y las renunciaciones voluntarias.

El marco normativo prevé que los Directores deberán desempeñar sus respectivos cargos con “diligencia, autonomía y plena independencia de criterio”, lo que les otorga libertad en sus decisiones aún cuando son nominados en representación de un sector específico.

En la tercera etapa (desde la fusión de la CTE con OSINERG, en mayo 2001 hasta diciembre de 2005) la duración del mandato de los directores es en promedio 2,2 años.

El plazo de nombramiento de cinco años ha sido motivo de comentarios, en el sentido de proponer su ampliación debido a que todavía no existen suficientes cuadros, por lo que se podría establecer períodos más largos. Tal como afirma un entrevistado:

“En países como el nuestro, donde gente preparada que hace buenos trabajos es escasa, uno no puede darse el lujo de cambiar gente cuando no la hay”¹⁴⁶.

Las causales para la vacancia como Director contemplan, además de los requisitos mencionados en la Etapa II, la remoción por falta grave debidamente comprobada y fundamentada, sometida a una investigación previa en un proceso que permita la presentación de los descargos. Se debe emitir un Decreto Supremo con la firma de los ministros de Economía y de Energía e informar de esta decisión al Congreso.

El ejercicio del cargo de Presidente no ha sido motivo de remoción ni destitución desde la fusión del OR. Existiría el riesgo de no poder mantener la estabilidad en casos en que el Consejo de Ministros decida que la persona no debe continuar o sea presionada a renunciar.

¹⁴⁶ Entrevistado del grupo Empresas (02).

5.6 Presupuesto autónomo

5.6.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

El Presupuesto de la CTE era cubierto por las Empresas de Servicio Público de Electricidad de propiedad del Estado, mediante aportes directos fijados por la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas. Se establecían porcentajes únicos de la facturación total de las empresas, las que estaban obligadas a efectuar dichas contribuciones.

Al depender económicamente del aporte fijado administrativamente por la Dirección General de Electricidad, la CTE estaba sujeta a lo que estableciera el Ejecutivo, lo que le quitaba margen de acción por las limitaciones que éste le imponía en el monto aprobado. Dicha limitación condicionaba al OR a no poder realizar estudios técnicos relevantes ni contar con personal calificado.

5.6.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

La reforma sectorial consideró que el presupuesto debía cubrir los requerimientos del OR y ejecutarse de manera independiente. Así, el Reglamento de la Ley señalaba que debería permitir a la CTE el:

“Cabal cumplimiento de las obligaciones que le señala la Ley, quedando exenta de los procedimientos y normas generales y específicas que rijan para el Sector Público, en mérito a la autonomía que la confiere la Ley”¹⁴⁷

Esta autonomía presupuestaria le permitió que sus ingresos propios estuvieran especificados en la Ley, financiados por los aportes de los regulados y no por el Gobierno Central, que como poder político se constituye en un grupo de interés en la regulación.

¹⁴⁷ PCM. Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas (Artículo 27°).

La LCE estableció que el Presupuesto del OR se cubriera con los aportes que efectuaban los concesionarios y las empresas de electricidad sujetos a regulación de precios. A su vez, éstos eran trasladados a los consumidores.

El presupuesto anual era aprobado por el Consejo Directivo y sometido a consideración del Ministerio de Energía y Minas quien finalmente definía la tasa de aporte. Por ello no fue posible en la práctica independizar totalmente su presupuesto de la discrecionalidad estatal. Si bien los recortes fueron mínimos, el riesgo estuvo presente.

El límite previsto para el sostenimiento de los organismos normativos, reguladores y fiscalizadores era fijado por el Ministerio de Energía y Minas, y no podía en ningún caso ser superior al 1% de la facturación de la industria (generadores, transmisores y distribuidores).

El presupuesto se formulaba tomando en cuenta los requerimientos propios del OR y su ejecución era flexible. Como señalaba su Reglamento Interno:

“Corresponde al Consejo emitir la directiva que regule el proceso presupuestario institucional en sus fases de formulación, aprobación, ejecución y evaluación”¹⁴⁸

La disponibilidad de los recursos y el apoyo del Ministerio de Energía y Minas permitieron que el OR no se vea expuesto a presiones externas y desarrolle los estudios necesarios, y pueda captar y sostener el personal adecuado para el cumplimiento de sus fines.

La autonomía presupuestal se fue perdiendo progresivamente, por la emisión de leyes de presupuesto que imponían la aprobación previa por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del régimen aplicado a las demás entidades estatales. Si bien en los hechos no han significado recortes en los

¹⁴⁸ Reglamento Interno de la Comisión de Tarifas de Energía (Artículo 41°).

montos autorizados, constituye un riesgo de intervención. En palabras de un inversionista entrevistado:

“Cuando digo presupuesto autónomo me refiero a que el OR puede ejecutar su presupuesto con independencia. No puede ser que le digan...bueno aquí tienes un millón de dólares para gastar, pero cada vez que quieras gastarlo pídeme permiso...Eso no es autonomía”¹⁴⁹.

Los recursos son administrados en una cuenta del propio OR, manejada por la propia institución. 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.

En dos oportunidades (1999 y 2005) las respectivas leyes de presupuesto dispusieron que parte de los saldos sean trasladados a la caja fiscal bajo diferentes tipos de argumentos.

La ejecución del presupuesto del OR fue afectada –al igual que el control de las remuneraciones que se impuso posteriormente– al entrar en vigencia el Sistema de Adquisiciones del Estado, que se aplicó a partir del año 1997. Los servicios de consultoría y adquisición de bienes tuvieron que cumplir con rígidos procedimientos burocráticos que la norma le imponía.

Las adquisiciones previas a dicho año se desarrollaban con un reglamento propio que otorgaba mayor flexibilidad, sin faltar a los controles mínimos necesarios para una gestión transparente, que finalmente era examinada por la Contraloría General de la República. Este recorte dificultó la contratación de consultoría capacitada y especializada, lo que pudo debilitar la gestión del OR, con el consiguiente riesgo de la regulación.

Los viajes al exterior de los funcionarios del OR eran aprobados inicialmente por el propio Consejo Directivo, en función de los requerimientos y necesidades

¹⁴⁹ Entrevistado del grupo Empresas (02).

del Organismo, debidamente fundamentados. A partir del año 1997, el Ejecutivo buscó limitar, con una norma de alcance general, los viajes innecesarios en todo el Estado e impuso su aprobación mediante Resolución Suprema, restringiéndose la capacitación y asistencia a foros de regulación internacionales.

5.6.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

El manejo presupuestal en esta etapa fue similar al de la fase anterior, en cuanto se refiere a los niveles de aprobaciones y ejecuciones del gasto, que mantuvieron su *status* por motivos de austeridad (limitaciones en los gastos, remuneraciones, sistema de adquisiciones y viajes).

La Ley Marco estableció que los OR recauden de las empresas y entidades bajo su ámbito, un aporte de regulación intangible. Dicho aporte es fijado mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

Actualmente el valor fijado es de 0,65% para el sector electricidad y comprende todos los ingresos facturados por las empresas a los consumidores, quienes asumen dichos aportes en las correspondientes tarifas. OSINERG cuenta con otras fuentes de financiamiento por los aportes de las actividades de hidrocarburos y gas natural.

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.

El manejo con mayor autonomía no significa su administración irresponsable sin rendir cuentas. Existe consenso en que es necesario que haya reglas de

control que garanticen el gasto responsable y racional en un entorno de austeridad, que permita al OR contar con los recursos para afrontar su labor.¹⁵⁰

5.7 Procedimientos de apelación

5.7.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

Las resoluciones que fijaban tarifas estaban sujetas a recursos de reconsideración por parte de los agentes interesados o por la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas. El plazo para la interposición era de 15 días útiles y su resolución agotaba la vía administrativa.

No obstante encontrarse previsto, este tipo de recursos no se empleó formalmente, ya que en ese entonces únicamente existían empresas estatales sin el incentivo económico necesario, que se limitaban a aplicar las resoluciones de tarifas aún cuando éstas estuvieran muy por debajo de su valor económico.

5.7.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

Las partes interesadas podían interponer recursos de reconsideración a las resoluciones emitidas por el OR, presentando sus solicitudes acompañadas de los estudios técnicos y documentación sustentatoria. El plazo otorgado en la LCE para la interposición era de 10 días naturales, y para la resolución del recurso el plazo era de 30 días naturales (hasta el año 1998 fue de 10 días), con lo cual se daba fin a la vía administrativa.

El Organismo Supervisor (OSINERG) podía interponer recursos de reconsideración en representación de los usuarios ante la CTE, lo que ocurrió en una sola oportunidad y con resultado favorable.

¹⁵⁰ Entrevistado del grupo Consumidores (16): *“Tienen que haber algunas reglas de austeridad, pero no pues reglas tampoco absurdas que a veces impiden que puedas hacer un contrato que es indispensable, o que puedas adquirir un equipo que también es indispensable porque te limita el gasto”*.

En esta etapa los recursos de reconsideración se volvieron un trámite usual, dados los incentivos económicos de las empresas privadas que ya operaban en el país.

Los recursos de reconsideración permitieron que los litigios regulatorios se mantuvieran en el campo administrativo y no llegaran a la Instancia Judicial. Las características institucionales descritas en el capítulo anterior no hacían aconsejable recurrir al Poder Judicial por su escasa credibilidad, poca experiencia en estas materias e ineficiencia.

La opción judicial, a la cual tienen derecho los administrados mediante la vía contencioso-administrativa, les permite interponer sus apelaciones ante la Corte Superior de Justicia y, de ser el caso, son revisadas por la Corte Suprema.

El Poder Judicial fue escasamente utilizado por los concesionarios. Se recuerda tan solo un caso hasta el año 2001, por parte de tres empresas privadas de distribución de Lima, el cual fue resuelto por los tribunales a favor de la CTE.

Debido a que en el campo Judicial la regulación es un tema reciente, se viene analizando la posibilidad de recurrir al arbitraje en algunos contratos de concesión, como medio de solución de los conflictos.

Para los empresarios, los arbitrajes representan un espacio de conciliación y de equilibrio, alternativo al Poder Judicial, que les garantizaría procesos más rápidos.

5.7.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

En esta etapa, los recursos de reconsideración desarrollan con los mismos alcances de la Etapa II, con la diferencia de que los plazos se ampliaron a 15 días útiles para su interposición y 30 días útiles para su resolución.

Los casos que han recurrido a la justicia han sido pocos, ya que la mayoría de los recursos se agotaron, por lo general, con la resolución administrativa del OR. Recurrir a la vía judicial no es una decisión fácil de ser aceptada, pues se conoce los malos antecedentes en procesos llevados en ese fuero y su falta de especialización, factores sumados a las limitaciones institucionales analizadas en el capítulo anterior para el Poder Judicial.

Los contratos de concesión en la actividad de transmisión, promovidos por el Estado mediante procesos de promoción de inversiones, cuentan con un marco legal paralelo y específico en cada caso, según los contratos suscritos con los concesionarios en adición a las regulaciones usuales del OR. Estas inversiones cuentan con garantías contractuales que establecen arbitrajes nacionales e internacionales cuando sea necesario.

Esta última opción ha sido empleada en un solo caso, en el cual un experto internacional dictaminó que se trataba de un problema de aplicación tarifaria. Este caso correspondió a un conflicto entre el concedente (Estado) y la empresa concesionaria (Hydro-Québec) sin intervención del OR, pero sí estando obligado a cumplirla.

En materia de regulación tarifaria, son doce los procesos judiciales que se han emprendido y algunos continúan aún pendientes de solución (10 Acciones Contencioso Administrativas y 2 Acciones de Amparo). Este número es aún reducido si consideramos el número de resoluciones emitidas en el período (3%).

Varios entrevistados expresan la necesidad de crear una segunda instancia administrativa especializada en temas de regulación, a la cual se pueda recurrir antes de acudir al Poder Judicial. Ésta sería una última instancia de apelación en los procesos regulatorios relacionados con la fijación de tarifas.

Otra alternativa planteada es la creación de un tribunal económico autónomo, que se concibe como la última instancia de apelación en los procesos regulatorios relacionados con la fijación de tarifas. Su composición sería mixta, con profesionales especializados del sector que se regula y con especialistas en derecho, ciencias económicas y materias ambientales, si corresponde.

Las sentencias del Poder Judicial en los pocos casos que se han culminado no han generado la confianza suficiente por su deficiencia evidente. Ante esto, las decisiones en materia administrativa del OR deberían simplemente mejorarse por el mismo organismo, y no recurrir a otras instancias externas. Como sostiene un entrevistado del grupo Expertos:

“Creo que la reconsideración debería terminar en el propio regulador, y ello depende de la calidad e idoneidad del Consejo Directivo”¹⁵¹

El mayor problema de las reconsideraciones del OR es la legitimidad de sus resoluciones, ya que éstas son emitidas por una sola instancia (Consejo Directivo) al no existir otra.

5.8 Criterios de designación del Directorio

5.8.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

La Ley General de Electricidad no establecía requisitos para la nominación de los Delegados. Se asignó a su reglamento la misión del establecimiento de los requisitos y condiciones. El requisito relevante establecido fue que los

¹⁵¹ Entrevistado del grupo Empresas (03).

miembros deberían poseer título profesional y haber ejercido durante más de 10 años.

La Comisión de Tarifas Eléctricas en este período se encontraba integrada por diez miembros, quienes eran en su mayoría funcionarios de los organismos del Estado, designados por el Ejecutivo.

5.8.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

La Ley de Concesiones Eléctricas estableció los requisitos para ser Director de la CTE. Entre ellos, consideraba ser profesional titulado con no menos de 15 años de ejercicio, reconocida solvencia e idoneidad profesional, así como haber ejercido cargos a nivel gerencial durante un lapso de 5 años en instituciones de reconocido prestigio, nacionales o extranjeras, o acreditar estudios de maestría en economía o administración.

Hubo una combinación de profesionales de varias especialidades y académicos que permitió un desempeño multidisciplinario. Por primera vez, la experiencia no estaba circunscrita al campo sectorial, sino mayoritariamente al desempeño de puestos ejecutivos o empresariales en otras actividades; esto les dio independencia de criterio frente a las presiones de los grupos de interés. Los miembros del Directorio podían ser de diferentes profesiones (economía, abogados, administradores, etc.). Contar con una variedad de especialidades permitió analizar el tema regulatorio desde diferentes puntos de vista, lo cual fue positivo por su contribución a alcanzar soluciones equilibradas.

Las diferentes experiencias de los miembros garantizaron una renovación del OR, que anteriormente estuvo reservado solo para los ingenieros. Las decisiones del Directorio estaban legitimadas por el prestigio de sus miembros y por su capacidad profesional.

Se estableció prohibiciones en cuanto a la conformación del Directorio. Los miembros del Directorio no podían ser: funcionarios o empleados públicos;

accionistas, funcionarios o empleados de empresas reguladas; directores o funcionarios sancionados por actos de especulación o monopolio; familiares entre sí; ni podían tener juicios pendientes con el Estado.

Los resultados fueron positivos, ya que ningún Director estuvo relacionado laboral o directamente con los correspondientes Ministerios o entidades estatales, lo que otorgó independencia respecto a la politización.

5.8.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

Los requisitos para ser miembro del Consejo Directivo, al inicio de esta etapa, eran ser profesional con no menos de cinco años de ejercicio y contar con reconocida solvencia e idoneidad profesional. Se requería demostrar no menos de cinco años de experiencia en un cargo gerencial, y acreditar grado académico a nivel de maestría.

Las personas que integraron el Consejo Directivo, en general, eran expertos no sectoriales. Al igual que en la anterior etapa, los miembros fueron de diferentes especialidades (economistas, abogados, administradores), así como académicos y empresarios. Esto permitió apreciar la regulación desde varias dimensiones de la realidad social.

El Consejo Directivo asumió en esta etapa el manejo de ciertos temas que van más allá de la propia labor del OR, pero que finalmente la afectan o que trascienden a otros sectores, lo que legitima sus acciones en dicho campo. Esto permitió un acercamiento hacia los diversos actores y grupos de interés. En palabras de un entrevistado del grupo Empresas:

“(En el OR) he notado un cambio, sobretudo en el acercamiento con el mercado: hay diálogo, hay conversación, hay aproximaciones, escuchan (no necesariamente lo que se escucha se hace porque no es ese el rol), pero existe una apertura”¹⁵².

¹⁵² Entrevistado del grupo Empresas (08).

En agosto del año 2004, se modificó la Ley Marco de los Organismos Reguladores (LMOR) y se amplió los requisitos para ser Director. Se requiere ser profesional con no menos de diez años de ejercicio y que la solvencia e idoneidad profesional se demuestre con no menos de tres años de experiencia ejecutiva o cinco años de experiencia en áreas de competencia directa del organismo regulador.

Adicionalmente, se requiere contar con “estudios completos a nivel de maestría en materias relacionadas a la actividad objeto de competencia del organismo regulador”.

Existen diversas opiniones sobre la conveniencia de estos requisitos: Por un lado, aquellos que concuerdan en elevar el nivel de los Consejos Directivos y, por otro, aquellos que no los consideran válidos del todo por las limitaciones en el desarrollo de capacidades de regulación en el marco institucional del país. En palabras de un entrevistado:

“Si el director es a tiempo parcial, no es absolutamente necesario un rol especializado ya que está en la plana. Lo que se necesita son personas con mucha experiencia, pero no con conocimientos sectoriales especializados, y eso sí, intachables”¹⁵³

Para resguardar la independencia de los Directores, la Ley de Concesiones Eléctricas estableció, con relación a las incompatibilidades, que no podían acceder al cargo las personas vinculadas con las empresas eléctricas reguladas. La LMOR establece que los miembros del Directorio no pueden ser los titulares de más del 1% de acciones o participaciones de las empresas concesionarias.

Las prohibiciones de los funcionarios alcanzan a no defender o asesorar pública o privadamente causas ante el OR o ante terceros y persiste aún

¹⁵³ Entrevistado del grupo Regulador (01).

cuando hayan cesado en los casos que intervinieron directamente. Igualmente, están impedidos de recibir donaciones o atenciones en su favor, así como de admitir o formular recomendaciones en los procesos seguidos ante el Organismo.

Por mandato legal, los directores no pueden ser representantes legales o apoderados, empleados o asesores de las concesionarias, hasta seis meses después de haber concluido su relación. Igualmente, no pueden ser directores aquellas personas inhabilitadas o en quiebra por disposición judicial; las personas naturales declaradas insolventes; ni las personas que tengan incompatibilidades legales para asumir cargos en el Estado.

Con el objeto de resguardar la independencia de los Directores respecto de la política del Gobierno, no pueden asumir el cargo: diversos funcionarios públicos tales como los Ministros, Viceministros y Directores Generales de los correspondientes ministerios. Similar prohibición está establecida respecto al Contralor y Vice-Contralor.

Recientemente, se dejó abierta la posibilidad de que puedan acceder a ser Directores los funcionarios públicos, a pesar de los intereses directos que puedan tener con algunas áreas del gobierno, ya que su dependencia del Poder Ejecutivo o de un ministerio en particular podría limitar las decisiones a adoptarse por su relación directa con el ente que lo nombra, afectando su autonomía.

Si un director desempeña a la vez un cargo de confianza en un Ministerio, podría encontrarse expuesto al control y discrecionalidad directa de las máximas autoridades de las citadas entidades.

Un tema sobre el que ha tomado varios años lograr cierto consenso es que ni los inversionistas ni los usuarios deben formar parte del directorio del OR. En los primeros, es mucho más claro; en tanto que en el segundo de los casos surgen esporádicamente algunos reclamos especialmente en el Congreso.

Esto motivó que la LMOR contemple, en su última modificación, un Consejo de Usuarios de naturaleza consultiva, más no su incorporación al Consejo Directivo. En palabras de un representante de los consumidores entrevistado:

“Para ser parte de un Directorio, hay que ser imparcial, y nosotros no somos imparciales al igual que la industria y no queremos serlo”¹⁵⁴.

5.9 Personal calificado y adecuado

5.9.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

Los Directores percibían dietas por la asistencia a las reuniones, cuyo monto es similar a las percibidas por sus iguales en la principal empresa eléctrica de propiedad estatal.

Respecto al *staff* técnico, éste no podía exceder en número de 15 en total y debían ser profesionales calificados de especialidades relacionadas con los estudios de tarifas eléctricas. Las remuneraciones que se establecieron para el personal tenían un nivel equivalente al personal de calificación similar de las empresas estatales de servicio público.

Al final de esta etapa, el *staff* profesional de la Secretaría Técnica fue cambiado totalmente y se incorporó un nuevo equipo con la reforma sectorial. Algunos de los nuevos profesionales habían desarrollado su gestión técnica en las empresas del sector y participaron, en la siguiente década, junto con otros más jóvenes en los procesos de regulación.

5.9.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

Para garantizar el adecuado desempeño del OR, esta etapa empezó con el establecimiento de una serie de criterios en cuanto al equipo técnico. Según palabras de un entrevistado:

¹⁵⁴ Entrevistado del grupo Consumidores (04).

“Se buscó a los mejores profesionales y técnicos, y creo que se tuvo la suerte de conseguir a gente exactamente no contaminada. A pesar de que mucha gente venía de ELECTROPERU, una empresa pública estatal, era gente que no tenía ninguna vinculación con los intereses de cada uno de estos grupos a los cuales pertenecen estas empresas públicas”¹⁵⁵.

Se estableció que los Directores percibiesen una retribución mensual por asistencia a dos reuniones mensuales. En el caso del Presidente, su dedicación era a “tiempo completo”, lo que significaba cuatro retribuciones, que eran fijadas mediante Resolución Suprema considerando su “alta calificación profesional y experiencia empresarial”, así como la “importancia de las decisiones de orden técnico y económico que adopta la Comisión”.¹⁵⁶

Los niveles alcanzados eran equivalentes a US\$ 2.000/mes para los directores y de hasta US\$ 10.000/mes para el Presidente. Era posible igualmente encargar a uno de los Directores alguna actividad específica a tiempo completo, con lo que su retribución duplicaba.

La CTE contaba con una Secretaría Ejecutiva como *staff* técnico, conformada por un máximo de diez profesionales altamente calificados, y personal de apoyo eficiente conforme lo estipulaba la legislación entonces vigente.

Al Secretario Ejecutivo (Gerente) le correspondía el nivel equivalente al del Gerente General de la empresa concesionaria de distribución de Lima y al personal, niveles comparables con la industria.

El número de trabajadores se amplió posteriormente a 12 y finalmente a 20 personas, al asumirse las funciones de regulación de gas natural al conformarse la Comisión de Tarifas de Energía. En palabras de un experto sectorial:

¹⁵⁵ Entrevistado del grupo Regulador (28).

¹⁵⁶ Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas (1993) Artículo 18°.

“El nacimiento ha sido importante en el desarrollo del organismo regulador. La Comisión de Tarifas de Energía fue un núcleo sólido de gente selecta, que pudo manejar bien sus temas porque era pequeña. No ha crecido demasiado y lo que creció se ha apoyado sobre un núcleo estable y sólido. Creo que eso ha contribuido mucho”¹⁵⁷

Las remuneraciones del personal técnico no estaban sujetas a las disposiciones de la administración pública, ya que se encontraban amparadas bajo el régimen laboral privado. Para estimular la captación de profesionales capaces, su salario era equivalente al nivel de las empresas que actuaban en el mercado, lo que permitió captar recursos humanos de probada calificación e idoneidad.

El Reglamento de la CTE señalaba que la política sobre remuneraciones del personal era establecida por el Consejo Directivo, el cual podía reajustar directamente las remuneraciones del personal por ascensos, promociones o evaluación de rendimiento.

El Consejo Directivo aprobó directamente las remuneraciones con plena autonomía en el año 1993. Este atributo, que permitió la captación del personal, se fue perdiendo progresivamente por las restricciones introducidas en las correspondientes leyes anuales de Presupuesto General de la República a partir del año 1996, que limitaban dichos aumentos a una decisión administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas.

El personal recibió entrenamiento y capacitación importante. Fue parte activa en la reforma sectorial que conllevó a la Ley de Concesiones Eléctricas. El personal del OR actuó como contraparte del “Programa de Garantía Tarifaria” con el Banco Mundial, que reclutó a consultores internacionales que fueron la base para el desarrollo de los modelos tarifarios que se emplearon en las regulaciones que se iniciaron en 1993.

¹⁵⁷ Entrevistado del grupo Gobierno (03).

Se entrenó al personal en diversos foros y eventos internacionales que tuvieron lugar los años iniciales de la reforma, para luego replicarlos en el contexto nacional mediante conferencias y cursos que dictó el *staff* en su especialidad. Ello permitió contar con un equipo preparado y competente, capaz de hacer frente a las presiones de los grupos de interés (principalmente inversionistas y gobierno).

El objetivo fue tecnificar y capacitar al personal para que éste se especializara y poco a poco se fuera formando en el campo de la regulación tarifaria, nuevo en el sector electricidad. De esta forma, se buscaba reforzar el desarrollo de las capacidades administrativas en el marco institucional del país, con antecedentes recientes. Al respecto un entrevistado señaló:

“Y si hemos logrado eso, que sea una reforma con gente – yo siempre los he llamado los ‘ninja’– que es la que ha ejercitado las cosas, que ha movido la masa, ha hecho la operación de día a día”¹⁵⁸.

En el desarrollo de sus funciones, el pequeño equipo estuvo soportado por el apoyo de consultores nacionales e internacionales y de servicios (*outsourcing*), lo cual permitió aumentar el nivel del personal interno así como lograr credibilidad ante la industria y el gobierno.

El compromiso que asumió el *staff* y el directorio con la reforma emprendida en el año 1992, la comprensión de los roles que correspondía desempeñar a cada actor, la necesidad de promover la inversión en el sector y la institucionalidad como principal paradigma, constituyeron la garantía para el OR. En palabras de un inversionista:

“Es muy importante que el personal que ejerce esa autonomía tenga muy claro y esté suficientemente calificado en cuáles son los objetivos del regulador”¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Entrevistado del grupo Regulador (29).

¹⁵⁹ Entrevistado del grupo Empresas (02).

La continuidad institucional fue posible gracias al mantenimiento del equipo técnico que prácticamente fue el mismo desde el inicio de la reforma (1992), con mínima la rotación. Las variaciones que tuvieron lugar en el cargo del Secretario Ejecutivo (equivalente a Gerente General) fueron:

- Desde enero hasta diciembre 1993: Primer Secretario Ejecutivo. Fue transferido al Ministerio de Energía y Minas (MEM). Un año de gestión.
- Desde enero 1994 hasta febrero 1995: Segundo Secretario Ejecutivo. Fue transferido al MEM. Un año de gestión.
- Desde marzo 1995: Tercer Secretario Ejecutivo: 6 años de gestión en la CTE. Luego de la fusión, continuó en la misma función por dos años más.

Esta estabilidad facilitó una interacción importante entre el Consejo y el equipo técnico, generándose una sinergia positiva; esta relación permitió la complementariedad en sus respectivos roles. En palabras de uno de los entrevistados:

“Hay dos planos: El staff permanente y el Directorio que no es permanente. Siempre se necesita un equilibrio interno entre lo que el staff propone y lo que el Directorio quiere, lo que se resuelve a través de una dependencia mutua”¹⁶⁰.

En esta etapa se logró un importante reforzamiento de la imagen institucional y de la labor que realiza el OR. Esto ha conllevado al reconocimiento del prestigio del personal que lo integra, con capacidades técnicas comprobadas.

5.9.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

Los Directores perciben dietas por su asistencia a las sesiones, con excepción del Presidente del Consejo Directivo, quien percibe una retribución mensual por la naturaleza de su función y su dedicación a tiempo completo. Los niveles

¹⁶⁰ Entrevistado del grupo Regulador (01).

alcanzados son equivalentes a honorarios mensuales de US\$ 900 para los directores y de US\$ 8.000 para el Presidente.

A partir de la fusión CTE/OSINERG, la dedicación del Consejo Directivo se duplicó, al corresponderle atender simultáneamente las funciones de regulación de tarifas, y de supervisión y fiscalización del sector electricidad, gas natural e hidrocarburos.

OSINERG cuenta, para el cumplimiento de su función de regulación de tarifas, con la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria (GART), conformada sobre la base de la Secretaría Ejecutiva de la CTE. El número de trabajadores asciende a 24 personas. Si bien no existe una limitación explícita respecto a su número, las vacantes son aprobadas por la Presidencia del Consejo de Ministros.

La GART es el *“órgano técnico responsable de proponer al Consejo Directivo las tarifas de energía”*¹⁶¹. El Gerente Adjunto asiste a las sesiones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto.

Al personal del OR le corresponde una aplicación remunerativa bajo el régimen de la actividad privada. Ya no es posible que el OR determine directamente las remuneraciones, ya que se han introducido limitaciones en las leyes anuales de Presupuesto y en la Ley Marco. Las remuneraciones se establecen mediante Decreto Supremo, con las aprobaciones del Ministerio de Economía y de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Existe consenso entre los entrevistados en que al personal de un ente regulador se le debiera pagar adecuadamente conforme al mercado. Esto garantiza la regulación y la rotación del personal, ya que ante una eventual salida no puede interactuar con las empresas por un plazo de doce meses, como lo establece la normatividad.

¹⁶¹ PCM (2005). Reglamento de la Ley Marco de los Organismos Reguladores (Artículo 64°).

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.

El nivel de la gestión administrativa y el apoyo de consultoría calificada han sido similares a los alcanzados durante la Etapa II. La continuidad institucional fue alcanzada en virtud a que durante los últimos trece años el equipo técnico se ha mantenido, a diferencia de otras entidades estatales en las que existe una alta rotación. La innovación estuvo dada por nuevo personal que se asimiló rápidamente al modelo inicial.

La estabilidad del Gerente Adjunto de Regulación fue importante. Desde la fusión (5 años) hubo dos profesionales que ocuparon el cargo: el primero durante dos años y el segundo, por los últimos tres años. Ambos casos fueron ascensos del *staff* en el OR.

Una buena fijación de las tarifas es reconocida como fundamental y depende del *staff* con que se cuenta. Una mala regulación, restrictiva, puede ocasionar la quiebra de la industria y una fijación tarifaria generosa puede llevar a que los consumidores financien ineficiencias de los actores. En general, existe consenso entre los agentes que el personal del OR es calificado y de alto nivel.¹⁶²

En esta etapa, la capacitación ha sido menor si consideramos la madurez de la regulación desde el año 1993. No obstante, se reconoce la necesidad de mantenerla mediante cursos internacionales de postgrado y de especialización con las limitaciones administrativas y presupuestales que imponen las leyes en el Perú para el sector público en cuyo régimen opera OSINERG.

La contraparte válida del *staff* del OR son los profesionales de la industria, que cuentan con un alto nivel de entrenamiento e información. Ello obliga al OR a

¹⁶² Entrevistado del grupo Empresas (02): “En el tema de fijación tarifaria diría que tienen gente conocedora, gente profesionalmente buena y calificada”. Entrevistado del grupo Expertos (03): “Hablando de la electricidad, yo digo siempre que el personal que tienen en OSINERG es de alto nivel”.

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. En palabras de un inversionista entrevistado:

“Si te encontraras en una situación en donde la autonomía del regulador está consagrada y el regulador está compuesto por un grupo de gente absolutamente disparatada, el daño que pueden producir es tremendo”¹⁶³.

Existe consenso en cuanto a que la visión del *staff* debe ser de mediano a largo plazo, pues deben saber anticiparse y detectar los problemas de servicios en ese horizonte. Si las inversiones no fluyen normalmente, debe ser capaz de identificar esta situación, analizar las causas e identificar las soluciones de forma que se tenga un cierto grado de adaptabilidad a los cambios regulatorios.

Durante el año 2005, el OR, conjuntamente con el ministerio sectorial, propuso ante el Congreso un proyecto de ley de promoción de inversiones en la generación y transmisión de electricidad (“Libro Blanco”) que podría conducir a una mayor desregulación del mercado de generación mediante subastas y el establecimiento de un plan de transmisión que permita su expansión programada.

Los criterios técnicos empleados por el OR, como es usual, han sido cuestionados en las regulaciones, como parte del proceso establecido, especialmente por las empresas concesionarias privadas. Los entrevistados de este grupo de interés insiste que dichos criterios no deben estar divorciados de la realidad en la que ellos operan.¹⁶⁴

Los inversionistas entrevistados acusan malestar en tanto acusan al equipo técnico de cierta discrecionalidad, ya que consideran que la opinión del OR está más cerca de los consultores independientes que trabajan “con los

¹⁶³ Entrevista grupo de Empresas (02).

¹⁶⁴ Entrevistado del grupo Empresas (14): “Entonces que exista un criterio uniforme en lo técnico sin perder de vista el aspecto empresarial”.

catálogos del fabricante” y no necesariamente con el mundo real de las empresas.

Como contraparte, existen opiniones de los consumidores y de algunos políticos que acusan al OR de tener las “tarifas más altas de Latinoamérica” y las comparan con aquellas tarifas de economías subsidiadas o controladas. Esto corrobora la revisión de literatura que identifica a los OR en permanentes conflictos con los diferentes grupos de interés.

5.10 *Accountability* (Responsabilidad)

5.10.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

La rendición de cuentas de la gestión de la CTE se expresaba en los correspondientes anuarios estadísticos y memorias anuales de su gestión, que incluían los exámenes practicados por auditores independientes a los estados financieros, así como por el Órgano de Control Institucional y la Contraloría General de la República.

Los procedimientos tarifarios no eran difundidos y únicamente las resoluciones resultantes eran publicadas, para ser acatadas por las empresas concesionarias estatales. La regulación no tenía prevista una periodicidad de las revisiones de tarifas, por lo que no se aplicaban procesos explícitos y, por tanto, no se contaban con procedimientos ni obligaciones verificables.

5.10.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

Las rendiciones de cuenta, administrativa y financiera, continuó de manera similar a la primera etapa.

La CTE tenía la obligación de preparar periódicamente información que permitiera al sector electricidad conocer los procedimientos utilizados en la determinación de las tarifas, los valores históricos y esperados. La LCE

disponía que los informes relativos a las tarifas sean de conocimiento público, así como los indicadores respecto a los mercados.

Igualmente, tenía la obligación legal de publicar semestralmente un informe técnico de los procedimientos empleados en cada proceso, condición que fue cumplida desde la primera regulación, ya que en el Diario Oficial se difundió el informe final de cada proceso de regulación desde el año 1993.

La CTE tenía la obligación de publicar en el diario oficial las resoluciones que expedía en las que fijaba, revisaba o modificaba tarifas. Debía hacerlo en los plazos establecidos en el marco normativo.

Una forma de rendición de cuentas fue que otra entidad estatal como el organismo supervisor (OSINERG) pueda interponer ante la CTE recursos de reconsideración en representación de los usuarios.

En una investigación relativa a la inversión en el Perú se señala que la CTE publicaba sus resoluciones, procedimientos y adjudicaciones de estudios, en su portal electrónico, precisando que eso contribuía a la transparencia del organismo y que:

*“Asimismo, mediante publicaciones y boletines periódicos, este organismo difunde información sobre el desempeño de las empresas y sobre la evolución de las tarifas eléctricas en el país y en diversos países de la región, lo que facilita el análisis comparativo; inclusive están disponibles los diversos modelos de optimización, como los modelos JUNIN y CAMAC, utilizados en la optimización de los embalses, cuentas, despachos de energía, operaciones a costos mínimos, fijación de tarifas en barras, entre otros casos”.*¹⁶⁵

Los informes que emitía el órgano de control interno se presentaban directamente al Presidente de la CTE para su inmediata consideración por el Consejo, a fin de que disponga las medidas correctivas de ser el caso.

¹⁶⁵ Roca (2002: 59).

Paralelamente a la presentación de informes, el OR se encuentra en la obligación de rendir cuenta de su gestión técnica-profesional, así como administrativa y presupuestal. La rendición de cuentas técnica se brinda a través de la información sustentatoria de las decisiones tarifarias y los recursos de reconsideración.

En el ámbito administrativo se tenían los controles de la administración pública, especialmente en materia presupuestal y de control.¹⁶⁶

Existe consenso que la rendición de cuentas permite evaluar el desempeño y legitima la gestión del OR dentro del marco institucional del país. Esta debe ser utilizada como un mecanismo de supervisión y control de la gestión, a fin de evitar conductas inapropiadas y un deficiente desempeño. En tanto las cosas están en orden, no se presentan mayores inconvenientes para someterse a un examen.

La rendición de cuentas podría ser contraproducente a la autonomía del OR si es utilizada como una herramienta de presión y de control por parte del poder político. En esta situación, el regulador podría verse constantemente cuestionado y vigilado, lo que puede interferir la libertad y la independencia en la toma de decisiones.

Para evitar la injerencia política de la *accountability* como un elemento de presión ante su gestión, algunos inversionistas sostienen que la rendición de cuentas ante el poder político, se debe limitar con respecto a ciertos temas, como el presupuestario.

5.10.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

En esta etapa, el OR continúa con las auditorías administrativas alcanzadas en la segunda etapa, así como con la publicación periódica de los procedimientos

¹⁶⁶ Entrevistado del grupo Regulador (28): “Por otro lado hay que respetar las normas del presupuesto, es decir, nadie puede ser tan autónomo de hacer lo que le parezca o le que da la gana”.

y resultados de la regulación, según lo establece la Ley de Concesiones Eléctricas.

Al fusionarse la CTE y OSINERG, se perdió la posibilidad de que el ente supervisor interponga recursos de reconsideración, facultad que fue asumida paulatinamente por la Defensoría del Pueblo, sin haber llegado aún a ejercerla plenamente.

En esta etapa tuvo lugar la dación de la “Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas” que prevé que la función reguladora sea ejecutada con estricta sujeción a criterios técnicos, legales y económicos, garantizando mecanismos para la transparencia en los procesos de regulación y de acceso a toda la información utilizada.

El OR emitió, basándose en esta ley, los correspondientes procedimientos para la determinación de tarifas, en los que se precisa la unidad orgánica que interviene, sus atribuciones, los plazos, fechas de audiencias y aplicación de los recursos impugnatorios, así como el flujograma respectivo de cada proceso de regulación.

Los estudios y evaluaciones técnicas deben responder a una evaluación previa a su realización, conforme al “Principio de Actuación basado en el Análisis Costo-Beneficio”, que obliga al OR a efectuar los análisis correspondientes respecto a la racionalidad y eficacia de las decisiones que pueda adoptar.

La normatividad tarifaria que apruebe el OR requiere ser prepublicada, antes de que la decisión final aparezca en el Diario Oficial, con el fin de recibir comentarios de los interesados otorgándoles un plazo prudencial. Esto permite hacer predecible y someter a debate las normas que se emitirán.

Existe coincidencia en que debe exigirse una rendición de cuentas en materia económica, administrativa y técnica. Los usuarios, al aportar mediante una contribución al presupuesto del OR, tienen el derecho de conocer el uso de dichos recursos.

Se verificó que en el portal del OR se presenta información, de remuneraciones, presupuestaria y de adquisiciones, detallada. La rendición de cuentas conlleva la presentación de informes debidamente sustentados. Esto garantiza la transparencia y la confianza en cuanto a sus decisiones, promoviendo la confianza de los agentes y la legitimación, especialmente ante los usuarios.

Con relación al alcance de sus resoluciones, los entrevistados del poder político sostienen que el ente ante quien debe rendir cuentas es el Congreso, a través de la Comisión de Organismos Reguladores y Defensa del Consumidor. El OR es citado periódicamente por esta Comisión, así como por la Comisión de Energía. Esta posición no es plenamente compartida por los demás grupos de interés toda vez que se trata de una instancia política.

5.11 Transparencia

5.11.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

Las decisiones del OR se adoptaban con el voto favorable de no menos de 6 de los 10 miembros. Las resoluciones que aprobaban las tarifas eran publicadas en el Diario Oficial. Durante esta etapa, la Ley no obligaba al OR a desarrollar sus actividades sujetas a normas de transparencia y publicidad.

Los criterios utilizados en las decisiones tarifarias no eran publicados de manera abierta y general. La información y los procedimientos tarifarios se encontraban reservados y restringidos para un grupo determinado de personas y tenía que seguirse una serie de requerimientos legales para acceder a ella.

Esto generaba una serie de dudas sobre cómo se realizaba el desempeño y la gestión técnica de las decisiones tarifarias. Los escasos estudios técnicos, como la “Nueva Tarifa de Energía Eléctrica” desarrollada con el soporte del

Banco Interamericano de Desarrollo, distaban dramáticamente de los valores regulados.

5.11.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

La Ley de Concesiones Eléctricas estableció que el OR tenía la obligación de preparar periódicamente información que permitiera al sector electricidad conocer los procedimientos utilizados en la determinación de las tarifas, los valores históricos y esperados. Eran de conocimiento público los informes relativos al cálculo de las tarifas de cada actividad, así como indicadores relativos al mercado no regulado.

Esto obligaba a que las decisiones tarifarias se encontraran respaldadas por estudios técnicos, económicos y legales cuidadosamente sustentados, lo que permitía su posterior discusión y análisis entre los grupos de interés.

Los informes de los procesos regulatorios se mantenían disponibles para aquellas empresas o consumidores que se sintieran afectados. No existía una norma expresa que lo obligara, no obstante era posible conseguir los informes para emprender algún reclamo de manera oportuna. El libre acceso a la información sobre los procedimientos utilizados en la determinación de las tarifas garantizaba la autonomía y la independencia del OR.

La transparencia aseguraba el desempeño eficiente y eficaz del equipo regulatorio, que comprendía al Consejo Directivo y al *staff* técnico. Esto permitió que en esta etapa se legitime la independencia del OR frente a los grupos de interés, y se fortalezca su gestión.

La publicación de los criterios utilizados en la determinación de tarifas buscaba, además, reducir la asimetría de información que existía entre el regulador y el regulado. Su objetivo era equilibrar la información de los grupos de interés y ponerla al alcance de los demás agentes involucrados en el sector eléctrico, para así incentivar y promover la participación de los mismos.

Los procedimientos tarifarios eran parte de la Ley de Concesiones Eléctricas y de su Reglamento, documentos en los que se fijaba plazos de manera explícita, tal como las fechas máximas de presentación de propuestas por parte de las empresas, de las observaciones que debería efectuar el OR, de la absolución de observaciones por parte de los concesionarios, así como las fechas de publicación de las resoluciones y los plazos para su reconsideración.

El cumplimiento formal de los plazos y etapas de cada uno de los procedimientos regulatorios establecidos fue estricto, así como la puntualidad en las fechas de publicación, lo que generó el inicio de una tradición en la regulación del cumplimiento de las normas y sus plazos.

5.11.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

Además de mantener lo alcanzado anteriormente, esta etapa fue decisiva en la promoción de la transparencia de las funciones. El OR tiene la obligación de sustentar todas las decisiones y acciones que adopte. Los procesos regulatorios y las decisiones que se toman en esa materia, deben estar debidamente fundamentados, exhibidos y publicados.

El principal requerimiento al ente regulador, por parte de los grupos de interés, fue la transparencia y la difusión pública de sus procedimientos. La naturaleza especializada de la regulación de electricidad implica un alto conocimiento técnico y económico que origina asimetrías de información y de conocimiento, en lo cual el grupo de los consumidores presenta una desventaja natural.

El “Principio de Transparencia”, que establece el marco legal, define la actuación del OR de forma tal que sus decisiones:

“... sean conocibles y predecibles por los administrados. Las decisiones de OSINERG serán debidamente motivadas y las disposiciones normativas a que hubiere lugar deberán ser prepublicadas para recibir opiniones del público en

general...De ser pertinente se realizarán audiencias públicas a fin de recibir opiniones”¹⁶⁷

La publicación y exhibición de los criterios utilizados en la determinación tarifaria hace que el OR rinda periódicamente cuentas del desempeño de sus decisiones. Esto permite que el ente regulador tenga los controles y restricciones necesarios que garantizan el desempeño de sus funciones.

La transparencia cuenta con el principio de “Imparcialidad”, que obliga a aplicar las normas vigentes con igualdad de criterio y el de “celeridad”, lo cual permite que los procedimientos y plazos para la toma de decisiones sean de conocimiento público y que la actuación del OR sea oportuna y en el menor tiempo posible, previo análisis de la información solicitada o aportada.

La función normativa cuenta con requerimientos de transparencia, como la prepublicación del proyecto. Dicha prepublicación deberá contener el texto de la norma que se propone expedir, su exposición de motivos, y se establece un plazo para recibir comentarios y sugerencias. De ser necesaria, se programa la realización de una audiencia pública.

La transparencia del OR fue expresamente normada en el año 2002, a través de la “Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas”, que establece los mecanismos que permiten ejercer el rol basado en varios principios:

- Transparencia de la información: Libre acceso sin restricciones de los informes, estudios, dictámenes, modelos económicos y memorias anuales que constituyan el sustento de las resoluciones de tarifas.
- Plazos para acceder a la información: cinco días hábiles.
- Audiencias públicas: Se sustentan los criterios, metodología, estudios, informes, modelos económicos o dictámenes que sirven de justificación en la fijación de tarifas reguladas.

¹⁶⁷ Reglamento General de OSINERG (Artículo 8°).

- Audiencias privadas: Se registran cada una de ellas mediante actas.

Esta situación ha mejorado de manera sustantiva los procesos de regulación, con la aceptación casi mayoritaria de todos los niveles. Un entrevistado sobre el particular mencionó:

“Se trata de un avance tremendo. Yo pienso que está muy bien pero que siempre debemos pensar en mejorarlo. Esto puede ser a través de una capacitación de los que no están directamente involucrados en los detalles, como los usuarios o asociaciones que los representan o la Defensoría del Pueblo”¹⁶⁸.

La transparencia se alcanzará plenamente cuando los consumidores conozcan y comprendan la estructura de costos del servicio de electricidad que les prestan. Le corresponde al OR capacitar a los consumidores y empresas respecto a los procedimientos regulatorios que se utilizan en la determinación de las tarifas eléctricas. La aplicación de la Ley antes mencionada implantó un nuevo nivel de transparencia.

El proceso de regulación estándar está compuesto de varias etapas especificadas explícitamente en los procedimientos tarifarios. Los procedimientos de fijación de tarifas consideran un total de 16 pasos, que se presentan como ejemplo en la ilustración No. 21¹⁶⁹, siendo los más importantes:

- Publicación de toda la información del proceso en el portal Internet del OR (propuesta, observaciones, estudios, etc.).
- Tres audiencias públicas (una de ellas descentralizada): Sustento de propuesta, proyecto de resolución y reconsideración.
- Publicación del Proyecto de la Resolución que fija la tarifa regulada y una relación de la información que la sustenta.

¹⁶⁸ Entrevistado del grupo Regulador (01).

¹⁶⁹ Fuente: página Web del OR: www.osinerg.gob.pe (regulación de precios en barra de mayo 2005).

- Publicación de la Resolución que fija las tarifas reguladas con su exposición de motivos y estudios sustentatorios.
- Publicación de los resultados del proceso de regulación correspondiente.

La transparencia ha tenido en esta etapa importantes avances a favor de un mayor equilibrio de fuerzas, lo que ha influido en las decisiones del OR. En palabras de uno de los entrevistados:

“... este equilibrio permite que con el tiempo el regulador no tome decisiones equivocadas. La situación de hoy en día en la regulación peruana está mucho mejor que al inicio de la reforma. Por más que se diga que se ha perdido un poco de autonomía, hay un poco más de equilibrio entre las partes”¹⁷⁰.

La publicación de las decisiones en los medios de comunicación (periódicos e *Internet*) no garantiza por sí sola la transparencia de la gestión del OR. Ésta será efectiva en la medida que todos los grupos de interés cuenten con personas que pueda entender los criterios técnicos que se están debatiendo y que puedan formularse las debidas observaciones en cada caso.

Las audiencias públicas permiten el acceso a la información utilizada por los organismos reguladores y presentan, ante un auditorio, los criterios, metodología, estudios, informes, modelos económicos o dictámenes que sirven de justificación en la fijación de las tarifas reguladas.

Las audiencias públicas en cada proceso regulatorio se realizan de manera directa y presencial en la capital Lima. Se utiliza sistemas de video conferencia para la realización de las audiencias descentralizadas en las provincias, en forma simultánea, asegurándose la posibilidad de participación con voz e imagen de los asistentes.

Las audiencias públicas son abiertas a todos los interesados y garantizan la participación de todos los agentes involucrados, de modo que puedan

¹⁷⁰ Entrevistado del grupo Regulador (01).

presentar sus opiniones o discrepancias dentro del marco de la reunión y de la materia sujeta a regulación. Estas audiencias han constituido un espacio adecuado donde los actores pueden reflexionar y dialogar sobre temas que interesan al sector.

Se ha incentivado la participación de los grupos de interés en las audiencias públicas, lográndose la participación de las empresas concesionarias, los representantes de los consumidores y la Defensoría del Pueblo, así como de algunos políticos y congresistas. La conducción técnica de las mismas ha mantenido un nivel adecuado, aún cuando los consumidores no cuentan con una representación relevante por las asimetrías que enfrentan.

Proceso de Fijación de Tarifas en Barra

Establecido mediante Resolución OSINERG N° 0001-2003-OS/CD y modificatorias

PROCESO DE FIJACIÓN DE TARIFAS EN BARRA MAYO 2005

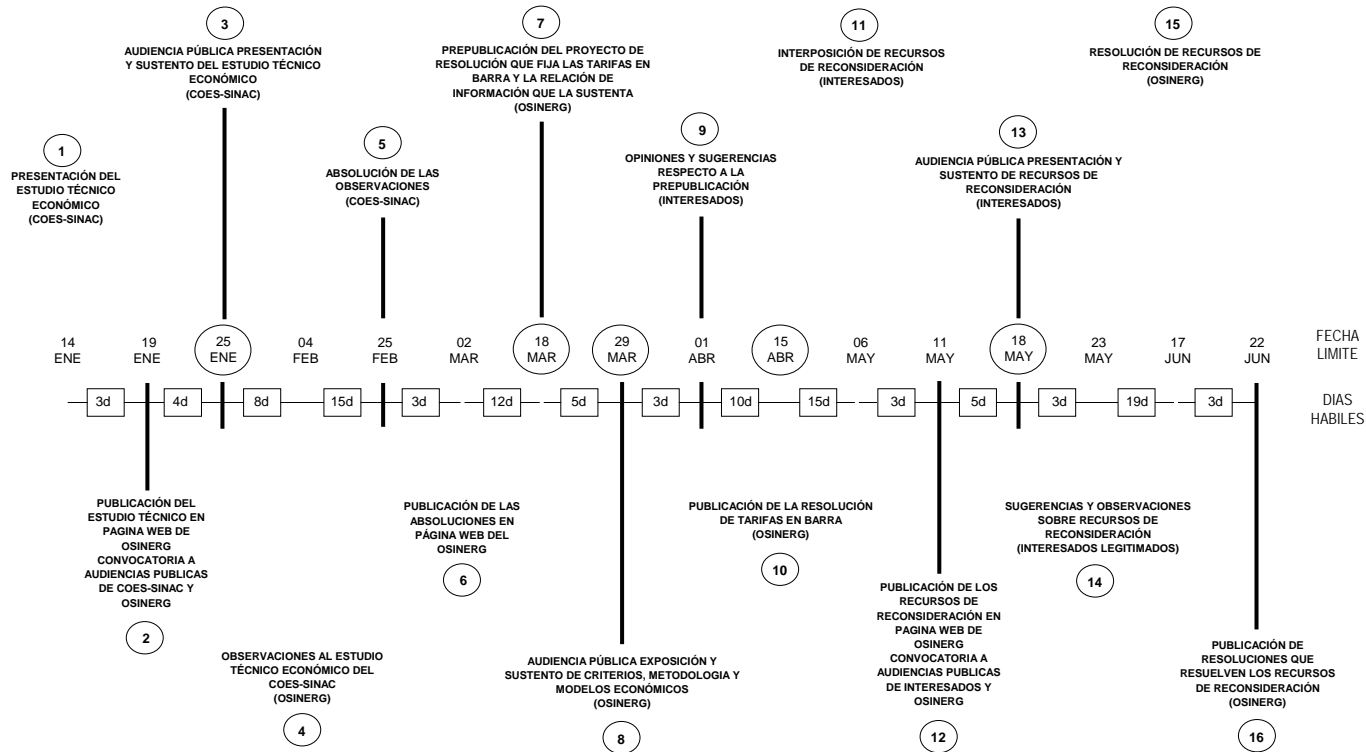


Ilustración 19. Cronograma de un proceso de regulación empleado en la Etapa III.

Fuente: OSINERG

6 Contribuciones de la investigación y conclusiones

La presente sección integra los resultados de los dos capítulos anteriores mediante la discusión y análisis de los conceptos encontrados en las características institucionales del Perú en cada ciclo político y los atributos de autonomía de su Organismo Regulador de Energía (OR), a fin de dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas.

Mediante un análisis histórico retrospectivo de los últimos veinte años que comprendió el estudio, se presentan a modo de discusión los principales temas relevantes que distinguen cada ciclo y emergen de la observación en profundidad de la estructuración de las características del diseño del OR. Adicionalmente, se presentan las limitaciones del estudio dado su carácter instrumental y la experiencia reciente de esta innovación en el país.

También se exponen las conclusiones de la investigación, obtenidas a partir de la información previamente construida y comparada de los Capítulos 4 y 5, identificándose aquellos aspectos que caracterizan directamente a la dotación institucional en su relación con los atributos de la autonomía mediante el análisis que identifica la regulación y el cumplimiento de los objetivos institucionales del OR.

La evolución favorable del sector electricidad operando en el nuevo entorno, luego de la reforma, ha sido el resultado del nuevo diseño del marco regulatorio y del ente encargado de implementarlo. Las conclusiones recogen aquellos aspectos relevantes que los distinguen comparativamente entre las etapas analizadas que presentan diferencias singulares en cada una de ellas y permiten enriquecer los resultados por los cambios de política sucedidos.

Las contribuciones del estudio, incluidas en el capítulo, corresponden a aquellos conceptos aún no integrados formalmente en la teoría y que son los aspectos distintivos del caso en particular, obtenidas luego del análisis

inductivo que se practicó. Estas permiten conocer los aspectos claves o críticos que caracterizan a la institucionalidad y democracia peruanas y al organismo regulador en particular, como lecciones aprendidas de la experiencia estudiada.

Finalmente, las recomendaciones y futuras investigaciones permiten presentar las orientaciones deseables y las líneas de investigación que el autor propone para los próximos estudios respecto a los temas institucionales y de desarrollo de los organismos reguladores operando en entornos no consolidados.

6.1 Discusión

Las reformas emprendidas en el mundo en el sector electricidad durante la última década significaron la creación de organismos reguladores autónomos, en la denominada “era de la regulación”, por su difusión generalizada. Esta reforma tuvo un impacto temprano en el Perú (año 1992), antecedido en Latinoamérica únicamente por Chile. Se rediseñó su marco normativo e institucional ante el problema de las inversiones en este sector.

En la presente investigación, el análisis comprende un período de 20 años (1985-2005) que permite conocer el devenir histórico en un horizonte de operación relevante luego de la reforma. Se ha evaluado tres ciclos de política presentes en ese período, caracterizados por diferentes perspectivas y entornos, propios de un país en vías de desarrollo.

El presidencialismo imperante en la primera etapa (1985-1990) y su hegemonía en la vida nacional, el control de la Agenda Legislativa, la ausencia de contrapesos eficaces y la tradición estatal en el manejo de los servicios públicos, significaron el control gubernamental de las instituciones de regulación, como parte del programa económico que terminó en una de las mayores crisis nacionales que se recuerde y la precariedad en la prestación del servicio de electricidad.

El control del organismo regulador (OR) se ejerció por la debilidad de éste y la decisión política de intervenirlo. Perú adolecía de una enorme brecha de infraestructura en electricidad, que la situaba entre las economías con menor cobertura en la región y recursos de inversión escasos. Además, la crisis social desembocó en una subversión terrorista sin precedentes, cuya actividad atentó contra los activos del sector electricidad.

La dotación institucional en esta etapa no fue compatible con el diseño del OR. El organismo se caracterizó por su falta de autonomía, abierto a la intervención y carente de los atributos necesarios frente al riesgo de politización, con una abdicación total de sus funciones y objetivos ante el predominio del gobierno en sus decisiones.

La segunda etapa (1990-2000) se inicia con una crisis en el sistema democrático nacional, que acaba con los partidos políticos tradicionales. Estos últimos perdieron credibilidad, lo que dio lugar a que emerjan como alternativa movimientos circunstanciales e independientes, dirigidos por *outsiders*. La situación se mantiene durante los últimos 15 años y hasta la elaboración de la presente investigación.

En esas circunstancias, y en medio de un régimen democrático en lo formal y de características autoritarias en los hechos, se implementó la reforma sectorial durante una interrupción institucional. A partir de entonces, se contó con un Poder Ejecutivo hegemónico basado en la figura presidencial y con características similares a la etapa anterior, pero con una visión clara de la importancia de promover la inversión privada en el servicio público de electricidad, ante la ausencia de recursos.

Esto significó en los hechos que el entramado institucional del país influyera significativamente en el rediseño completo del organismo regulador de energía, a partir de un marco normativo-tarifario muy preciso y un marco institucional que controlara principalmente la acción arbitraria del gobierno y, en general, los riesgos de politización dados los antecedentes previos.

Las características de la industria de poseer activos hundidos y horizontes de recuperación de inversiones de largo plazo, llevaron a otorgar independencia al OR y diseñar sus atributos de forma tal que se garantizara una actuación profesional y predecible que permitiera dar condiciones a la inversión privada, a la par de contar con tarifas de electricidad eficientes que favorecieran a los consumidores existentes y potenciales.

Las diferencias en las características institucionales del país, entre la primera y segunda etapas, no fueron dramáticas en cuanto a presidencialismo y control de la agenda legislativa se refiere, que en un caso llevó a intervenir a los OR y en el segundo a otorgarle autonomía como consecuencia de decisiones políticas. La bicameralidad o unicameralidad en cada etapa no fueron determinantes ni decisivos por la mayoría congresal del gobierno.

No obstante lo anterior, sus resultados fueron diferentes si consideramos la apertura a la inversión privada como soporte al desarrollo de infraestructura en el servicio público de electricidad y la credibilidad y sostenibilidad que pueda otorgar un OR operando con reglas más predecibles y con mandato independiente como producto de su diseño y del ejercicio de su autonomía.

El diseño del OR en la segunda etapa tuvo protecciones de partida que lo fortalecieron frente a las debilidades del marco institucional del país. Cuando el poder político buscó intervenir, no fue fácil, por el control de los riesgos previstos en precio y político, así como por los compromisos de largo plazo que se asumieron al promover las inversiones en el Perú a partir de un marco legal estable.

Al encontrarse operando el OR entre los grupos de interés (gobierno, inversionistas y consumidores), las decisiones que se adoptaron no fueron de total satisfacción para todos ellos. Tampoco podría haberlo sido, ya que cada uno aprecia con sus propias conveniencias y puntos de vista. Solo una evaluación de largo plazo puede justificar o explicar la actuación del regulador, así como identificar sus reales fortalezas y debilidades.

La última etapa (2000-2005) corresponde a un reestablecimiento democrático formal, aún cuando no hubo cambios significativos en las reglas institucionales del país. Se pasó de un régimen presidencialista a uno mixto, al recobrar el Congreso su rol, sumado ello a que el partido de gobierno no tenía mayoría en el Congreso, lo que constituyó un contrapeso. No se puede dejar de mencionar la influencia del Ejecutivo en las decisiones finales.

Las características institucionales del país y los cambios señalados no afectaron significativamente al OR, al encontrarse diseñado y dotado de autonomía y atributos que blindaron su actuación. La apertura democrática y la permanencia del modelo trajeron al OR mayor transparencia y una saludable rendición de cuentas, así como mayor apertura en el debate de las propuestas de tarifas, factores todos ellos que fueron capitalizadas positivamente.

Con relación al desarrollo de las inversiones en la infraestructura de electricidad, no llegaron a concretarse en la dimensión deseada, pues fluyeron con algo de retraso. Las reformas y promoción de inversiones no se ejercieron con el nivel necesario, lo cual limitó su desarrollo especialmente fuera de la capital.

En esta tercera etapa, el marco institucional del país influyó provocando algunos cambios, respecto a la etapa anterior. Los aspectos sociales se arraigaron más en las decisiones del gobierno y del Congreso; se creó, por ejemplo, el Fondo de Compensación Social Eléctrico como subsidio cruzado interno, pero sin afectar los ingresos de los concesionarios, y en una dimensión moderada.

Las injerencias del Ejecutivo en esta etapa no fueron significativas, a excepción de las ocurridas durante los últimos dos años. Este hecho adquiere importancia si consideramos que puede generar un precedente en cuanto a las modificaciones normativas al marco legal de la regulación. En el pasado, hechos de este tipo fueron mucho menores, y se caracterizaron por la participación directa del grupo de interés gobierno.

Con relación a la captura del OR por parte de la industria, no se presentan antecedentes relevantes y únicamente aparece la influencia del operador estatal único durante la primera etapa, y previamente a la reforma. Más adelante, no se evidencia la aparición de este factor, aún cuando a nivel del Poder Ejecutivo intentaron influir en la adecuación del marco normativo.

Las preguntas de investigación planteadas nos ayudaron a vislumbrar la importancia de analizar en profundidad la conformación de un OR apropiado a la dotación institucional del país. En su estudio se apreció que, en tanto no se creen las condiciones para su actuación autónoma mediante el diseño de sus atributos, en un país como el Perú, el gobierno tiene la posibilidad de sobrepasar sus roles a través de la politización, con la consecuente afectación a la inversión.

6.2 Limitaciones

El carácter instrumental del estudio de caso, aplicado a una experiencia relevante como es el OR de Energía en el Perú, nos limita la generalización, aún cuando se trate de la institución con mayor tradición y antecedentes en el país. Lo que nos brinda es un entendimiento en profundidad de su ejercicio y de su entorno, conclusiones que serán de utilidad a otros casos en la medida que se continúe con las investigaciones en la materia.

A pesar del tiempo transcurrido desde la reforma, al ser la regulación de electricidad una experiencia reciente, los resultados del ejercicio del rol regulador del Estado a través de una agencia autónoma no han formado parte de estudios relacionados en el Perú. La cultura regulatoria es todavía un tema por desarrollar entre los agentes públicos y privados para lograr su adecuada comprensión.

Las investigaciones sobre regulación en ámbitos académicos son igualmente limitadas en la región. El énfasis de los trabajos realizados ha estado en el marco regulatorio y en los métodos de regulación, antes que en temas

institucionales de crucial importancia como es la autonomía o sus atributos. Sin la autonomía, probablemente los demás temas quedarían en el papel sin poderse aplicar con propiedad.

En cuanto a los aspectos metodológicos, la generación de códigos para iniciar el análisis del caso requirió flexibilidad, por cuanto se estaba confirmando, por un lado, el marco conceptual todavía no estandarizado en lo que se refiere a los atributos del OR y, por otro, se aceptaron nuevos códigos que emergieron especialmente en el marco institucional de manera similar a una teoría fundamentada.

Un aspecto que se cambiaría, como una autocrítica en la investigación, es el método de recolección de datos, para dotarlo de una naturaleza más integrada. El segundo protocolo de entrevistas surgió debido a que el primero se concentraba más en un fenómeno contemporáneo que en una visión histórico-retrospectiva de la experiencia analizada. Cabe recalcar que nuestra investigación busco recoger información de los últimos veinte años.

6.3 Conclusiones

6.3.1 De las características institucionales del Perú

En los últimos veinte años, cambios significativos han tenido lugar en las políticas económicas aplicadas, pasando éstas desde un neo-estructuralismo con controles de precios, desequilibrios macroeconómicos y terrorismo creciente, hasta un sistema neoliberal con reformas estructurales en la economía. Los cambios conllevaron a una apertura a la inversión privada, liberalización de los precios, estabilidad macroeconómica, política anti-subversiva y corrupción gubernamental.

Durante el último quinquenio, la política económica mantuvo la estabilización macroeconómica de la década anterior, otorgando un mayor énfasis a los aspectos sociales, con crecimiento sostenido en la producción, ausencia de

una reforma del Estado y una virtual interrupción en las concesiones de infraestructura de los servicios públicos.

El fracaso de los partidos políticos y el surgimiento de los *outsiders* han sido las principales características de las dos décadas analizadas. Los partidos políticos, de manera sucesiva, no fueron capaces de resolver los problemas económicos y sociales. Al final de los mandatos de gobierno, la votación popular les fue adversa en todas las últimas experiencias democráticas, y no existen antecedentes de que algún partido haya retornado al poder.

Los gobiernos de los *outsiders* Fujimori y Toledo durante los últimos 15 años fueron el resultado del rechazo popular a los partidos tradicionales y el surgimiento de independientes en un entorno electoral demasiado permisivo, con reglas que propiciaron la fragmentación.

Las reformas estructurales iniciadas permitieron al Estado evolucionar desde su rol empresario de los servicios públicos a un rol regulador. En este nuevo rol, el Estado sería el encargado de la fijación administrativa de las tarifas y de la supervisión, basándose en las normas y estándares de la concesión.

Si bien existen importantes avances, el rol regulador aún no se ha consolidado plenamente, por no haberse completado la reforma, por la aún escasa cultura desarrollada en el país en la materia y su insuficiente difusión en la sociedad.

6.3.1.1 Poder Ejecutivo, Legislativo y su interrelación

El presidencialismo marcado que vivió el país durante los primeros 15 años del período en análisis fue consecuencia de la mayoría congresal del partido de gobierno antes que de una situación de derecho. Los últimos 5 años han evidenciado que, ante la falta de esta, la figura presidencial ha tenido los contrapesos del Congreso proyectándose un esquema mixto.

La influencia del Poder Ejecutivo y del Presidente es aún grande, dada su potestad de nombrar y destituir ministros sin mayores limitaciones. Cuenta con

atribuciones legislativas y normativas directas, y en mayor proporción que el Poder Legislativo. Su poder de veto a las leyes, la legislación delegada, la legislación de urgencia y la iniciativa legislativa preferente hacen del Ejecutivo el principal poder del Estado, y hegemónico en tanto cuenta con el control del Congreso.

Por su parte, el Congreso tiene un papel preponderante cuando no existe mayoría oficialista. En ocasiones pasadas, esta situación trajo como consecuencia golpes de Estado y gobiernos militares. Recientemente, se produjeron la disolución del Congreso en 1992 y el enfrentamiento entre poderes, así como amenazas periódicas de destitución del Presidente entre el 2002 al 2005, imitando experiencias similares en la región.

El Poder Legislativo ejerce el control político y la función fiscalizadora del Ejecutivo, aprueba el Presupuesto Nacional y autoriza al Presidente de la República para salir del país. El control político incluye las interpelaciones, la censura ministerial, las estaciones de preguntas, los pedidos de información y las comisiones investigadoras.

La bicameralidad vigente durante los ocho primeros años del período de análisis fue cuestionada por su lentitud y duplicidad, ya que en la práctica no había diferencias entre ambas cámaras, por el tipo de elección al que se encontraban sometidas. No se evidenciaba la reflexión o revisión como principales fortalezas de este esquema.

El sistema unicameral, vigente a partir de 1993 con la nueva Constitución, permitió adoptar decisiones más rápidas, pero en algunos casos con escasa revisión. Por su origen, se le ha calificado injustamente como antidemocrática y autoritaria, olvidándose de la existencia de varias democracias en otros países con una sola cámara.

Los problemas de fondo están más allá de la existencia de una o dos Cámaras Legislativas. Principalmente, los problemas han sido: la mayoría en el Poder Legislativo, su eficacia, los mecanismos de control que no son exclusivos de un

sistema bicameral, la calidad de los representantes, el sistema de elección en distrito nacional único y la fragmentación de los partidos, que actualmente son diez en el Congreso lo que impide contar con interlocutores válidos.

6.3.1.2 Desprestigio del Congreso

La influencia del Poder Ejecutivo en la dación de leyes ha sido muy importante en todos los períodos de gobierno, por su mayor continuidad y por los equipos técnicos con los que cuenta. El Poder Legislativo ha devenido en un marcado desprestigio por la baja calidad de sus propuestas y decisiones, además del oportunismo, tanto del oficialismo como de la oposición, al no haber sido capaz de presentar propuestas consensuadas.

La mayor parte de la legislación ha sido, sino preparada, dictada directamente por el Poder Ejecutivo, haciendo uso de sus facultades. Estas las viene empleando de manera creciente a través del mecanismo de observación de las leyes, el cual aplica antes de promulgarlas a aquellas con las que no concuerda. De esa manera anula virtualmente la ley, ya que en los hechos, muy pocos casos han sido confirmados por el Congreso.

6.3.1.3 División de poderes

La división de poderes ha dependido en el país de la mayoría congresal por parte del partido de gobierno. Cuando esta mayoría se ha dado, no se ha respetado la división de poderes y se ha producido un desborde de la hegemonía del Ejecutivo. El retorno a un sistema más equilibrado durante los últimos cinco años, ha mejorado los límites jurisdiccionales.

La pérdida de credibilidad de los poderes del Estado ante la población se expresa, no solo como una crisis económica, sino como una crisis de institucionalidad, más profunda y generalizada.

6.3.1.4 Poder Judicial

El Ejecutivo, usando diversas estrategias, ha tratado siempre de controlar o someter al Poder Judicial, sea limitando su presupuesto, interviniendo en el esquema de nombramiento de jueces y fiscales, afectando la provisionalidad de sus designaciones (hasta el 70%) y presionando para la modificación de la composición de los juzgados en los casos que le pudieran afectar.

Si bien durante el último gobierno se ha mejorado sustancialmente el respeto a la autonomía del Poder Judicial, en especial en el nombramiento definitivo de jueces, aún no se ha logrado revertir esta imagen generalizada de contar con un Poder Judicial inoperante.

La problemática del Poder Judicial se refleja en la falta de sistemas administrativos confiables y en la excesiva demora de los procesos judiciales, factores que vienen acompañados de constantes acusaciones de corrupción.

Esta situación lleva a que de manera unánime todos los grupos de interés y expertos en regulación de electricidad otorguen escasa credibilidad a las reformas judiciales emprendidas y futuras, por los antecedentes de las experiencias previas. Nadie desea que su conflicto sea llevado al Poder Judicial, al no existir la garantía de imparcialidad en las sentencias, ni una certeza acerca del tiempo que tomará dicho proceso.

6.3.1.5 Capacidades administrativas, aspectos sociales e informales

Asumir el nuevo rol de regulador ha significado para el Estado un cambio de paradigma. Fue necesario captar y preparar personas, especialmente para los procesos de reforma y para las labores de regulación. El alejarse del rol empresarial y crear instituciones autónomas representó emprender una nueva misión que requería de diferentes destrezas y capacidades especializadas en el personal, las que se han venido consolidando en los últimos años.

En el período de análisis, el terrorismo fue el fenómeno que generó las mayores incertidumbres en la inversión, al mismo tiempo que falta de credibilidad de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Esta credibilidad ha ido mejorando conforme se retomó el control político y militar, y se capturaron a los cabecillas de los grupos armados.

Las reformas emprendidas en la economía, y en particular en los servicios públicos, han generado la confianza necesaria de su no reversibilidad, aún cuando no faltaron algunos intentos aislados de modificarlas radicalmente lo cual finalmente no prosperó en el Legislativo.

6.3.1.6 Perspectiva General

La mayor reforma pendiente en el Perú es la correspondiente al Estado propiamente y a sus actores políticos. Las reglas de elección de autoridades, la calidad de las autoridades y la estructuración de verdaderos partidos son los temas críticos de la próxima década. De no resolverse, los mecanismos informales terminarán otorgándonos las soluciones.

6.3.2 De la autonomía del organismo regulador

Durante el período de análisis, la autonomía en la regulación de tarifas por parte del OR ha pasado por tres etapas. La primera se caracteriza por una total abdicación de su rol y una fuerte intervención del poder político de manera directa, lo que conllevó a resultados inconsistentes. Las dos etapas siguientes se definieron por la reforma de su estructura y consolidación inicial, que permitió ejercer la autonomía, para luego reforzar dicho ejercicio con una mayor transparencia y apertura.

La correspondencia entre la dotación institucional de cada etapa (ciclo político) y la autonomía del OR fue directa, La influencia del marco gubernamental fue determinante en el funcionamiento del OR, a partir de las reglas de conducta establecidas para la regulación en cada gobierno.

En su primera etapa, el Presidencialismo del Poder Ejecutivo con su mayoría congresal llevó al país a un modelo económico con controles de precios, que terminó en crisis macroeconómica y política. Se condicionó el funcionamiento del OR de forma tal que sus decisiones eran revisadas por un órgano del gobierno, vulnerándose totalmente su autonomía, la cual no contaba con un diseño apropiado.

En la segunda etapa, el presidencialismo se fortaleció y se dio apertura a la inversión privada. Esto determinó la reestructuración de los OR, otorgándoles autonomía institucional y respeto a su funcionamiento en un entorno formalmente democrático, pero autoritario. La decisión política de dar apertura a nuevos capitales trajo consigo el rediseño del marco de regulación.

El objetivo fue separar los roles empresarial y regulador del Estado. Correspondía resolver las materias tarifarias en el nivel del OR, ante las debilidades del marco institucional. En general, esta decisión correspondió a una política general de reforma del Estado empleada en diversas áreas de la economía, como una forma de crear un marco apropiado para atraer inversiones a un país con enormes brechas de infraestructura.

La tercera etapa, caracterizada por una dotación institucional más equilibrada en los poderes, llevó a un fortalecimiento de la transparencia, como una de las características principales de la autonomía del OR. Se continuó con el modelo, mejorándose los requisitos para los directores y personal, aún cuando la dotación institucional influyó en el deterioro progresivo de algunos atributos, según se indica más adelante.

El siguiente cuadro presenta la caracterización de cada etapa durante los últimos 20 años de ejercicio de la función reguladora en el Perú:

ETAPAS	Características
I. Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) 1985-1990	Creada en el año 1982, a través de la ley sectorial. Responsable de la regulación de las tarifas de electricidad a las empresas concesionarias de propiedad del Estado. Caracterizada por una falta total de autonomía institucional con injerencia política en sus decisiones. En la práctica quien regulaba era el Ministerio de Economía y Finanzas. Llevó a desempeños del sector con enormes pérdidas económicas y baja cobertura del servicio (menor al 50%).
II. Comisión de Tarifas Eléctricas/ Comisión de Tarifas de Energía (Electricidad y Gas Natural) 1990-2000	Reformada en el año 1992 a través de la nueva ley sectorial como parte de los cambios estructurales del Estado. Responsable de la regulación de las tarifas de electricidad con separación de actividades en la industria (generación, transmisión y distribución) y en un entorno con participación privada y pública en la gestión empresarial. Se caracterizó por una autonomía institucional marcada, las decisiones correspondieron a un marco regulatorio más preciso y al Consejo Directivo conformado por personalidades independientes. El desempeño de las empresas concesionarias permitió que se alcancen rentabilidades razonables por sus inversiones. La cobertura del servicio alcanzó al 72% de la población
III. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG (Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria) 2000 -	Integración de funciones de los organismos de regulación y fiscalización, a partir de la revisión institucional general de la ley marco de los organismos reguladores. Caracterizada por una autonomía institucional mejorada en la ley de transparencia de los procesos de regulación y de algunas restricciones iniciadas en el año 1998 en los aspectos presupuestales, remunerativos y funcionales. Se consolidó la reforma iniciada en la segunda etapa, no obstante no haberse completado el programa de participación privada en generación y en las empresas de distribución de provincias. La cobertura de electricidad a fines del año 2005 es del 78%

Ilustración 20. Ejercicio de la función reguladora. Caso energía en el Perú

La autonomía del OR, luego de transcurridos trece años desde su reforma, se constituye en un elemento crítico para promover la eficiencia en la actividad sectorial y otorgar los mecanismos para incentivar la inversión en una actividad con altas tasas de crecimiento y déficit de cobertura, a través de las tarifas económicas como señales de largo plazo.

Los grupos de interés en la regulación de electricidad (inversionistas, consumidores y poder político) coinciden en que la independencia del OR es una condición indispensable para la credibilidad de la inversión y sostenibilidad de la actividad. Esto corrobora la opinión de los investigadores de la regulación de mercados y la experiencia internacional, que identifican a la autonomía como la piedra angular de las reformas emprendidas en el mundo.

La autonomía alcanzada por el OR del sector energía peruano, no obstante sus limitaciones, permite extrapolar sus alcances como un caso de referencia en Latinoamérica, por los resultados obtenidos y el nivel de desarrollo institucional logrado en la última década, en medio de un difícil entorno democrático y político. Se trata de una “isla de eficiencia”, necesaria de mantener y mejorar.

Partiendo de una total abdicación de su rol, el OR pasó a aprobar directamente las tarifas, a través de su Consejo Directivo, basándose en estudios técnicos, económicos y legales, y en un cumplimiento riguroso de las normas de transparencia que legitiman los procesos de regulación. Esto permitió sanear financieramente el sector y dotarlo de perspectiva.

6.3.2.1 De los atributos

El mandato otorgado y la independencia del poder político previsto en la ley sectorial de 1992, establecen con claridad su distancia del ministerio sectorial y del Ministerio de Economía y Finanzas, corrigiendo viejos defectos que lo vulneraron en el pasado. En general, esta condición fue respetada durante los últimos quince años.

En los últimos dos años, hubo cambios normativos del ministerio sectorial que afectaron el marco regulatorio que aplica el OR, como resultado de los pedidos de los inversionistas ante una coyuntura de sequía y, posteriormente, por las presiones populares ante el ajuste de los precios de los combustibles en la generación. Esta constituyó una señal preocupante, al ser percibida como un inicio de la injerencia de un grupo de interés, que podría provocar un deterioro progresivo.

La estabilidad de los Consejos Directivos del OR ha sido una fortaleza en su gestión. Luego de la reforma, el mismo directorio permaneció 8.2 años con ligeros cambios (promedio de duración del mandato de 6.9 años). Luego de la fusión y del cambio total del directorio, el promedio es aún menor por el tiempo transcurrido (4.5 años), evidenciándose una mayor rotación de los directores.

El nombramiento de los Consejos Directivos a través de Resoluciones Supremas firmadas por el Presidente de la República, si bien ha generado muy pocos reclamos individuales, no otorga una confianza plena. La propuesta consensuada es que su designación o ratificación sea realizada por el Congreso, en forma similar a como sucede en otros organismos con autonomía constitucional.

Los requisitos de designación de los directores se volvieron cada vez más estrictos. Dichos requisitos, con rango de Ley, exigen una mayor calificación académica a sus integrantes, requiriéndoles una maestría afín. Para algunos directores, se encuentra previsto un concurso público, no generalizado aún a todos.

El *staff* del organismo regulador, como resultado de su reestructuración previa a la reforma sectorial, se ha constituido en un atributo destacable por su profesionalismo y continuidad de gestión. Durante los últimos 14 años, se ha mantenido el mismo equipo, con ajustes graduales en la dirección y la incorporación de elementos jóvenes.

Las remuneraciones del *staff* y del Consejo Directivo iniciaron durante la reforma en montos similares a los ofrecidos por el mercado, lo cual los hizo atractivos y permitió incorporar profesionales competentes y calificados, con reconocimiento y reputación en la industria y sector.

Esta situación se ha deteriorado los últimos años con el riesgo de pérdida de profesionales, como consecuencia de los recortes a la autonomía remunerativa de la que gozó el OR en sus primeros años. La aplicación de una política remunerativa única a nivel del Estado no concuerda con el costo de oportunidad del personal especializado ni con el nivel de responsabilidad asumido.

La autonomía presupuestal lograda, si bien no ha sufrido deterioro en los montos aprobados, ha retornado a su aprobación estatal por parte del

Ministerio de Economía y Finanzas. Esto ha generado un riesgo al condicionarse la provisión de los servicios y de recursos a una instancia política.

Las resoluciones de reconsideración del OR han sido apeladas ante el Poder Judicial en muy pocas ocasiones. No obstante, los jueces han denotado un grave desconocimiento de la normativa, lo que genera un riesgo potencial de distorsionar los principios de la regulación. El principal requerimiento es dotar al OR de una instancia adicional independiente.

La transparencia creciente en cada etapa analizada ha significado la introducción de mecanismos de difusión y de discusión adecuados, que propician la participación de los grupos de interés y la disponibilidad de toda la información técnica, económica y legal de los procesos. Esto ha permitido contar con estándares altos en este atributo.

Las asimetrías de información y de conocimiento en los procesos de regulación son una materia que amerita la búsqueda de soluciones, para fortalecer el rol de los consumidores. Estos participan en las audiencias y procesos, pero en franca desventaja técnica y legal, por la ausencia de estudios propios y de capacidad de análisis.

El estudio de la perspectiva del sector energía en el Perú confirma la validez de los atributos desarrollados en la revisión de literatura previa. Estos atributos pueden ser extrapolados a otras industrias que operan en economías en desarrollo, como parte del diseño de un organismo regulador autónomo.

La autonomía institucional del OR es un concepto consensuado y aceptado entre todos los grupos de interés, así como en los ámbitos gubernamental y académico. Su degradación difícilmente será el resultado de un cambio radical, sino de pequeños cambios de adaptación lenta que acumulados pueden

generar problemas¹⁷¹ y que ameritan efectuar un seguimiento periódico de su estado.

Un ejemplo de dichas degradaciones es la limitación en la aprobación de los presupuestos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Al inicio, los montos aprobados pueden ser los mismos o con variaciones poco significativas, posibles de ser ajustados una vez consolidado el cambio de autoridad de aprobación. El riesgo en estas circunstancias cuenta más que la acción propiamente.

El futuro del organismo regulador del sector energía estará condicionado a mantener las fortalezas logradas y las acciones de mejora, contrarrestando el deterioro progresivo de algunos de los atributos. Deberá buscarse institucionalizar las reformas iniciadas, a fin de lograr una cultura regulatoria respetada y con credibilidad.

El servicio público de electricidad en el Perú ha evolucionado sustantivamente con la reforma sectorial e institucional y la apertura a la inversión. La mayor transparencia y la rendición de cuentas permiten que las decisiones en regulación sean más predecibles y mejor sustentadas que en el pasado. Un Estado con instituciones precarias no genera un clima adecuado para el desarrollo del país.¹⁷²

Las fortalezas básicas del OR frente a los riesgos de politización y captura se han consolidado luego de la reforma sectorial, mediante el diseño y práctica de los atributos que lo caracterizan. Esto ha permitido que el regulador se

¹⁷¹ Un concepto similar al analizado en la gerencia de innovaciones por Van de Ven (1986, p.595) acerca de la adaptación lenta a cambios que generan crisis enormes, ilustrada con la historia de la rana de Bateson: “Cuando las ranas son puestas en una olla de agua caliente, ellas saltan fuera inmediatamente_ ellas no quieren morir hervidas. Sin embargo, cuando las ranas son puestas en una olla con agua helada, y esta es puesta en una cocina con fuego lento, con el tiempo las ranas terminarán muertas y hervidas”.

¹⁷² North (1990) y Williamson (1989), entre otros, han argumentado que un desempeño económico favorable requiere también que el mercado esté enraizado en un conjunto saludable de instituciones locales. (Franko 1998: 149) (p. 23- 25).

concentre en el cumplimiento de sus tres objetivos institucionales¹⁷³ según se indica:

- Objetivo 1: Garantizar las inversiones de la acción arbitraria u oportunista del gobierno. Luego de la reforma sectorial, y durante los últimos trece años, las señales tarifarias se han mantenido en niveles apropiados y comparables internacionalmente. Han respondido a los costos del servicio, conforme al marco regulatorio.

El margen unitario resultante para la inversión (GIR/kW.h) se ha mantenido en un nivel adecuado (aprox. 4,5 ctv.US\$/KW.h) luego de la reforma. Esto otorga credibilidad y sostenibilidad a las inversiones, así como un comportamiento predecible.

- Objetivo 2: Proteger a los consumidores del abuso monopólico de las empresas. Las regulaciones en aquellas actividades monopólicas se han ejercido con una clara autonomía, defendiéndose con éxito el caso más emblemático (Valor Nuevo de Reemplazo- VNR) en el Poder Judicial.

Las tarifas de electricidad han disminuido en términos reales como se presenta en la sección estadística del presente estudio, a pesar de que los precios del insumo combustibles crecieron de manera significativa en el mismo período (1985-2005). Los consumidores sin servicio han disminuido notablemente (del 50% al 22%) a nivel nacional y de 20% a 1% en la capital Lima.

- Objetivo 3: Promover la eficiencia económica. La asignación de recursos se ha optimizado mediante una mejor selección de proyectos de inversión, como producto de la exigencia de eficiencia y efectividad de las tarifas de electricidad.

¹⁷³ Conforme a lo desarrollado en la Revisión de Literatura.

Las eficiencias logradas se perciben principalmente en la menor pérdida de energía, el mejoramiento en la calidad del servicio y el margen de reserva de generación. Estas eficiencias, si bien no son las óptimas, denotan una mejora sustantiva.

Perú iniciará un nuevo ciclo político en agosto del 2006 con un nuevo gobierno. La sostenibilidad y consolidación definitiva de los organismos reguladores se encontrará en un punto crítico de continuidad con el modelo institucional regulatorio implantado. Las principales exigencias serán una política con mayor transparencia y compromiso con la sociedad.

El diseño de la autonomía del OR es propio de cada país, ya que su marco institucional le otorga diferencias (fortalezas y debilidades) propias de cada economía que deben ser analizadas singularmente. La copia de una experiencia puede producir resultados inadvertidos y diferentes según el contexto y los grupos de interés.

6.4 Contribuciones del Estudio

6.4.1 De la dotación institucional del país

6.4.1.1 Ausencia de partidos políticos

La revisión de literatura identifica al “Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y su Interacción” como un componente de las características institucionales de un país, cuyo diseño permite estudiar el riesgo político que afecta al OR. En el estudio se evidencia un componente relevante previo que condiciona a la dotación institucional: la ausencia de partidos políticos consolidados.

Los factores institucionales resultantes (división de poderes, bicameralidad, control de la agenda legislativa, etc.) se basan en la existencia de un sistema de partidos como elemento central de equilibrio y de democracia. La ausencia

de dicho sistema nos lleva a una condición más dramática y previa (“prehistoria de los partidos”) por la precariedad institucional que da lugar.

El OR asume más riesgos y es más vulnerable por la falta de organizaciones partidarias permanentes con ideologías predominantes, surgimiento de *outsiders*, primacía de intereses personales, alternancias desordenadas e impredecibles en el poder, cortoplacismo y pragmatismo de las decisiones, falta de compromiso con el movimiento que los condujo al poder, y un permanente discurso anti-partido.

6.4.1.2 Bicameralidad

La revisión de literatura identifica las ventajas de la bicameralidad: mayor control, revisión y reflexión por parte de la segunda cámara. En un contexto institucional caracterizado por el fracaso del congreso, escaso nivel de aprobación popular a su gestión, falta de capacidades, desprestigio en su actuación y mayor gasto de su implementación, no son claras las ventajas de condicionar la existencia de una sola cámara.

En el caso peruano, es demostrable que en ambos contextos han existido crisis institucionales, independientemente del número de cámaras. La mayoría congresal y la posibilidad de tener un control por parte del Poder Ejecutivo son variables más críticas, ya que el Presidencialismo ha surgido como una situación de hecho en tanto estas condiciones se han cumplido.

El diseño del OR no se ve influenciado por el número de cámaras siempre y cuando no exista mayoría que controle las cámaras. Sí se ve influenciado en función a la composición partidaria en el Congreso, a su diseño organizativo interno y a su institucionalización política.

6.4.2 De los atributos de la autonomía del organismo regulador:

En términos generales, la autonomía del OR ha sido desarrollada a partir de la revisión de literatura, lo que permitió definir sus atributos de manera explícita. En las investigaciones previas no se había integrado una secuencia ordenada de estas características que permitiera su análisis. En particular, los aportes en esta sección fueron:

6.4.2.1 Designación de Funcionarios públicos

El Consejo Directivo del OR ha pasado por las tres etapas posibles respecto a la participación de funcionarios públicos entre sus miembros, desde admitir sin restricciones a los funcionarios estatales, su prohibición completa y el retorno a la situación inicial con algunas prohibiciones expresas de altos funcionarios.

El poder político es un grupo de interés relevante, que puede conducir las decisiones del OR al riesgo de politización. Contar con un funcionario público dentro de su directorio, equivale a mantener a otros miembros no independientes de los inversionistas o consumidores. Es altamente probable que el funcionario correspondiente actúe condicionado al sector que lo nombró, si existe una relación laboral entre ellos.

6.4.2.2 Rol normativo del Ejecutivo:

La sostenibilidad y credibilidad de la reforma se sustenta en la ausencia de un grupo de interés directo en los niveles decisorios del OR: el Consejo Directivo o el *staff*. Ello es necesario más no suficiente, ya que la injerencia del Ejecutivo durante los dos últimos años, mediante la modificación del marco normativo generó riesgos adicionales, que podrían beneficiar o afectar intereses de terceros.

Las modificaciones a las reglas de juego no deben ejercerse con apresuramiento, oportunismo o una vez iniciados los procesos de regulación. Estas deben ser el resultado de un proceso meditado y público que permita recoger las opiniones de los grupos de interés, del OR y de todo agente afectado. No hacerlo de ese modo significa, en los hechos, afectar su autonomía desde fuera de él.

El marco regulatorio puede ser débil si se ampara en decretos o reglamentaciones del Ejecutivo, al no tener la misma fortaleza en comparación con la normativa fijada en las leyes del Congreso, a pesar de la precariedad de éste.

6.4.2.3 Participación de los consumidores en los procesos regulatorios:

Los tres grupos de interés afrontan diferentes asimetrías de información y conocimiento. El más débil de éstos, lo constituyen los consumidores, quienes no cuentan con medios y recursos para participar activamente y con eficacia en los procesos de regulación.

Este desequilibrio es evidente en las sustentaciones efectuadas en las audiencias públicas, observaciones a los estudios y en los recursos de reconsideración, en donde intervienen disminuidos, ya que no disponen de los estudios y análisis de nivel adecuado, ni de técnicos especializados, economistas y abogados que los apoyen en su posición.

La ausencia efectiva de este grupo afecta al OR, por cuanto el organismo es percibido en algunos casos no como un árbitro imparcial sino como defensor de los consumidores, a falta del fortalecimiento de este grupo de interés.

6.4.2.4 Estabilidad del *staff* del OR y participación desde el origen de la reforma

El grado de autonomía alcanzado por el OR es atribuible a que el diseño de la reforma sectorial contó con la participación activa de su equipo profesional.

Hubo un trabajo especializado en el diseño del marco regulatorio, así como en el diseño institucional, el que se basó en una plena comprensión y compromiso con el modelo elegido y con la autonomía como pilar de la reforma.

El equipo desarrolló las capacidades y destrezas de regulación en un área nueva para el país, con una participación directa en el diseño y en los procesos iniciales de fijación tarifaria, en coordinación con expertos asesores. Ello le valió ganar credibilidad, reputación y compromiso. Además, el equipo de staff se encargó de la implementación y de la difusión de los nuevos conceptos entre todos los agentes.

La continuidad en el equipo (*staff* y Directorio) en los procesos de regulación posteriores consolidó la reforma, de manera que el grado de desarrollo alcanzado lo sitúa como un OR con fortalezas internas en sus recursos humanos.

6.5 Recomendaciones

La investigación realizada nos confirma que la piedra angular de las reformas es la autonomía del OR, atributo que debe ser monitoreado permanente, ya que los cambios futuros que se busquen para mejorarla pueden terminar debilitándola si no están debidamente incrustados en el marco institucional del país.

El deterioro progresivo de sus atributos y el consenso que existe en la autonomía hacen muy sutiles las degradaciones, las que ocurren en circunstancias imperceptibles. Posiblemente, nadie cuestionará frontalmente el tema, pero sí podrán afectarlo aun de manera inadvertida.

La formación de una cultura regulatoria en temas institucionales es fundamental para el desarrollo y mejoramiento de este tipo de experiencias. Se da el caso de autoridades que dirigen el país que no están lo suficientemente alertadas de su importancia. Su afectación, si no es irreversible, puede

corregirse solamente con enorme dificultad, en plazos relativamente altos y con un costo enorme, que lo tendrán que asumir los ciudadanos.

Metodológicamente, un aspecto que podría cambiarse es la participación de concesionarios estatales en las entrevistas, por ameritar un trato diferenciado. Si bien en el caso del servicio público de electricidad los montos de inversión en dichas empresas no son significativos respecto al total, cuentan con motivaciones diferenciadas y tienen relación directa con los consumidores a través de los concesionarios de distribución de provincias.

6.6 Futuras investigaciones

Luego de culminado este estudio, concluimos que existen diversas áreas que ameritan ser profundizadas en futuras investigaciones que se emprendan. Esto es especialmente conveniente en los países en vías de desarrollo, ya que en éstos existen problemas comunes y, en muchos casos, diferentes a otras economías.

Los temas propuestos son:

- Investigar cuáles son los factores críticos que hacen a un país ser destino de las inversiones en infraestructura de servicios públicos, y cuál es la visión de los inversionistas para elegir a un país, además de los aspectos institucionales.

Como parte de esta investigación puede incluirse un análisis de las alternativas para el desarrollo de la inversión en aquellos países en donde no es posible, al menos en el corto plazo, contar con participación privada, por la falta de credibilidad en las reformas previas o por aspectos ideológicos.

La brecha de infraestructura de servicios públicos, específicamente en las zonas rurales, pareciera tan amplia que en la práctica los gobiernos

se han visto seriamente limitados al momento de invertir. En el pasado reciente, se recurrió a la inversión privada, pero hoy ésta es cuestionada por un lado y por otro, y carece de incentivos.

- Otro aspecto que se debería estudiar es cómo estructurar un organismo regulador para aquellas áreas o sectores en los que sólo existe inversión pública en la prestación de servicios públicos (como ejemplo la distribución de electricidad en provincias).

Esa investigación permitiría analizar los conflictos entre las autoridades locales y el Ejecutivo con el organismo regulador, ya que el primero ejerce, además de su rol normativo, funciones como representante del grupo de interés de la inversión, como gobierno propiamente y generalmente asume la defensa de los consumidores. En estas circunstancias, el OR se encuentra generalmente debilitado.

- También es importante analizar la influencia de los medios de comunicación en la autonomía y en los procesos de regulación. Cuando estos toman partido por algún grupo de interés, pueden ejercer fuertes presiones sobre las decisiones del OR.

Su capacidad de influir y fijar la agenda pública nacional, colocando los temas en debate, hacen de ellos un factor importante a analizar. La televisión y los medios de comunicación, en general, constituyen en la actualidad los conductores de opinión, desplazando inclusive a los partidos políticos hoy debilitados.

- Una investigación cuantitativa a nivel de una región (por ejemplo: Latinoamérica o países en vías de desarrollo) sería interesante de desarrollarse a partir de las bases conceptuales y los atributos identificados en el presente estudio.

La ausencia de este tipo de estudios ha llevado en algunos casos a copiar un determinado diseño de un OR, sin evaluar las consecuencias

de dicha decisión. Difícilmente una extrapolación de ese tipo será exitosa, dadas las diferencias en los marcos institucionales.

- La integración de funciones que los organismos reguladores peruanos han consolidado en los últimos cinco años, llevan a estas instituciones a cumplir diversos roles, principalmente como reguladores de tarifas, supervisores y fiscalizadores de la actividad, así como decisores en la resolución de reclamos de los consumidores.

En forma similar, la autonomía de los OR se ha aplicado más allá del rol de determinación de tarifas, conllevando a asignarles responsabilidad sobre la eficiencia y resultados de la prestación de los servicios, factores que anteriormente estaban en el ámbito de los ministerios sectoriales.

La literatura no ha integrado aún las experiencias de los organismos reguladores en sus múltiples roles y existen diferentes opiniones relativas a la autonomía en cada función. De manera similar, es importante analizar cuál es el alcance que conviene otorgar al ente regulador y al ministerio sectorial, especificando los límites de cada uno.

7 Referencias

1. Abdala, M. (1998). Instituciones, contratos y regulación de infraestructura en Argentina. Documento No. 15. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, Proyecto de Investigación del CEDI (Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional).
2. ADEPSEP (Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos). (2005). La infraestructura que necesita el Perú. Brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos. Lima: IPE (Instituto Peruano de Economía).
3. Adrián, A. (1995). Introducción. En: Grompone, R. (Ed.). Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas Introdutorias. pp. 163 – 171. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
4. Alcázar, L. y Pollarolo, P. (2000). La regulación y el manejo de controversias de los sectores de telecomunicaciones y electricidad: Un análisis institucional comparativo. Documento de Trabajo No 5. Lima: Instituto APOYO.
5. Alonso, L. (1995). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En: Delgado, J.M. y Gutierrez, J. (Eds.). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en las ciencias sociales. pp. 225 – 240. Madrid: Síntesis.
6. Ames, P. (2005). Educación y sociedad en el Instituto de Estudios Peruanos. Una reflexión constante, un problema pendiente. En: Vich, V. (Ed.). El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. pp. 239 – 263. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
7. Ames, R., Bernal, E., López, S. y Roncagliolo, R. (2001). Situación de la Democracia en el Perú (2000-2001). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
8. Arce, E. (2002) "Bases para una reforma auténtica de la justicia". En: IDEELE. Diciembre, 2002. N° 151.
9. Ariño, G. (2001). Principios de derecho público económico. Lección Décimo Séptima: El Nuevo Servicio Público. Granada: Comares.
10. Armstrong, M. y Sappington, D. (2004). Regulation, competition and liberalization. University College London and University of Florida.
11. Asamblea Constituyente Democrática. (1979). Constitución Política del Perú 1979.
12. Azabache, C. (2002). Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe. Programa de educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. 23 de Mayo al 3 de Julio de 2002.
13. Babbie, E. (1998). The practice of social research. 8^o Edition. Wadsworth Publishing Company.
14. Bakovic, T., Tenenbaum, B. y Woolf, F. (2003). Regulation by contract: A new way to privatize electricity distribution. The World Bank Working Paper N° 14. Energy y Mining Sector Board Discussion Papers Series. Washington DC.: The World Bank.
15. Barrantes, R., Tamayo, G., Távara, J. y Zavala, V. (2003). Las privatizaciones en una época de reforma estructural: El caso peruano. En: Chong, A. y Sánchez, J. (Eds.). Medios privados para fines públicos: Participación privada en infraestructura en América Latina. pp. 247 – 318. New York: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), y Red de Centros de Investigación.
16. Barzelay, M. y Cortázar, J. (2003). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Social). BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
17. Bateson, G. (1979). Espíritu y naturaleza: una unidad necesaria (avances en teoría de sistemas, complejidad y ciencias humanas). Bantam Books.
18. Becker, H., Geer, B., Hughes, E. y Strauss, A. (1961). Boys in white: student culture in medical school. Chicago: University of Chicago Press.

19. Bel, G. (2001). Política industrial. En Callejón, M. (Coord.). Economía Industrial. Madrid: Universitat Oberta de Catalunya, Civitas Ediciones. pp. 245-286.
20. Benavente, J. y Loredo, A. (2004). Monopolios naturales y la regulación de servicios públicos domiciliarios. En: Revista Peruana de Derecho de Empresa. Inversión Privada en Servicios Públicos. No 57. Año XIX. pp. 248 – 266. Lima.
21. Berg, S. (2000). Developments in Best Practice Regulation: Principles, processes and performance. The Electricity Journal. Julio, 2000. Vol. 13. N° 6. pp. 11 - 18. Holanda.
22. Bergara, M., Henisz, W. y Spiller, P. (1998). Political institutions and electric utility investment: A cross-nation. Vol. 40. No 2. pp. 18-35. Berkeley, CA: California Management Review.
23. Bergara, M., Pereyra, A., Tansini, R., Garce, A. y Chasqueti, D. (2003). Research proposal: Political institutions, policymaking processes and policy outcomes: The case of Uruguay. Washington, DC.: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Latin American Research Network.
24. Bernales, E. (1996). La Constitución de 1993, análisis comparado. ICS Editores. Lima.
25. Better Regulation Task Force. (2000). Annual report 2000-2001. En: www.cabinet-office.gov.uk/regulation/task.htm.
26. BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2003). Medios privados para fines públicos: Participación privada en infraestructura en América Latina. Washington, DC.: BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
27. Bleas, I., Estache, A. y Kaufmann, D. (2002). Public-private partnership in infrastructure and poverty. World Bank Institute.
28. Bohler, W. y Hofmann, S. (2003). Prefacio. En: Bohler, W., Hoffman, S. y Konrad-Adenauer-Stiftung (Eds.). ¿Quo vadis, América Latina?: Crisis institucional como oportunidad para la renovación democrática. pp. 9-35. Buenos Aires: POLEMOS.
29. Boloña, C. (2002). De la confusión al caos: De Paniagua a Toledo. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
30. Bonifaz, J. (2004). Controversias en la Fijación de Tarifas de Distribución de Energía Eléctrica en el Perú: Descripción, Teoría Económica y un Análisis con Teoría de Juegos. En: Fernández-Baca, J. (Ed.). Experiencias de Regulación en el Perú. pp. 91 – 142. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
31. Caro, C. Análisis Crítico de los Proyectos de Ley del Poder Ejecutivo para la "Reforma de la Administración de Justicia".
32. CERIAJUS (Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia). Comisión Andina de Juristas. Secretaria Técnica. (2004). Los problemas de la justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico Interinstitucional. Lima: Comisión Andina de Juristas.
33. Chisari, O., Estache, A. y Waddams, C. (2001). Access by the poor in Latin America's utility reform: Subsidies and service obligations. Discussion Paper N° 2001/75. United Nations University. World Institute for Development Economics Research.
34. Chong, A. y Sánchez, J. (2003). Los factores determinantes de los arreglos contractuales. En Chong, A. y Sánchez, J. (Eds.). Medios privados para fines públicos: Participación privada en infraestructura en América Latina. pp. 1- 13. New York: BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y Red de Centros de Investigación.
35. Coll, R. y Taylor, N. (2001). Using Constructivism to Inform Tertiary Chemistry Pedagogy. Chemistry Education: Research and Practice in Europe. Vol 2. No. 3. pp. 215 - 226.
36. Comisión de Tarifas Eléctricas. (1989). Nueva Tarifa de Energía Eléctrica. Comisión de Tarifas Eléctricas/BID.
37. Comisión de Tarifas Eléctricas. (1992). Tarifas Eléctricas en el Perú: Situación Actual y Proyecciones. Por: Castillo, G., Calmet, A., Quintanilla, E. y Espinoza, L. Trabajo preparado para el VI Congreso Latinoamericano y del Caribe sobre Tarifas Económicas de Energía Eléctrica. Mendoza.
38. Comisión de Tarifas Eléctricas. (1998). Situación tarifaria en el sector eléctrico peruano. Documento preparado por APOYO. Marzo, 1998.
39. Comisión de Tarifas Eléctricas. (2001). Informe de Situación de las Tarifas Eléctricas 1993-2000. Documento preparado por MACROCONSULT. Febrero, 2001.

40. Comisión de Tarifas Eléctricas. (2004). Memorias 1985, 1986 - 1989 y Anuarios Estadísticos años 2003 y 2004.
41. Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú. Ratificada vía referéndum del 31 de Octubre del 1993. Lima.
42. Congreso de la República. (1982). Ley General de Electricidad, N° 23406. Elaborada el 18 de mayo de 1982. Promulgada el 28 de Mayo de 1982.
43. Congreso de la República. (1990). Ley Orgánica del Ejecutivo. Decreto Legislativo N° 560. Promulgado el 28 de Marzo de 1990.
44. Congreso de la República. (1993). Diario de Debates para la Constitución de 1993.
45. Congreso de la República. (1996). Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía, N° 26734. Aprobado el 30 de Diciembre de 1996.
46. Congreso de la República. (1998). Ley que establece la Conformación de los Consejos Directivos del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones y de la Comisión de Tarifas Eléctricas, N° 27010. Promulgado el 8 de Diciembre de 1998.
47. Congreso de la República. (1999). Reglamento Interno de la Comisión de Tarifas de Energía. Resolución Suprema N° 098-94-EM.
48. Congreso de la República. (2000). Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos N° 27332. Promulgada el 29 de Julio del 2000.
49. Congreso de la República. (2002). Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas N° 27838. Elaborada el 12 de Septiembre de 2002 y Promulgada el 03 de Octubre del 2002.
50. Congreso de la República. (2002). Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual (N° 27588). Elaborada el 22 de Noviembre del 2002.
51. Congreso de la República. (2004). Ley que Modifica Diversas Disposiciones de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. N° 28337. Promulgado el 14 de Agosto del 2004.
52. Corbetta, P. (2003). Metodología y Técnicas de Investigación Social. McGraw-Hill/Interamericana de España.
53. Córdova, D. (2004). Acerca del debate sobre liberalismo y neoliberalismo. El Comercio, Lima, 17 de Marzo de 2004. Puntos de vista.
54. Cortázar, J. (2002). Oportunidades y Limitaciones para la Reforma del Estado en el Perú de los Años 90: Informe Final. Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Ciencias Sociales.
55. Cotler, J. (2000). La Gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia. En: Cotler, J. y Grompone, R. (Eds.). El Fujimorismo: Ascenso y caída de un régimen autocrático. pp. 9 - 75. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
56. Crabtree, J. (2005). Alan García en el poder. Perú 1985 – 1990. Lima: PEISA.
57. Crabtree, J. (2005). Trabajo con los partidos políticos. En: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional DFID. (Ed.). Alianzas contra la pobreza. La experiencia de DFID en el Perú 2000 – 2005. pp. 91- 105. Glasgow.
58. Creswell, J. (2003). Research Design. Qualitative and Quantitative Approaches. SAGE Publications.
59. Creswell, J. y Miller, G. (1997). Research Methodologies and the Doctoral Process. New Directions for Higher Education. N° 99. Jossey-Bass Publishers.
60. Crotty, M. (1998). The foundations of social research. Londres: SAGE.
61. Cuba, E. y Salazar, R. (2004). Crecimiento económico sostenido. Diagnóstico y propuestas de política. En: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (Ed.). Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno. pp. 115 – 141. Estocolmo.
62. Danós, J. (2004). Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: Su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios. En: Revista Peruana de Derecho de la Empresa. (Ed.). Revista Peruana de Derecho de Empresa. Inversión Privada en Servicios Públicos. No 57. Año XIX. pp. 59 – 94.

63. De la Puente Mejía, J. (2004). La sociedad civil y el buen gobierno. En: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (Ed.). Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno. pp. 75 - 95. Estocolmo.
64. De La Roca, J. y Hernández, M. (2004). Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo. GRADE.
65. De los Heros, A. (1994). La Reforma Constitucional. En: Boza, B. (Ed.). Invirtiendo en el Perú, Guía Legal de Negocios. pp. 35 - 46. Lima: Instituto APOYO.
66. De Soto, H. (1996). El Otro Sendero. Editorial El Barranco.
67. De Trazegnies, F. (1994). El Sistema Judicial Peruano. En: Boza, B. (Ed.). Invirtiendo en el Perú, Guía Legal de Negocios. pp. 47 - 54. Lima: Instituto APOYO.
68. Decreto Supremo. Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 017-93-JUS.
69. Degregori, C. (2001). La Década de la Antipolítica. Auge y huída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. 2º Edición. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
70. Delgado, C. (1981). "Consejo Nacional de la Magistratura". En: Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 35. Lima.
71. Dhami, S. (1999). Economics and Politics. Department of Economic. Forthcoming in the "Readers Guide to Social Sciences". University of Newcastle. (United Kingdom).
72. Díaz, A., Hiromoto, G., Rozas, A., Sagasti, F. y Silva-Santisteban, L. (2000). Impacto del marco institucional en la evolución y desarrollo de las organizaciones empresariales en el Perú. Tesis para optar el grado de Magíster en Administración en ESAN. Lima.
73. Domah, P., Pollit, M., y Stern, J. (2002). Modeling the costs of electricity regulation: Evidence of human resource constraints in developing countries. Cambridge Working Papers in Economics 0229. Department of Applied Economics. University of Cambridge.
74. Durand, F. (2003). Riqueza económica y pobreza política: Reflexiones sobre las elites del poder en un país inestable. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.
75. Duso, T. (2002). The Political Economy of the Regulatory Process: An empirical approach. Berlín: Dissertation Humboldt University. En: <http://edoc.huberlin.de/dissertationen/duso-tomaso-2002-07-17/PDF/Duso.pdf>.
76. Dyer, G. y Wilkins, A. (1991). "Better Stories, not Better Constructs, to Generate Better Theory: A Rejoinder to Eisenhardt". Academy of Management Review. Vol. 16. No 3. pp. 613-619.
77. Echebarría, K. (2001). Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Washington, DC.: BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
78. Eguiguren, F. (2000). Transición democrática: Lo que debe cambiar en el sistema judicial. En: IDEELE Revista (Instituto de Defensa Legal). Octubre, 2000. N° 132. En: www.idl.org.pe/idlrev/revistas/132/pag38.htm.
79. Eguiguren, F. (2004). Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: la particularidad del régimen presidencial en el Perú. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. 2004. Tomo 1. Año 10. Montevideo.
80. Eguiguren, F. (Coordinador). (2002). Gobierno y administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.
81. Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. Vol. 14. No 4. pp. 532 - 550. Academy of Management Review.
82. Elena, S., Herrero, Á. y Henderson. (2004). Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú. Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios. K. IFES Rule of Law Occasional Paper Series.
83. Elliott, J. (2005). Using Narrative in Social Research. SAGE Publications.
84. Espinosa – Saldaña, C. (1990). Entrevista concedida al Diario "La República", Lima, domingo 5 de Agosto, 1990.
85. Espinoza - Saldaña, E. (2003). Las relaciones Congreso- Gobierno y la eficacia del Sistema Judicial en el Perú. En: Bohler, W. , Hoffman, S. y Konrad-Adenauer-Stiftung. (Ed.). ¿Quo vadis, América Latina?: Crisis institucional como oportunidad para la renovación democrática. pp. 203 - 252. Buenos Aires: Polemos.

86. Estache, A. (1997). Designing Regulatory Institutions for Infrastructure: Lessons from Argentina. Public Policy for Private Sector. Note N° 114. The World Bank Group.
87. Estache, A. (2002). Institutional aspects of infrastructure regulation. TU Berlin (University of Technology). WIP (Workgroup for Infrastructure Policy), Berlin Summer School on Infrastructure Regulation y Financing.
88. Estache, A. y Martimort, D. (1999). Politics, transaction costs, and the design of regulatory institutions. Policy Research Working Paper N° 2073. Washington, DC.: Banco Mundial, Regulatory Reform and Private Enterprise Division, Economic Development Institute.
89. Fernández-Baca, J. (2004). La Experiencia de Privatización en el Perú, 1991-2004. En: Fernández-Baca, J. (Ed.). Experiencias de Regulación en el Perú. pp. 37 – 89. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
90. Fernández-Baca, J. (2004). Prólogo. En: Fernández-Baca, J. (Ed.). Experiencias de Regulación en el Perú. pp. 11 - 13. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
91. Fernández-Baca, J. (2004). Tres Preguntas Básicas sobre Privatización y Regulación. En: Fernández-Baca, J. (Ed.). Experiencias de Regulación en el Perú. pp. 15 - 36. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
92. Fernández-Baca, J. y Urrunaga, R. (2005). Sobrecostos para los peruanos por la falta de infraestructura. Estimación de los costos de transacción producto del déficit en infraestructura de servicios públicos. En: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (Ed.). Lima: ADEPSEP (Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos).
93. Ferrero, R. (2005). La consolidación democrática: Escritos y Estudios (2001-2005). Lima: Editorial nomos & thesis.
94. Fine, A. (2000). Contracting for credibility in international telecommunication investments. ISNIE Conference. Tübingen. Conferencia realizada en Alemania. Septiembre, 2000.
95. Flóres-Araoz, A. (1993). En: Diario de Debates para la Constitución de 1993, Congreso de la República. Lima.
96. Francke, P. (2004). Políticas sociales: Balance y alternativas. En: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (Ed.). Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno. pp. 143 – 169. Estocolmo.
97. Friedman, M. (1962). Capitalism and freedom. Chicago: University of Chicago Press.
98. Fukuyama, F. (2004). La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Ediciones B Barcelona.
99. Gamio, G. (2005). Recuerdo y sentido de justicia. La opción cristiana por la memoria crítica. En: Páginas. Informe Final CVR, Dos Años. Agosto, 2005. Volumen XXX. No 194. pp. 18 - 35. Lima: CEP (Centro de Estudios y Publicaciones).
100. Giraldi, F. (2001). Policy credibility and delegation of regulatory competencies to independent agencies: A comparative empirical consideration. Université de Lausanne.
101. Glaeser, E. y Shleifer, A. (2003). The Rise of the Regulatory State. Journal of Economic Literature. Vol. 41. N° 2. pp. 401 - 425.
102. Gonzales de Olarte, E. (2005). Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad en el Perú de los 2000. En: Vich, V. (Ed.). El Estado está de vuelta: Desigualdad, diversidad y democracia. pp. 49 – 69 Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
103. Gonzáles, G. (2001). “La Carrera Judicial en el Perú: estudio analítico y comparativo”. En: Pensamiento Constitucional N° 8. Año VIII. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
104. Gonzáles, G. El secreto de la ratificación y la subordinación como consigna: el juez fungible. En: Doctrina y Artículos de Opinión, Red de Información Jurídica. En: www.cajpe.org.pe.
105. Gouldner, A. (1954). Patterns of Industrial Bureaucracy. Glencoe: Free Press.
106. Gray, P. (2001). Private participation in infrastructure: A review of the evidence. World Bank, Private Provision of Public Services Group, Private Sector Advisory Services.
107. Green, R. (1999). Checks and balances in utility regulation: The U.K. experience. Public Policy for the Private Sector. Mayo, 1999. Note N° 185. Washington, DC.: The World Bank Group.

108. Grompone, R. (1995). Introducción. En: Grompone, R. (Ed.). *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas Introdutorias*. pp. 243 – 250. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
109. Grompone, R. (2000). Al día siguiente: El fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social. En: Cotler, J. y Grompone, R. (Ed.). *El Fujimorismo: Ascenso y caída de un régimen autocrático*. pp. 77 – 178. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
110. Grompone, R. (2005). Modernidad, identidades políticas y representación: Cuatro décadas y un desenlace abierto. En: Vich, V. (Ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. pp. 187 – 237. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
111. Guash, J. y Hahn, R. (1999). The costs and benefits of regulation: Implications for developing countries. *The World Bank Research Observer*. Feb, 1999. Vol. 14. N° 1. pp. 137 - 158.
112. Guash, J. y Spiller, P. (1999). *Managing the regulatory process: Design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story*. Washington DC.: World Bank Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints.
113. Gupta, P., Lamech, R., Mazhar, F. y Wright, J. (2002). Mitigating regulatory risk for distribution privatization. *The World Bank Part Risk Guarantee*.
114. Guzmán, C. (2003). *Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
115. Guzman, C. (2004). *La Administración Pública y el Procedimiento Administrativo General*. Página Blanca Editores.
116. Harling, K. (2002). An Overview of Case Study. Workshop “Case Studies: Their Future Role in Agricultural and Resources Economics”. Julio, 2002. California.
117. Heller, W. y Mc Cubbins, M. (1997). “Political Institutions, Utility Regulation, and Economic Development in Argentina and Chile: The Case of Electricity” *Journal of Policy Reform*.
118. Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo*. Septiembre, 2001. Vol. 38. N° 3. pp. 31 - 35. Washington, DC.
119. Henisz, W. (1999). *The Institutions and Governance of Economic Reform*. The Wharton School. Public Management ISSN 1461-667X. Vol 1 Issue 3.
120. Henisz, W. (2002). The institutional environment for infrastructure investment. *Industrial and Corporate Change*. Oxford. April, 2002. Vol. 11. N° 2. pp. 355 - 389.
121. Henisz, W. y Zelner, B. (1999). Political risk and infrastructure investment. Documento presentado en la Conferencia Internacional “Private Infrastructure for Confronting Political and Regulatory Risks”, 8-10 setiembre de 1999. Roma.
122. Heredia, R. (2004). El OSINERG y sus funciones en materia de electricidad. En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*. (Ed.). *Revista Peruana de Derecho de Empresa. Inversión Privada en Servicios Públicos*. No. 57 Año XIX. pp. 267 - 282. Lima.
123. Hernández, A. (2005). ¿Qué es la democracia? El uso de los conceptos “Pueblo” y “Democracia” en los recursos políticos peruanos. En Vich, V. (Ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. pp. 137 – 157. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
124. Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. 3º Edición. McGraw Hill.
125. -IEA (International Energy Agency). (2001). *Regulatory institutions in liberalized electricity markets*. París: OECD/IEA.
126. Izaguirre, A. (1º de Septiembre 1998). Private participation in the electricity sector: recent trends. *Public Policy for the Private Sector*. The World Bank Group, Finance, Private Sector and Infrastructure Network. Note N° 154. Washington, DC.
127. Jadresic, A., Blanlot, V. y San Martín, G. (2001). *La nueva regulación*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.
128. Jamasb, T. (2002). Reform and regulation of the electricity sectors in developing countries. Working Paper WP N.º 0226 (CMI EP 08). Cambridge: University of Cambridge, DAE (Department of Applied Economics).

129. Jauregui, K. (2003). E-learning en Endesa: Estudio de Caso. Cuadernos de Difusión ESAN. Diciembre, 2003. Año 8, No. 15.
130. Jiménez, J. (1994). "Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo". Pensamiento Constitucional. Revista de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional. En: Guzmán, C. (Compilador). Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
131. Jiménez, J. Órganos de Gobierno del Poder Judicial en la Visión del CERIAJUS. Lima.
132. Johannsen, K. (2003). Regulatory independence in theory and practice: A survey of independent energy regulators in eight European countries. Copenhagen: AKF's Forlag.
133. Jordana, J. (2005). ¿Hacia un nuevo Estado regulador? Las autoridades reguladoras autónomas. Revista Sistema N° 184 - 185. Universitat Pompeu Fabra.
134. Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2004). The politics of regulation in the Age of Governance. En: Jordana, J. y Levi-Faur (Eds.). The politics of regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. D. Edward Elgar Publishing Limited.
135. Joskow, P. (1998). Regulatory priorities for reforming infrastructure sectors in developing countries. Annual World Bank Conference on Development Economics, April, 1998. pp. 20 - 21. Washington, DC.
136. Kanter, R. (1977). Men and women of the corporation. Nueva York: Basic Books.
137. Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2003). Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002. The World Bank Group, Policy Research Working Paper N° 3106. Mayo, 2003. Washington, DC.
138. Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2002). Governance Matters II. Updated Indicators for 2000/01. Policy Research Working Paper N° 2772. The World Bank. Development Research Group and World Bank Institute. Governance, Regulation and Finance Division.
139. Kenney, C. (2004). Muerte y renacimiento de un sistema de partidos Perú 1978 – 2001. En: Elecciones. pp. 237 – 291.
140. Kirkpatrick, C. y Parker, D. (2003). Regulatory impact assessment: Developing its potential for use in developing countries. Paper N° 56. Manchester: IDPM. University of Manchester. Centre on Regulation and Competition Working Paper Series.
141. Kugler, M. y Rosenthal, H. (2000). Checks and balances: an assessment of the institutional separation of political powers in Colombia. Paper Series N° 0018. Southampton: University of Southampton, Department of Economics.
142. Laffont, J. J. y Tirole, J. (1993). A theory of incentives in procurement and regulation. Cambridge: MIT Press.
143. Laffont, J.J. (2005). Regulation and Development. Cambridge: University Press.
144. Landi, O. (1995). Outsiders, nuevos caudillos y media políticos. En: Grompone, R. (Ed.). Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas Introductorias. pp. 289 – 300. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
145. Lasheras, M. (1999). La regulación económica de los servicios públicos. Barcelona: Ariel Economía.
146. Lazarte, J. (2005). Libertad de empresa y servicio público: El concepto de servicio público en el Perú. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
147. Leturia, J. (2004). Entrevista: Rol del Estado y Situación de las empresas prestadoras de servicios públicos en el Perú a Alberto Pascó-Font. En: Revista Peruana de Derecho de la Empresa (Ed.). Revista Peruana de Derecho de Empresa. Inversión Privada en Servicios Públicos. No. 57. Año XIX. pp. 339 – 350. Lima.
148. Levy, B. y Spiller, P. (1994). The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative of Telecommunications. En: Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 10. N° 2.
149. Levy, B. y Spiller, P. (1996). A framework for resolving the regulatory problem. En: Levy, B. y Spiller, P. (Eds.). Regulations, institutions and commitment: Comparative studies of telecommunications. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1 - 35.
150. Lipset, S., Trow, M. y Coleman, J. (1956) Union Democracy: The Inside political of the International Typographical Union. New York: Free Press.

151. Locke, L., Spirduso, W. y Silverman, S.J. (2000). *Proposals that Work. A guide for Planning Dissertations and Grant Proposals*. 4^o Edition. SAGE Publications.
152. Lodge, M. (2004). *Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments* En: Jordana, J. y Levi-Faur (Eds.). *The politics of regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: D. Edward Elgar Publishing Limited.
153. Lombard, M., Snyder-Duch, J. y Bracken, Ch. (2004). *Practical resources for assessing and reporting intercoder reliability in content analysis research projects*. Retrieved Abril 28, 2004.
154. Lynch, N. (2004). *Diagnóstico y propuesta para consolidar un sistema de partidos políticos*. En: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (Ed.). *Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno*. pp. 53 - 73. Estocolmo.
155. Lynne Markus, M y Lee, A. (1999). *Special Issue on Intensive Research in Information Systems: Using Qualitative, Interpretive, and Case Study Methods to Study Information Technology—Foreword*, MIS Quarterly. March, 1999. Vol. 23. No. 1.pp. 35 - 38.
156. Macroconsult. (2003). *Impacto Económico de la Inversión Asociada a los Convenios de Estabilidad Jurídica en el Perú*. Lima: Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos.
157. Makaya, G. (2001). *The determinants of regulatory effectiveness in liberalised markets: Developing country experiences*. Trade and Industrial Policy Strategies, Annual Forum, Septiembre, 10-12 de 2001. . Misty Hills. Muldersdrift.
158. Marcus-Delgado, J. (2001). *El fin de Alberto Fujimori: Un estudio de legitimidad presidencial*. En: IEP (Instituto de Estudios Peruanos). (Ed.). *Lecciones del final del fujimorismo*. pp. 9 - 55. Lima.
159. Marshal, C. y Rossman, G. (1999). *Designing Qualitative Research*. SAGE Publications.
160. Matos Mar, J. (2004). *Desborde Popular y Crisis del Estado: Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
161. Mc Lean, R. (2005). *Una justicia para el habitante común*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
162. Meléndez, C. (2005). *Mediaciones y conflictos: Las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual. Epílogo: El caso de llave y algunas propuestas*. En: Vich, V. (Ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. pp. 159 – 183. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
163. Michels, R. (1949). *Political Parties*. Nueva York: Glencoe:Free Press.
164. Millan, J., Lora, E. y Micco, A. (2001). *Sustainability of the electric sector reforms in Latin American. Documento base para IPES 2001 on Competitivity*. May 1, 2001. Washington, DC.: BID, Research Department.
165. Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Prentice-Hall.
166. Mitlin, D. (2002). *Competition, Regulation and the Urban Poor: A Case Study of Water*. Centre on Regulation and Competition. ISBN: 1-904056-36-9. University of Manchester.
167. Myers, M. (1997). *Qualitative Research in Information Systems*. MIS Quarterly (21:2) June 1997. MISQ Discovery, updated version www.qual.aucland.ac.nz.
168. Narasimhan, R. y Jayaram, J. (1998). *Casual Linkages in Supply Chain Management: an Exploratory Study of North American Manufacturing Firms*. Decision Sciences. Vol. 29. No. 3. pp. 579 - 605.
169. North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
170. North, D. (2005). *The process of economic change*. Princeton University Press.
171. Nun, J. (1995). *“La democracia y la Modernización, treinta años después”*. En: Grompone, R. (Ed.). *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas Introductorias*. pp. 30 – 55. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
172. Oberlander, S. (2001). *Indicators of independence in regulatory commissions*. Telecommunications Policy Research Conference. Octubre, 2001.
173. Ocana, C. (2003). *Trends in the management of regulation: A comparison of energy regulators in member countries of the Organisation for Economic Development and Co-*

- operation International. *International Journal of Regulation and Governance*. Junio, 2003. Vol. 3. N° 1. pp. 13 - 32. Nueva Delhi.
174. Ogus, A. (2001). *Regulatory institutions and structures*. Centre on Regulation and Competition. Working paper series. Paper N° 4. University of Manchester.
 175. Ogus, A. (2002). *Comparing regulatory systems: Institutions, processes and legal forms in industrialised countries*. Paper N° 35. University of Manchester: Centre on Regulation and Competition. Working Paper Series.
 176. Ortiz de Zevallos, F. (1994). *Reformas para un Futuro Mejor*. En: Boza, B. (Ed.). *Invirtiendo en el Perú, Guía Legal de Negocios*. pp. 21 - 33. Lima: Instituto APOYO.
 177. Ortiz de Zevallos, G. y Pollarolo, P. (1999). *Task Forces. Agenda para la Primera Década. Reforma del Poder Judicial*. pp. 5 - 40. Lima: Instituto APOYO.
 178. OSINERG (2005). *Marco Normativo del Subsector Eléctrico*. Gerencia de Fiscalización Eléctrica. Agosto 2005.
 179. Paredes, J. (2003). *La República Incompleta: El desafío de construir un nuevo orden político*. Friedrich Ebert Stiftung. (Ed.). Lima: Serie Cuestión Perú.
 180. Pargal, S. (2003). *Regulation and private sector investment in infrastructure: Evidence from Latin America*. World Bank Policy Research Working Paper N° 3037. Abril, 2003. Washington, DC.: The World Bank.
 181. Parker, D. (1999). *Regulation of privatised public utilities in the UK: Performance and governance*. *International Journal of Public Sector Management*. Mar, 1999. Vol. 12. N° 3. pp. 213 - 236. Reino Unido
 182. Parker, D. (2001). *Economic regulation: A preliminary literature review and summary of research questions arising*. Working Paper Series. Paper N° 6. University of Aston: Centre on Regulation and Competition
 183. Parker, D. y Kirkpatrick, C. (2002). *Researching economic regulation in developing countries: Developing methodology for critical analysis*. Working Paper Series, Paper N.º 34. Manchester: CRC (Centre on Regulation and Competition).
 184. Parodi, C. (2000). *Perú 1960 - 2000. Políticas Económicas y Sociales en Entornos Cambiantes*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
 185. Pascó-Font, A. y Saavedra, J. (2001). *Reformas Estructurales y Bienestar. Una Mirada al Perú de los noventa*. Lima: GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo)
 186. Patton, M. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2º Ed. Newbury Park, CA: Sage Publication.
 187. Paul, S. (1991). *Accountability in Public Services: Exit, Voices, and Capture*. WPS 614. Working Papers. Public Sector Management and Private Sector Development. Country Economics Department. The World Bank.
 188. PCM (Presidencia del Consejo de Ministros). (2001). *Aprobado vía Decreto Supremo N° 032-2001*. Promulgado el 29 de Marzo del 2001.
 189. PCM - Presidencia del Consejo de Ministros (2001). *Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG*. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2001. 8 de Mayo del 2001.
 190. PCM - Presidencia del Consejo de Ministros (2005). *Reglamento de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada*. Aprobado vía Decreto Supremo N° 042-2005. Promulgado el 11 de Junio del 2005.
 191. Pease, H. (2003). *La Autocracia Fujimorista: Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo Editorial y Fondo de Cultura Económica.
 192. Peltzman, S. (1976). *Towards a more general theory of regulation*. *Journal of Law and Economics*. N° 19. pp. 211 - 240.
 193. Persson, J., Roland, G. y Tabellini, G. (1997). *Separation of powers and political accountability*. TMR grant from the European Commission. En: *The Bank of Sweden Tercentenary Foundation*. The CNR. (Eds.).
 194. Phillips, Ch. (1985). *The regulation of public utilities*. Arlington, Virginia: Public Utilities Report.
 195. Pinilla, S. (2004). *Síntesis*. En *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Ed.). *Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno*. pp. 11 - 49. Estocolmo.

196. Planas, P. (1999). El Fujimorato: Estudio Político-Constitucional. Lima.
197. Planas, P. (2000). La Democracia Volátil: Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
198. Prats, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista. Revista CLAD Reforma y Democracia. II Congreso Latinoamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Junio, 1998. N° 11. pp. 7 - 48. Venezuela.
199. Presidencia de la República. (1992). Ley de Concesiones Eléctricas. Promulgada mediante Decreto Ley N° 25844, el 19 de Noviembre de 1992.
200. Presidencia de la República. (1993). Reglamento de Ley de Concesiones Eléctricas. Aprobado mediante Decreto Supremo. N° 009-93-EM.
201. Quintanilla, E. (2002). Curso: Arts of Reasoning in Knowledge, Action and Learning (Text book). Programa de Doctorado en Administración y Dirección de Empresas ESADE - ESAN.
202. Quintanilla, E. (2004). Autonomía institucional de los organismos reguladores: Revisión de literatura. Documento de trabajo N° 14 - ESAN Ediciones.
203. Quintanilla, E. (2005). Dotación institucional de un país y su relación con la autonomía de los organismos reguladores: Revisión de literatura. Documento de trabajo N° 15. - ESAN Ediciones.
204. Resolución del Consejo Directivo del OSINERG. (2003). Procedimientos para Fijación de Precios Regulados". N° 001-2003-OS-CD.
205. Revilla, A. (2002). "Programa de Mejoramiento del Acceso a la Justicia", Informe Final, Lima.
206. Roca, S. (2002). La inversión en el Perú 2002-2003 – Entorno, industrias, regiones, financiamiento y estrategias empresariales. Escuela de Administración de Negocios para Graduados- ESAN ediciones.
207. Roncagliolo, R. y Valladares, R. (2004). Documento sobre medios de comunicación. En: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (Ed.). Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno. pp. 97 – 113. Estocolmo.
208. Root, H. (2001). Do strong governments produce strong economies?. The Independent Review. Vol. 5. N° 4. pp. 565 - 573. Oakland, CA.
209. Rubaie, T. (2002). The rehabilitation of the case –study method. The European Journal of Psychotherapy, Counselling y Health. March, 2002. Vol 5. No. 1.
210. Rubin, H y Rubin, I. (2005). Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data. 2º Edition. SAGE Publications.
211. Ruiz, J. (2003). Metodología de la Investigación Cualitativa. 3º edición. Bilbao: Universidad de Deusto.
212. Sagasti, F. y Hernández, M. (1999). Democracia y Buen Gobierno. Hacia la Gobernabilidad Democrática en el Perú. En: Agenda Perú. 3º Edición. pp. 7 - 152. Lima: Instituto APOYO.
213. Samarajiva, R. (2000). Establishing the legitimacy of new regulatory agencies. The International Journal on Knowledge Infrastructure Development, Management and Regulation. April, 2002. Vol. 24. N.º 3. pp. 183 - 187.
214. Sancho, D. (2003). Regulación y agencias reguladoras independientes: Elementos clave para la consolidación de su diseño institucional. Panamá. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Realizado en Octubre 28-31, 2003.
215. Santistevan de Noriega, J. (2004). Servicios Públicos, Regulación y Constitución. En: Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Inversión Privada en Servicios Públicos. No. 57. Año XIX. pp. 31 - 57. Lima.
216. Sappington, D. y Weisman, D. (1996). Designing incentive regulation for the telecommunications industry. Boston y Washington, DC.: The MIT Press y AEI Press.
217. Sardón J. (1999). La Constitución incompleta. Lima: Instituto APOYO.
218. Sardón, J. (1995). Walter Piazza en el MEF: Recuento de una frustración costosa. Lima: Instituto APOYO

219. Sardón, J. (2002). El Congreso, el sistema de partidos y la estabilidad democrática. En *Revista de Economía y Derecho*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. pp. 25 - 30.
220. Sardón, J. (2002). Rol de los Partidos Políticos en la formación de la Sociedad Civil. En: *ADVOCATUS* 8. pp. 451- 458. Lima.
221. Sardón, J. (2003). Democracia de masas y democracia constitucional en el Perú. En: Bohler, W., Hoffman, S. y Konrad-Adenauer-Stiftung. (Ed.). *¿Quo vadis, América Latina?: Crisis institucional como oportunidad para la renovación democrática*. pp. 229 - 252. Buenos Aires: POLEMOS.
222. Sardón, J. (2004) Partidos, orden democrático y crecimiento. En: *Revista de Derecho*. Vol. 1. N 4. Sociedad de Economía y Derecho UPC. pp. 13- 17. Lima.
223. Sardón, J. (2004). La Democracia Constitucional como Alternancia Ordenada de Partidos. pp. 1 - 12.
224. Sardón, J. (2005). Democracia de masas y Democracia Constitucional en el Perú Contemporáneo. En: *Revista de Economía y Derecho*. Vol. 2. N° 6. Sociedad de Economía y Derecho Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas UPC. pp. 31- 40. Lima.
225. Sardón, J. (2005). Estado de Derecho y Barroquismo Constitucional. En: *ADVOCATUS* 12. pp. 463 – 465.
226. Sardón, J. (2005). Las Reglas Electorales y el Actual Congreso. En: *Reflexión Democrática*. UPC (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas). Lima.
227. Scartascini, C. y Olivera, M. (2003). Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes. A guide to theoretical modules and possible empirics. Washington, DC.: BID, Research Department.
228. Schmidt, K. (1998). The political economy of mass privatization and the risk of expropriation. Working Paper N° 136. Michigan: William Davidson Institute at the University of Michigan Business School..
229. Schneider, F. (2005). Shadow Economies of 145 Countries all over the world: Estimation Results over the Period 1999 to 2003. Department of Economics Johannes Kepler University of Linz.
230. Schneider, F. y Enste, D. (2000). Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature*. March 2000. Vol. XXXVIII. pp. 77-114.
231. Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations*. Berkeley: University of California Press.
232. Sifontes, D. (2003). Regulación económica y agencias regulatorias independientes: una revisión de la literatura. En: <http://www.euromed.net/ce/ds-regulat.htm>.
233. Smith, W. (1997). Utility Regulators – Decision-making Structures, Resources, and Start-up Strategy – Roles and Responsibilities – The Independence Debate. *Viewpoint Note* Nos. 127 - 128 y 129.
234. Smith, W. (31 May.- 2 Jun 2000). Regulating infrastructure for the poor perspectives on regulatory system design. *Infrastructure for Development, Private Solutions and the Poor*. London.
235. Smith, W. y Klein, M. (1994). *Infrastructure regulation: Issues and options for East Asia*. Washington, D.C.: World Bank, Private Participation in Infrastructure, Private Sector Development Department.
236. Sparkes, A. (1992). Writing and the textual construction of realities: Some challenges for alternative paradigms research in physical education. En Sparkes, A. (Ed.). *Research in physical education and sport: Exploring alternative visions*. pp. 271 - 297. Lewes, UK: Falmer Press.
237. Spiller, P. y Tomassi, M. (2002) *The Institutional foundations of Public Policy: A Transactions approach with application to Argentina* Department of Economics – Universidad de California/Universidad de San Andres.
238. Spiller, P. y Tomassi, M. (2004). The institutions of regulation. An application to public utilities. En: Ménard, C. y Shirley, M. M. (Eds). *Handbook of new institutional economics*. Berlín: Springer.

239. Spiller, P. y Vogelsang, I. (1994). Regulation, institutions and commitment in the British telecommunications sector. Washington, DC.: The World Bank, Policy Research Department, Finance and Private Sector Development Division.
240. Spiller, P. y Vogelsang, I. (1994). Regulation, Institutions and Commitment in the British Telecommunications Sector. The World Bank. Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division.
241. Spiller, P., Stein, E. y Tomassi, M. (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework. Latin America Research Network (Inter-American Development Bank).
242. Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (2003). Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes: An intertemporal transactions framework. Design Paper 1. Washington, DC.: BID, Research Department, Latin America Research Network.
243. Stake, R. (1995). The Art of Case Study Research. SAGE Publications.
244. Stake, R. (1999). Investigación con estudio de casos. 2º Edición. SAGE Publications.
245. Stern, J. (1997). What makes an independent regulator independent? Business Strategy Review. Junio, 1997. Vol. 8. N° 2. pp. 67 - 74. Londres.
246. Stern, J. (2000). Electricity and telecommunications regulation in small and developing countries. Regulation Initiative Working Paper Series, N° 41. London: London Business School.
247. Stern, J. y Holder, S. (1999). Regulatory governance: Criteria for assessing the performance of regulatory systems. Regulation Initiative Discussion Paper Series. London: London Business School.
248. Stewart-Smith, M. (1995). Industry structure and regulation. Unit, Policy Research Working Paper N° 1419. Washington, DC.: The World Bank, Legal Department, Legal Reform and Private Sector Development.
249. Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. Bell Journal of Economics. Vol. 2. N° 1. pp. 3 - 21.
250. Stigler, G. y Friedland, C. (1962). What can regulators regulate? The case of electricity. Journal of Law and Economics. Octubre, 1962. N° 5. pp. 1 - 16.
251. Stirton, L. y Lodge, M. (2002). Levy y Spiller's "Institutional endowment" hypothesis after fifteen years of regulatory reform in Jamaica: misguided theory, prophets of doom, or an explanation of institutional change?. Centre on Regulation and Competition, University of Manchester.
252. Strauss, A. y Corbin, J. (1998). Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory. 2º Edición. SAGE Publications
253. Tanaka, M. (1998). Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980 – 1995, en perspectiva comparada. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
254. Tanaka, M. (1999). Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: Estatalidad, Sobrevivencia y Política Mediática. Documento de Trabajo No. 108. Lima: The Japan Center for Area Studies JCAS / IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
255. Tanaka, M. (2001). ¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980 – 2000. En: Lecciones del final del fujimorismo. pp. 57 – 112. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
256. Tanaka, M. (2005). Democracia sin partidos. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
257. Tanaka, M. (2005). El regreso del Estado y los desafíos de la Democracia. En: Vich, V. (Ed.). El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. pp 91 – 109. Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos).
258. Tantaléan, J. (2004). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. En: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (Ed.). Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno. pp. 171 – 207. Estocolmo.
259. Tellis, W. (1997). Introduction to Case Study. The Qualitative Report. July 1997. Volume 3. Number 2.
260. Tenenbaum, B. (1995). The real world of power sector regulation. Note N° 50. Junio, 1995. Washington, D.C.: World Bank Public Policy for the Private Sector.
261. The Utility Regulators Forum (1999). Best practice utility regulation. Discussion Paper. Commonwealth of Australia.

262. Tuesta- Soldevilla, F. (1994). 38 Cuadernos de CAPEL, Partidos políticos y elecciones en el Perú (1978-1993). Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Cuadernos de CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral). San José de Costa Rica.
263. Ugarteche, O. (2004). Adiós Estado, bienvenido mercado. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos: Fundación Friederich Ebert Stiftung.
264. Ugaz, C. (2002). Consumer participation and pro-poor regulation in Latin America. Discussion Paper N° 2002/121. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER).
265. Urbiztondo, S. (2000). El diseño institucional de la regulación de servicios públicos en la Argentina: una propuesta. Argentina: FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas).
266. Valdez, A. (2004). La brecha en infraestructura: Productividad, crecimiento e infraestructura de servicios públicos en el Perú. En: Revista Peruana de Derecho de Empresa. Inversión Privada en Servicios Públicos. No. 57. Año XIX. pp. 109 - 125. Lima.
267. Valles, M. (1997): Técnicas cualitativas de investigación social - Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis Sociológica.
268. Van de Ven, A. (1986) Central problems in the management of innovation. Management Science. May, 1986. Vol. 32. No. 5.
269. Virág, G. (1998). Independence of regulatory agencies. Department of Economics. Princeton: Princeton University,
270. Voigt, S. y Engerer, H. (2002). Institutions and transformation: Possible policy implications of the new institutional economics. En: Zimmermann, K. F. (Ed.). Frontiers in Economics. Berlín: Springer-Verlag.
271. Voss, C., Tsikriktsis, N. y Frohlich, M. (2002). Case Research in operations management. International Journal of Operations y Production Management. London Business School. Vol. 22. No. 2.
272. Walker, R. (2002). Case Study, Case Records and Multimedia. Cambridge Journal of Education. Vol. 32. No. 1.
273. Wallsten, S. (1999). An empirical analysis of competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America. Washington, DC: The World Bank, Regulation and Competition Policy, Development Research Group.
274. Weber, M. (2003). La ética protestante y el espíritu del capitalismo. México, DF : Fondo de Cultura Económica.
275. Weingast, B. y Marshall, W. (1988). The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. Journal of Political Economy. Febrero. Vol. 96. N° 1. pp. 132-163. Chicago.
276. Whyte, W. (1943). Street Corner Society. Chicago: University Press.
277. Williamson, O. (1989). Las instituciones económicas del capitalismo. (The Economic Institutions of Capitalism) 1º Edición en Español. México, DF: Fondo de Cultura Económica, Economía Contemporánea.
278. Wise, C. (2003). Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
279. Yin, R. (2003). Applications of Case Study Research. 2º Edition. SAGE Publications.
280. Yin, R. (2003a). Case Study Research. 3º Edition. SAGE Publications.
281. Zavala, V. (2004). La Descentralización: Una demanda por el desarrollo y la gobernabilidad. En: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (Ed.). Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno. pp. 209 – 241. Estocolmo.
282. Zea, H. (2003). En defensa de Fujimori: Una mirada a la verdad. Lima: Master

8 Anexos

8.1 Protocolo de la entrevista en profundidad

Comentarios introductorios (común para todas las entrevistas):

- Agradecimiento al entrevistado por la participación en el estudio.
- Exponer brevemente el propósito del estudio y cómo se llevará a cabo la entrevista.
- Consultar si es posible utilizar grabadora.
- Explicar brevemente el modelo estudiado.

Preguntas de entrevista: inversionista/experto sectorial

1. IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA: Dadas las características de la industria donde usted se desempeña, ¿considera que es relevante que un organismo regulador goce de autonomía? ¿Por qué? ¿Cómo definiría la autonomía?
2. EXPERIENCIAS RESPECTO A LA AUTONOMÍA: ¿Puede citar algunas experiencias positivas o negativas respecto al ejercicio de la autonomía del organismo regulador en el Perú?
3. ATRIBUTOS DE LA AUTONOMÍA: ¿Cuáles considera que son los atributos más importantes para la autonomía de los organismos reguladores? ¿Por qué?
4. OTROS ATRIBUTOS: ¿Considera que hay otros aspectos que añadir como atributos de la autonomía institucional?
5. RIESGO DE POLITIZACIÓN: ¿Cuál es el papel del Ministerio Sectorial con relación a la actuación del organismo regulador? Igual pregunta acerca del Ministerio de Economía y Finanzas.
6. RIESGO DE CAPTURA (Sólo para el experto): ¿Cuál debe ser la relación de las empresas con el organismo regulador? ¿Existe algún indicio de captura regulatoria reciente o en los últimos años por parte de la industria? ¿Recuerda alguna experiencia que favoreció indebidamente a la industria?
7. PODERES DEL ESTADO: ¿Cómo las instituciones democráticas (relación Ejecutivo Legislativo/Poder Judicial) condicionan el grado de autonomía que debe tener un organismo regulador?
8. CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL: ¿Considera que la población en general tiene confianza o credibilidad en la existencia del organismo regulador? ¿Existe confianza respecto a la no reversibilidad de las reformas de parte de los inversionistas?
9. DESTREZAS EN REGULACIÓN: ¿Cree usted que el país cuenta con personas con las destrezas necesarias para conducir los procesos regulatorios o es necesario importar dichas capacidades?

Preguntas de entrevista: representante de consumidores

1. SERVICIO PÚBLICO Y AUTONOMÍA: En el servicio público de electricidad /saneamiento/telecomunicaciones, ¿considera usted importante que un organismo regulador goce de autonomía? ¿Por qué? ¿Cómo definiría la autonomía?
2. CONSECUENCIAS DE LA AUTONOMÍA: ¿Recuerda usted si la autonomía del organismo regulador peruano afectó/benefició a los usuarios recientemente o en los últimos años? Favor detallar.
3. ATRIBUTOS DE LA AUTONOMÍA: ¿Cuáles considera que son los atributos más importantes para la autonomía de los organismos reguladores? ¿Por qué? ¿Considera que los usuarios deben participar en los Directorios de los organismos?
4. OTROS ATRIBUTOS: ¿Considera que hay otros aspectos que añadir como atributos de la autonomía institucional?
5. RIESGO DE CAPTURA: ¿Cuál debe ser la relación de las empresas con el organismo regulador? ¿Recuerda si éste adoptó una postura de servicio y defensa de los inversionistas en lugar del interés público?
6. PODERES DEL ESTADO: ¿Cómo las instituciones democráticas (relación Ejecutivo Legislativo/Poder Judicial) condicionan el grado de autonomía que debe tener un organismo regulador? ¿Cree que el Poder Judicial está preparado para resolver una disputa respecto a la regulación?
7. CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL: ¿Considera que los usuarios tienen confianza o credibilidad en la existencia del organismo regulador? ¿Cree usted que el oportunismo gubernamental afecta la regulación de tarifas?
8. DESTREZAS EN REGULACIÓN: ¿Cree usted que el país cuenta con personas con las destrezas necesarias para conducir los procesos regulatorios o es necesario importar dichas capacidades?

Preguntas de entrevista: autoridad sectorial/regulador/políticos

1. GRADO DE AUTONOMÍA: ¿Cómo calificaría el grado de autonomía que ha alcanzado el organismo regulador en el Perú? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿En comparación a otros países de la región, considera que nuestro nivel de autonomía es superior/inferior? ¿Por qué?
2. EXPERIENCIAS RESPECTO A LA AUTONOMÍA: ¿Puede citar algunas experiencias respecto a los resultados de la autonomía del organismo regulador en el Perú?
3. ATRIBUTOS DE LA AUTONOMÍA: ¿Cuáles considera que son los atributos más importantes para la autonomía de los organismos reguladores? ¿Por qué?
4. OTROS ATRIBUTOS: ¿Considera que hay otros aspectos que añadir como atributos de la autonomía institucional? ¿Cuál es la agenda pendiente respecto a la autonomía?
5. POLITIZACIÓN DE LAS TARIFAS: ¿Cuáles cree usted que fueron las razones para que las tarifas de los servicios públicos en administraciones anteriores no cubrieran los costos de prestación del servicio? ¿Recuerda cómo se fijaban tarifas en ese entonces?
6. MARCO INSTITUCIONAL: ¿Cómo el marco institucional del país (relación Ejecutivo Legislativo/Poder Judicial) condiciona el diseño de la autonomía del organismo regulador? ¿Se revisa el diseño en cada cambio de gobierno?
7. RIESGO POLITICO/RIESGO PRECIO: ¿Considera que la discrecionalidad del organismo regulador debe reducirse? ¿Es a través de un mayor detalle del marco normativo o a través de un rediseño de la reglas de conducta de la regulación?
8. CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL: ¿Considera que la población en general tiene confianza o credibilidad en la existencia del organismo regulador? ¿Existe confianza respecto a la no reversibilidad de las reformas de parte de los inversionistas?
9. DESTREZAS EN REGULACIÓN: ¿Cree usted que el país cuenta con personas con las destrezas necesarias para conducir los procesos regulatorios o es necesario importar dichas capacidades?

8.2 Protocolo de entrevistas enfocadas a especialistas de dotación institucional

1. MARCO INSTITUCIONAL: ¿Cómo el marco institucional del país (relación Ejecutivo Legislativo/Poder Judicial) condicionan el diseño de la autonomía del organismo regulador? ¿Se revisa el diseño en cada cambio de gobierno?
 - ¿Es adecuada la estructura de relaciones establecida para los “poderes” Judicial, Ejecutivo y Legislativo?
 - ¿Es adecuada la ubicación de los organismos reguladores (OR) en la estructura del Estado?
 - ¿Deberían tener los OR autonomía constitucional?
 - ¿El control de las decisiones de los OR por parte del Poder Judicial es la adecuada, dado el grado de complejidad de sus decisiones?
 - ¿Se debe implantar la bicameralidad en el Perú? ¿Contribuirá o no a mejorar la institucionalidad del Legislativo? En caso de respuesta afirmativa, ¿cómo mejoraría?
 - ¿Cómo afecta al país la actuación del Poder Judicial y/o la mala percepción que se tiene de él?
2. CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL: ¿Considera que la población en general tiene confianza o credibilidad en la existencia del organismo regulador? ¿Existe confianza respecto a la no reversibilidad de las reformas de parte de los inversionistas?
 - a) ¿Cuál es la importancia de las instituciones en un país?
 - b) ¿Qué tan importante son las personas en la institucionalidad del País? ¿Cómo la afecta y qué se puede hacer para mejorar la participación de profesionales capacitados en la gestión del Estado?

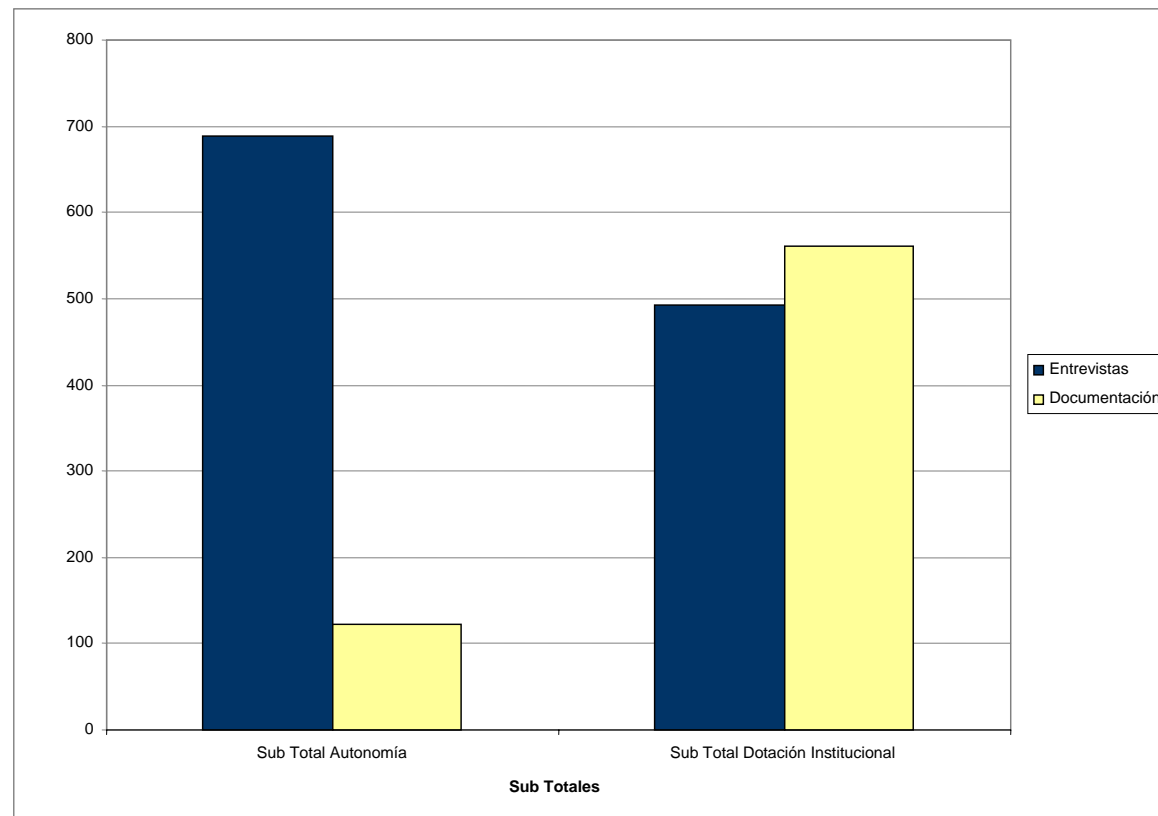
8.3 Protocolo de entrevista para obtención de datos histórico-retrospectivos

1. ¿Cuál fue su experiencia en el sector eléctrico peruano antes y/o durante la reforma sectorial?
A) IMPLEMENTACIÓN DEL ENTE REGULADOR AUTÓNOMO (1992)
 2. ¿Cómo nace la idea de la reforma sectorial del año 1992 que dotó al organismo regulador de autonomía en sus funciones? ¿Cuál fue la problemática y los objetivos que se tomaron en cuenta para el diseño de la Ley de Concesiones Eléctricas?
 3. ¿Cuál fue la organización del sector antes y después de la reforma y su relación con el OR?
 4. ¿Quién propuso la idea y quién adoptó la decisión política de crear un ente autónomo? ¿Cómo fue la participación de los diversos agentes y del gobierno en la reforma y específicamente en el diseño del OR?
 5. ¿Cuáles fueron las características que tenía el OR antes y al inicio de la reforma? ¿Cómo se adoptaban las decisiones regulatorias?
- B) ADICIÓN DE FUNCIONES AL ORGANISMO REGULADOR (1999)
 6. En el año 1999, ¿qué razones llevaron a adicionar funciones de regulación de gas natural al OR? ¿Por qué no se creó un nuevo OR?
 7. ¿Cómo variaron las características de autonomía del OR a raíz de la adición de funciones?
- C) INTEGRACIÓN CON ORGANISMO SUPERVISOR (2001)
 8. En el año 2001, ¿qué razones llevaron al Congreso a fusionar al OR y al Ejecutivo a implementarla? ¿Cómo se realizó la integración de funciones?
 9. ¿Cómo variaron las características de autonomía del OR a raíz de la integración de funciones?
- D) EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGULADORA (1985-2005)
 10. ¿Cuáles fueron los eventos relevantes en la gestión del OR en cada ciclo antes descrito? ¿Qué aspectos gravitantes respecto al ejercicio de la autonomía recuerda y cuál fue la actuación del OR y de la sociedad (agentes y poder político)?
 11. En cada periodo presidencial desde el año 1985 a la fecha, ¿recuerda cuáles fueron las relaciones con el Poder Legislativo y Judicial? ¿Cómo afectaron estos al funcionamiento del OR?
 12. Con relación a resoluciones apeladas al Poder Judicial, ¿cuáles fueron los casos relevantes que sucedieron y sus resultados?
 13. ¿Durante el ejercicio de la función reguladora, la aplicación de las normas regulatorias (leyes, reglamentos o resoluciones) fueron aceptadas y plenamente ejercidas?
 14. ¿A través de qué mecanismos los gobiernos intentaron politizar el desempeño de las funciones del OR? ¿Hubo intentos o acciones de ingerencia en los procesos de regulación tarifaria en momentos críticos?
 15. ¿Considera que las tarifas actuales responden a los costos del servicio? ¿Cuáles son las razones por las que las tarifas fueron insuficientes para impulsar una mayor inversión privada durante los últimos años?

8.4 Entrevistados

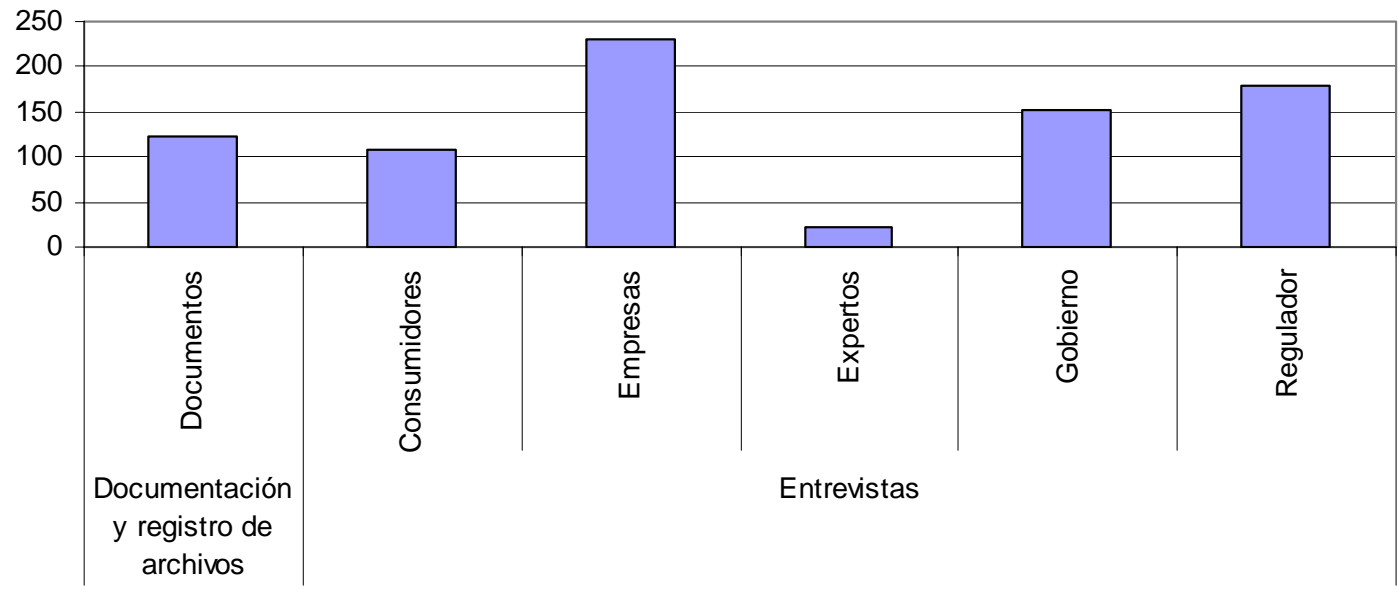
N° Entrevista	Grupo	Institución	Cargo
1	Regulador	Organismo regulador sectorial	Ex-Presidente
2	Consumidores	Independiente	Independiente
3	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
4	Consumidores	Asociación de Consumidores	Presidente
5	Gobierno	Ministerio del sector	Ex-Ministro
6	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
7	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
8	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
9	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
10	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
11	Gobierno	Congreso	Congresista
12	Gobierno	Congreso	Congresista
13	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
14	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
15	Empresas	Empresa del sector	Gerente General
16	Consumidores	Defensoría del Pueblo	Funcionario
17	Consumidores	Independiente	Independiente
18	Expertos	Independiente	Independiente
19	Expertos	Independiente	Independiente
20	Expertos	Independiente	Independiente
21	Expertos	Independiente	Independiente
22	Regulador	Organismo regulador sectorial	Ex-Presidente
23	Expertos	Independiente	Independiente
24	Expertos	Independiente	Independiente
25	Gobierno	Ministerio del sector	Ex-Vice Ministro
26	Regulador	Organismo regulador sectorial	Ex-Presidente
27	Gobierno	Ministerio del sector	Ex-Ministro
28	Regulador	Organismo regulador sectorial	Ex-Presidente
29	Regulador	Organismo regulador sectorial	Ex-Presidente
30	Expertos	Independiente	Independiente
31	Gobierno	Ministerio del sector	Ex-Ministro
32	Regulador	Organismo regulador sectorial	Ex-Presidente

8.5 Reportes del Atlas ti

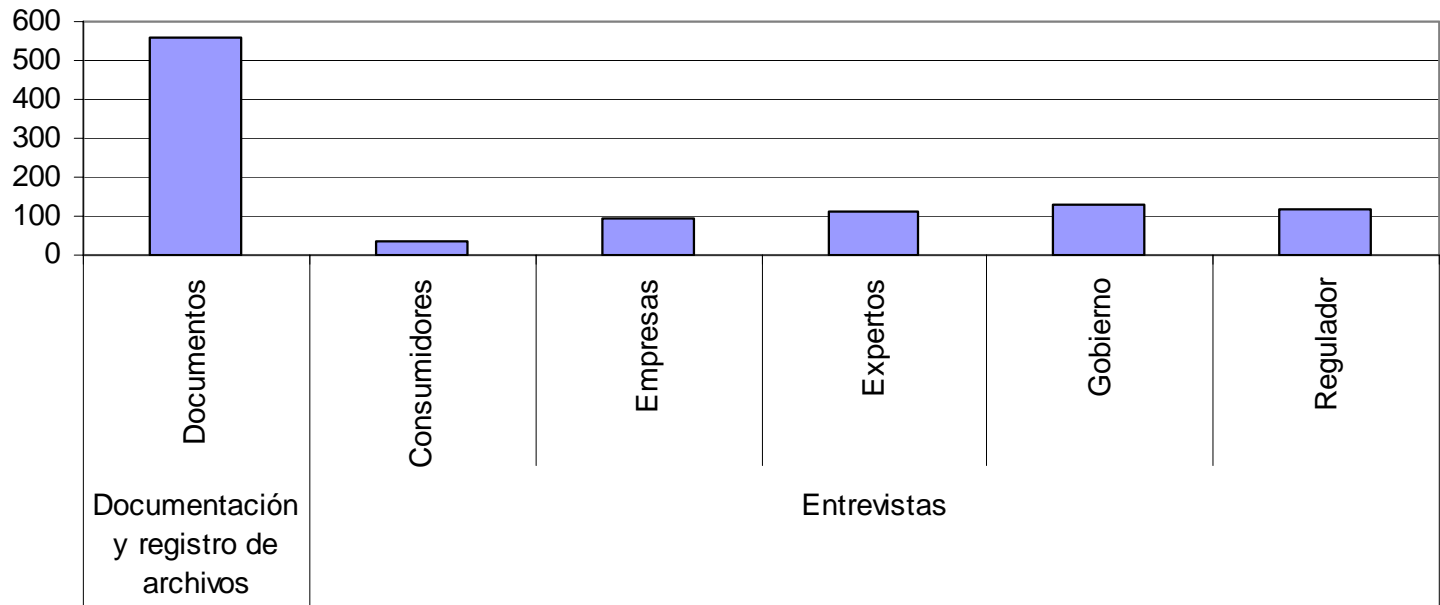


Número de Casos por tipo de documento primario

Códigos por Fuente - Autonomía (Documentación-Entrevistas)



Códigos por Fuente - Dotación institucional (Documentación-Entrevistas)



8.6 Sector electricidad en el Perú

8.6.1 Descripción del sector

El sector eléctrico peruano ha pasado por diferentes etapas vinculadas a la forma de organización y a la estructura de propiedad imperante.

En 1972, se consolida la estatización de los servicios eléctricos y el Estado concentra todas las actividades de la industria eléctrica. Operaba bajo una estructura verticalmente integrada entre las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización.

En esta etapa, el sector eléctrico se desarrollaba con un sistema tarifario basado en costos contables; además, sus tarifas eran distribuidas de acuerdo al uso de la actividad desarrollada.

Esta situación se mantuvo hasta el año 1992, cuando el paradigma cambió hacia uno de desintegración vertical a través de la implementación de un conjunto de reformas estructurales. El sector eléctrico se conducía bajo la Ley de Concesiones Eléctricas –LCE-- (1992) y su Reglamento (1993), normativa que se convirtió en la base de su reestructuración.

La LCE estableció la nueva organización del sector, reconociendo diferentes mercados y regímenes de precios. De acuerdo con esta ley, las actividades pueden ser desarrolladas por empresas nacionales o extranjeras. El acceso a la actividad de generación es libre y se otorga concesiones exclusivas para las actividades de transmisión y distribución.

El régimen regula los precios para los usuarios finales con consumos menores a 1 MW. Para aquellos con demandas mayores, los precios se establecen mediante libre negociación entre los clientes y los generadores o distribuidores.

El mercado libre y regulado tiene la siguiente participación en las ventas y facturación de electricidad que se indica:

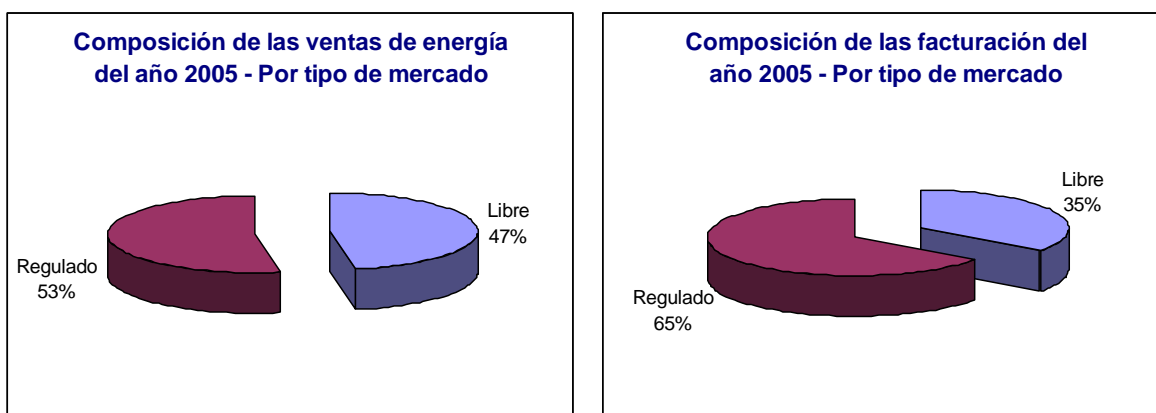


Ilustración 21. Estructura de mercado eléctrico (energía y facturación). Año 2005

8.6.2 Marco institucional actual

El papel del Estado en el sector eléctrico se reduce a normar y regular sus actividades. De esta forma, se reformularon y fortalecieron las funciones de las instituciones existentes, creándose otras con tareas específicas. Los diferentes organismos del sector cumplen diferentes funciones según sus correspondientes leyes.

8.6.2.1 El Ministerio de Energía y Minas (MEM)

El MEM ejerce su potestad para normar y planificar el desarrollo del sector. Asimismo, tiene la función de otorgar concesiones y autorizaciones para efectuar las diferentes actividades eléctricas. Dentro de sus funciones se encuentran:

- Establecimiento de la política sectorial y sus normas.
- Otorgamiento de concesiones.
- Elaboración del plan indicativo de expansión: generación – transmisión.

- Aprobación de procedimientos para la optimización de la operación y valorización de las transferencias de potencia y energía entre los generadores.
- Fijación de variables incidentes en potencia firme (horas de regulación, probabilidad de excedencia).
- Fijación de variables sobre distribución del pago por potencia (margen de reserva, incentivos al despacho y contratación, factores de distribución horaria del precio de potencia).

8.6.2.2 El Organismo Supervisor de Inversión de Energía (OSINERG)

Las funciones principales que desarrolla son:

- **Función supervisora:** comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas.
- **Función reguladora:** comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito.
- **Función normativa:** comprende la facultad de dictar, en el ámbito y la materia de sus respectivas competencias, los reglamentos y normas que regulen los procedimientos a su cargo.
- **Función fiscalizadora o sancionadora:** comprende la facultad de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión.
- **Función de solución de controversias:** comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia o entre éstas y sus usuarios. Asimismo, es su función resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados.
- **Función de solución de los reclamos de los usuarios:** comprende la atención en segunda instancia de las reclamaciones de los consumidores regulados.

8.6.2.3 El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)

Encargado de velar por la competencia en el sector mediante el estudio de las concentraciones que la disminuyan en perjuicio del usuario, y de las prácticas que limiten la libre competencia en las diferentes actividades.

8.6.3 Marco regulatorio

La Ley de Concesiones Eléctricas y su Reglamento, separaron en tres actividades claramente distinguibles la prestación del servicio: generación, transmisión y distribución.

Esta medida se orientaba a establecer un contexto de libre competencia para las actividades de generación, y a regular la transmisión y distribución para reducir los posibles abusos derivados de la posición de dominio que cada distribuidor tiene dentro de su área de concesión.

El diseño de la regulación tarifaria, cuyo objetivo principal es promover la eficiencia en las operaciones dentro del sector, se encuentra establecido en la Ley de Concesiones Eléctricas y su Reglamento, y se implementa a través de las resoluciones del OR.

El modelo de tarifas considera los precios máximos de generación, transmisión y distribución de electricidad para los clientes regulados.

Las ventas de energía eléctrica de un generador a un concesionario de distribución se efectúan aplicando los precios en barra (precios máximos de generación). Son fijados anualmente (antes del año 2005 se fijaban semestralmente), a partir de un precio básico sobre el que se aplica un factor de penalización por las pérdidas de energía ocurridas en la transmisión.

Los precios en barra fijados no pueden diferir en más de 10% del promedio de las tarifas establecidas por contratación libre del sistema.

Los precios máximos de transmisión se fijan anualmente y comprenden el ingreso tarifario y el peaje por conexión que los generadores deben abonar a los propietarios de los sistemas de transmisión, con el fin de cubrir sus costos de inversión, operación y mantenimiento.

Las tarifas para los usuarios finales del servicio de electricidad son obtenidas añadiendo a los precios en barra, las tarifas de transmisión y el Valor Agregado de Distribución VAD (precios máximos de distribución), que incorpora los costos de facturación al usuario, las pérdidas físicas y comerciales, y los costos de inversión, mantenimiento y operación asociados a la distribución.

Las transacciones señaladas tienen lugar según se indica en el gráfico siguiente:

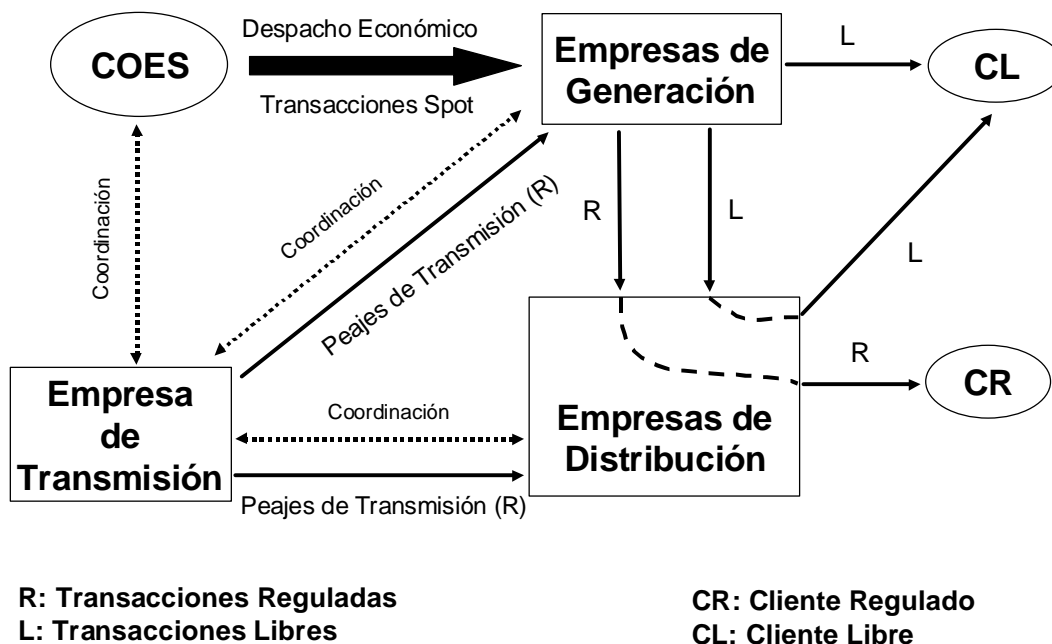


Ilustración 22. Transacciones en el mercado eléctrico peruano

El COES (Comité de Operación Económica del Sistema) se encarga de la coordinación y operación a mínimo costo, velando por la seguridad en el abastecimiento.

8.6.4 Modelo tarifario

El modelo tarifario considera, entre otras características, la separación de actividades: generación, transmisión y distribución. A continuación se presenta la estructura de la industria desde el punto de vista regulatorio, explicando para tal efecto el sistema regulatorio que caracteriza a cada segmento.

Precios	Usuarios Libres	Usuarios Servicio Público
Generación	Libre	Regulado (± 10% Libre)
Transmisión	Regulado	Regulado
Distribución	Regulado	Regulado

Ilustración 23. Sistema de precios por tipo de mercado

El modelo tarifario incorpora medidas que coadyuvan a alcanzar la eficiencia, tanto en términos estáticos como dinámicos. En el primer caso, por el lado de la oferta, las empresas no pueden trasladar sus ineficiencias a los consumidores finales, ya que el modelo se basa en los costos de empresas eficientes, aunque en el caso de las actividades de distribución existe cierta flexibilidad al reconocerse porcentajes de pérdidas de energía.

Por el lado de la demanda, se ha incorporado las opciones tarifarias que dan a los usuarios finales la posibilidad de elegir, en función de los sistemas de medición disponibles y los costos diferenciados de electricidad en los periodos de punta y fuera de punta, aquella opción que refleje mejor su patrón de consumo o, en caso contrario, de adecuarse a fin de lograr la menor facturación posible.

Por su parte, la eficiencia dinámica es fomentada a través de la flexibilidad del modelo tarifario para incorporar los cambios tecnológicos y en costos. En

efecto, en la fijación tarifaria se reconoce el valor nuevo de reemplazo, el cual representa el costo de renovar las obras y los bienes físicos destinados a prestar el mismo servicio con la tecnología y a precios vigentes.

El esquema tarifario considera algunos factores para el reajuste de las tarifas máximas para cada actividad –generación, transmisión y distribución-- tales como el índice de precios al por mayor, los precios de los combustibles, los derechos arancelarios, el precio internacional del cobre y/o aluminio y el tipo de cambio.

8.6.4.1 Generación y transmisión

El uso de los Costos Marginales de Corto Plazo (CMgCP) del sistema, como señal de precios en la actividad de generación, se basa en la imposibilidad práctica de fijar los precios en función de un costo marginal de largo plazo. Sin embargo, usar los costos de corto plazo supone que el parque generador está “económicamente adaptado” a la demanda, lo cual no necesariamente sucede en la realidad.

La primera etapa en la fijación de la tarifa en barra, que viene a ser el precio al que se realizan las transacciones entre generador y distribuidor para abastecer a los clientes regulados, parte por la fijación del precio básico de energía y potencia del sistema.

El precio básico de energía se define como un promedio ponderado de los costos marginales de energía de Corto Plazo (CMgCP) esperados para los próximos 24 meses y de los 12 meses previos a la fijación, considerando la demanda de energía prevista, el parque generador existente y el programado, los precios de los combustibles y el costo de falla. Esto se obtiene en base al uso de modelos de optimización de la operación del sistema.

Por su parte, el precio básico de potencia de punta se refiere a la anualidad del costo de desarrollar la central generadora más económica para suministrar potencia adicional en horas de demanda máxima anual del sistema eléctrico.

Ambos precios básicos están asociados a una barra que se le llama “barra base” y que se define como la barra donde está concentrada la mayor carga del sistema.

El precio básico de energía, en función de la definición dada, es aquel que iguala los costos a los ingresos actualizados, usando la tasa de descuento. Este procedimiento busca suavizar la gran volatilidad de los costos marginales --que dependen fuertemente de la hidrología, la demanda y otros factores no previsibles-- y a la vez permitir recuperar todos los costos incurridos por los operadores en el caso que el sistema se encuentre económicamente adaptado.

Por su parte, el precio básico de potencia se determina utilizando los costos eficientes de la unidad de generación más económica para abastecer el incremento de la máxima demanda. Estos costos incluyen, además de los costos de conexión al sistema de transmisión, los costos unitarios de inversión y los costos fijos de operación y mantenimiento de la unidad de punta.

La segunda etapa en la fijación de las tarifas en barra consiste en expandir los precios básicos de energía y potencia hacia las otras barras de referencia del sistema, haciendo uso de las “pérdidas marginales” de transmisión y adicionando el “peaje por conexión”.

Tanto las pérdidas marginales como el peaje por conexión se utilizan para el cálculo de la retribución de la transmisión.

La actividad de transmisión es un monopolio natural debido principalmente a la existencia de economías de escala. Ello implica que si se cobrara al costo marginal de corto plazo, el operador del sistema de transmisión no podría financiar sus gastos en el largo plazo, ya que sus costos medios de largo plazo son mayores a los correspondientes costos marginales.

Los costos incurridos por la empresa transmisora comprenden los costos de inversión, operación y mantenimiento. El costo medio es el resultante de dividir la sumatoria de los costos de transmisión entre la cantidad.

8.6.4.2 Distribución

La distribución de energía es un monopolio natural, condición derivada de la presencia de economías de escala, por lo que es indispensable regular el precio de esta actividad (VAD), basándose en principios de eficiencia y utilizando mecanismos que simulen competencia.

El modelo tarifario establece que los costos medios a reconocer en la fijación de la tarifa a nivel de distribución son los de una empresa modelo eficiente, con las cuales “compiten” las distribuidoras (*yardstick competition*).

En el sistema de distribución, los costos están representados por el Valor Agregado de Distribución (VAD) de una empresa modelo eficiente que representa el costo total en que incurre la concesionaria para poner a disposición del cliente la potencia y energía desde la barra de media tensión hasta el punto entrega al cliente.

Los componentes considerados son:

- Costos asociados al cliente independientemente de su demanda de potencia y consumo de energía.
- Pérdidas estándares de distribución en potencia y energía.
- Costos estándares de inversión (Valor Nuevo de Reemplazo, VNR), de operación y mantenimiento de un sistema económicamente adaptado.

Los costos asociados al cliente corresponden a los costos de comercialización, tales como la lectura, procesamiento y emisión de la factura, reparto y cobranza. Estos costos son independientes de la demanda de potencia y consumo de energía.

El proceso de fijación de las tarifas de distribución, prevista en la LCE es la siguiente:

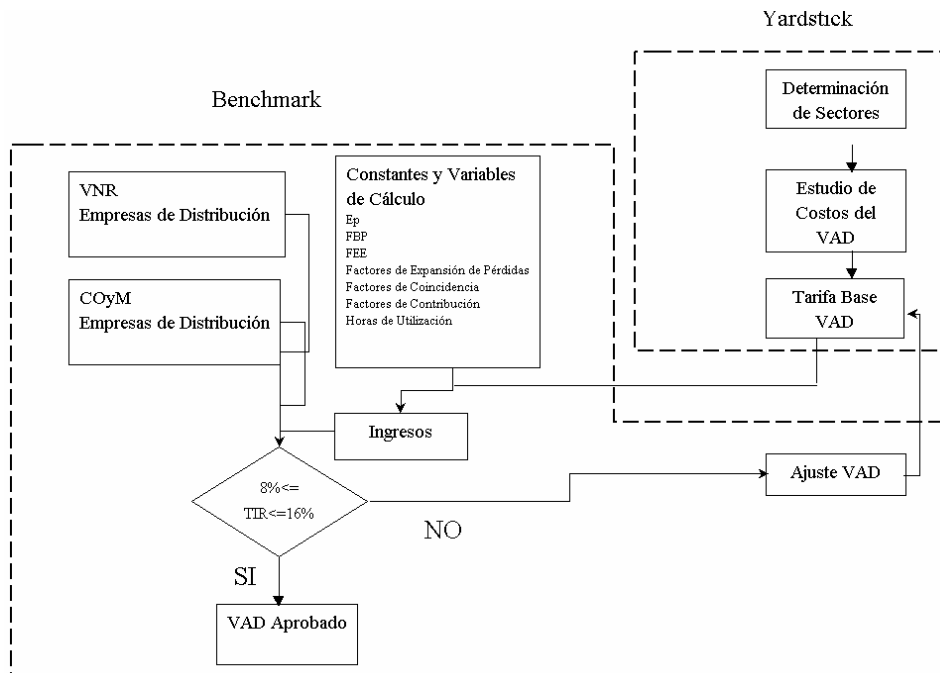


Ilustración 24. Proceso de fijación de las tarifas de distribución eléctrica

El VAD se calcula para cada nivel de tensión y por cada sector típico mediante estudios de costos, basados en una estandarización del consumo cliente, la potencia instalada, la longitud de las redes y su densidad.

El estudio de costos requiere de la recopilación de información técnica, comercial y económica del sistema eléctrico seleccionado como representante del sector típico. Luego de validar la información, se revisan los costos de explotación, gastos indirectos, estructura de la organización y remuneraciones. Adicionalmente, se obtiene el VNR propuesto por las empresas para obtener el costo eficiente.

El proceso considera el cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR) del conjunto de concesionarios que iguala los ingresos netos actualizados al VNR. Dicha tasa debe encontrarse entre el 8% y 16%, y de ser necesario se ajusta al límite.

8.7 Descripción de las características institucionales del Perú

8.7.1 Institucionalidad democrática y partidos políticos

8.7.1.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

Durante el período 1985-1990, gobernó el Partido Aprista Peruano, al obtener su líder, Alan García, el 53% de la votación popular. La entrega de la presidencia de Fernando Belaunde a Alan García significó la primera vez en cuarenta años que un presidente elegido democráticamente entregaba el cargo a otro similar, ya que los gobiernos previos habían sido interrumpidos por mandatos militares.

El partido saliente, Acción Popular, obtuvo únicamente el 6% de la votación al final de su mandato en 1985. Este resultado fue la expresión del descontento popular por las dificultades macroeconómicas que alcanzaron inflaciones anuales de 111% y falta de crecimiento de la producción, además de la ineficacia del gobierno en la lucha contra la subversión terrorista que inició en 1980.

En los dos primeros años de gobierno (1985-1987), a través de un programa heterodoxo con una enorme intervención del Estado en la economía, la inflación se redujo a niveles de 80% y la producción anual creció hasta 10,1%.

El programa inicial consideraba un estricto control de los precios de los principales servicios públicos y productos básicos de la economía, así como la limitación del pago de la deuda externa al 10% de las exportaciones, que significó el aislamiento de la comunidad económica internacional.

El gobierno asumió un rol controlista y de asignador de recursos, provocando distorsiones en el mercado, que trabaron la gestión pública e incrementaron la discrecionalidad de los organismos públicos. Esto generó un contexto de

erosión progresiva del Estado, que terminó asumiendo más actividades en sectores importantes.

La decisión del gobierno de intentar estatizar la banca provocó el deterioro acelerado de sus relaciones con los grupos empresariales del sector privado. El programa inicial fue cambiado bruscamente en el último trimestre de 1987, dadas las perspectivas sombrías que se presentaban en la economía por la aceleración de la inflación y por las presiones de la banca multilateral para reestablecer los valores reales en las principales variables macroeconómicas.

El cambio de programa significó en la práctica “paquetes” económicos que se iniciaron en septiembre de 1987 y que implicaron principalmente una devaluación masiva (75%), reajuste en los precios y tarifas públicas (entre 90 y 300%) y ajustes fiscales. Estas medidas dieron lugar a una inflación de 114% en el mes de aplicación, lo que trajo como consecuencia la pérdida de confianza y popularidad en el gobierno.

Los meses posteriores y hasta el final del gobierno, el Perú se vio afectado por una grave hiperinflación, situación agravada en el intento de frenarla con el retraso en el precio de los servicios públicos, los cuales se congelaron luego de un ajuste inicial.

En 1990, la economía mostraba enormes desequilibrios fundamentales con una inflación con una tasa anual de 7,700%, recaudación fiscal menor al 4% del PBI, reservas monetarias internacionales negativas y sin acceso al crédito internacional. La recesión se evidenciaba en una contracción sucesiva a partir de 1988 con 9% y en 1989 con 12%, lo cual conllevó a que el ingreso *per capita* de la población bajara a niveles de inicios de los años 60.

Las empresas públicas incurrieron en frecuentes pérdidas como consecuencia de un modelo de fijación de precios basada en criterios políticos, sin considerar el costo de producción, así como de la carencia de un adecuado sistema de incentivos para promover su eficiencia.

Para cubrir el déficit de estas empresas, se tuvo que dedicar, en promedio, recursos del orden de 0,8% del PBI de cada año, que equivalían a duplicar el gasto en salud pública, o en su defecto, aumentar en 50% el gasto en la educación pública en un país con altos niveles de pobreza.

El rol del Estado estuvo marcado por un intervencionismo muy extendido que se traducía en una serie de regulaciones que impedían el libre desenvolvimiento de la actividad económica. Casi todas las actividades debían ser aprobadas por diversas instancias estatales a través de su burocracia.

La gobernabilidad democrática estuvo en riesgo por los resultados económicos no satisfactorios, agravándose la situación heredada durante los últimos 40 años por los fuertes desequilibrios macroeconómicos sucesivos. La economía resultó caracterizada por la preponderancia del Estado, tanto en actividades directamente productivas a través de las empresas públicas, como por su intervención en casi todas las áreas de la actividad económica.

En el período 1985-1990, la reforma institucional planteada en la Constitución de 1979 quedó completamente eclipsada por las políticas populistas que se emprendieron y el Estado Peruano no pudo ponerse a la altura del nuevo conjunto de demandas que se le planteaba. Se “consagraban” muchos derechos imposibles de cumplirlos, poniendo el énfasis en lo máximo que se aspira antes que en lo mínimo necesario para la gobernabilidad.

El Estado colapsó bajo su propio peso, produciendo un incremento desmedido de los precios, una explosión sin precedentes en los niveles de pobreza del país, además de la insurgencia terrorista creciente. La situación llegó a su extremo en tanto se aisló al país por los problemas económicos, políticos y sociales.

El desprestigio de los partidos políticos era enorme, ya que los dos últimos gobiernos democráticos y la dictadura militar previa¹⁷⁴, durante 22 años consecutivos condujeron al país a una crisis de manera acumulativa, en la economía, seguridad y la gobernabilidad de país. Las conductas de confrontación y la falta de consensos no permitieron consolidar la democracia como un régimen político estable.

Se habían agotado las opciones políticas más serias de gobierno y no quedaba organización partidaria vigente como alternativa electoral real. Las posibilidades de fundar un bipartidismo con las organizaciones más antiguas, representativas y organizadas hasta ese momento no era ya una opción, aún cuando se habían respetado consistentemente las reglas de juego democrático de la Constitución de 1979.

El fracaso de los partidos políticos en la década de 1980 y la contraposición a ellos provocó en este período el inicio del “descentramiento de la política”, mediante el surgimiento de independientes u *outsiders*¹⁷⁵ quienes buscaron resolver los problemas que los partidos políticos no fueron capaces de hacer.

El primero de ellos fue Ricardo Belmont, quien ganó las elecciones municipales de Lima, en 1989, como un nuevo entrante no identificado con partido alguno.

El entorno social durante el periodo 1985-1990 se agravó, debido a que el aparato institucional del Estado estaba deteriorado no solamente por los problemas de funcionamiento de las instituciones del Estado, por la política económica vigente y por la ruptura con la comunidad financiera internacional, sino por la creciente violencia terrorista.

¹⁷⁴ Durante la dictadura existió igualmente un discurso antipartido del velasquismo que propició una herencia de doce años sin democracia que dificultó la organización partidaria (Pease, 2003:27).

¹⁷⁵ Identificado como un “independiente incontaminado” por cualquier compromiso previo que busca una representación salvadora y simbólica mediante la identificación directa con la población y sin la intermediación de instituciones (Degregori, 2001: 20).

Cuando Alan García asumió el poder, el grupo terrorista Sendero Luminoso llevaba ya cinco años de existencia y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) tenía un año.

El terrorismo de origen marxista, conforme a sus planes, iba avanzando progresivamente desde las serranías andinas hacia la capital, llevando a cabo asaltos a puestos policiales, incendios y bombas contra las reparticiones gubernamentales y empresas privadas, “ajusticiamientos” populares, derribamiento de torres de transmisión de electricidad, etc.

A partir de 1988, la violencia terrorista alcanzó una elevada notoriedad dada su creciente participación y daño ocasionado a la economía. La autoridad política formal carecía de poder para enfrentar a este fenómeno, generándose un clima de terror no únicamente en el gobierno, sino en la población en general.

Un balance reciente de la violencia terrorista ha sido registrado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. En los resultados de sus investigaciones reportan un total de 70,000 muertos y 25,000 millones de dólares americanos de pérdidas por los enormes daños a la infraestructura del país.

8.7.1.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

Las elecciones presidenciales de 1990 dieron lugar a que un *outsider* como Alberto Fujimori, un independiente sin partido, se constituya como Presidente de la República para el período 1990-1995, al alcanzar el 25% de la votación popular en la primera vuelta y 57% en la segunda vuelta.

Fujimori llegó solo al poder, sin partido y sin organización, a través de un movimiento político circunstancial, que recogía las expectativas populares anti-partido e inaugurando una nueva forma de acceder al poder. Armó un aparato altamente personalizado, nada institucional.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Tanaka (2001: 83).

Los peruanos buscaron un cambio mediante la elección popular votando por una agrupación improvisada a las circunstancias, que en seis semanas logró atraer al electorado que se encontraba desconcertado. La ciudadanía se encontraba afectada gravemente por los resultados de los gobiernos democráticos previos, principalmente por la hiperinflación y el terrorismo.¹⁷⁷

Los resultados inesperados de esta elección coinciden con el inicio del colapso de los partidos políticos y fue el resultado de la convergencia del pensamiento de un sector de la población con las acciones y omisiones de los principales actores políticos, incluida la oposición, que no fue capaz de brindar una opción viable y convincente como alternativa de gobierno¹⁷⁸, así como de un sistema electoral demasiado flexible.

Los eventos mencionados, que marcan el inicio del colapso de los partidos políticos, se relacionan directamente con el resultado de los fracasos de las élites políticas. Fujimori como “*outsider*” llenó el espacio dejado por los partidos en el momento adecuado.

Continuando con la historia de los caudillos en el Perú, Fujimori lideró un proyecto que se encargó de combatir a los partidos políticos tradicionales con identidad y representación en el pasado. Menoscabó la actividad política, calificándola como corrupta, denigrante y compuesta por fuerzas desleales a la democracia, propiciando abiertamente un enfoque anti-sistémico y de democracia participativa antes que representativa.

La continuidad democrática fue irrupida en abril de 1992, con la disolución del Congreso con el apoyo militar. Cabe resalta que dicha medida obtuvo un respaldo popular del 80%. El mismo año convocó a elecciones de un nuevo Congreso, en el cual obtuvo el control que le permitió promulgar la nueva Constitución de 1993, luego de un referéndum por estrecho margen.

¹⁷⁷ Bohler y Hoffman (2003).

¹⁷⁸ Denominado por los anglosajones como la “oscilación del péndulo” en tanto la oposición se constituye en una alternativa en la siguiente elección para asumir el gobierno y en tanto no lo es una preparación y no solo oposición. (Ferrero, 2005: 777).

Dicha Constitución se basó en principios como la libre iniciativa privada, la libre competencia, el derecho a la información, la protección a la inversión extranjera contra el trato discriminatorio, y la expropiación y garantías a los contratos suscritos con el Estado.

El programa económico de Fujimori se caracterizó por su adherencia a los principios de libre mercado, con una política económica neoliberal (*Washington Consensus*) que significó una reforma estructural profunda. El Estado asumió un rol regulador y abandonó su rol productor, al tiempo que estimuló una liberalización en la que el Estado ya no controlaba los precios de la economía, con excepción de los servicios públicos.

Esta liberalización significó en un primer momento (agosto 1990) un enorme incremento de los precios, con una inflación resultante en dicho mes de 397% para luego lograr progresivamente su control y estabilización al alcanzar una tasa de 11% de inflación anual hacia fines de su primer gobierno.

Se implementaron reformas estructurales en diversas áreas de la economía y un programa de privatización mediante concesiones y venta de activos como parte de dicho proceso. Su objetivo era reducir el papel del Estado en varias actividades antes calificadas como estratégicas, como es el caso de los servicios públicos.

En el campo de la seguridad nacional, Fujimori logró controlar el fenómeno terrorista. Se capturó a la mayoría de los líderes de los grupos armados y se desarticuló a sus militantes, mediante un trabajo de inteligencia. Ello le significó ganar credibilidad ante la población.

Amparado en la reelección autorizada en la nueva Constitución de 1993 y en la amplia aprobación de su gestión por parte de la población, Fujimori logró asumir un nuevo mandato en 1995, alcanzando en primera vuelta el 64% de la votación popular. En dicha oportunidad, ningún partido tradicional (Acción

Popular, Partido Popular Cristiano y Partido Aprista Peruano) obtuvo más del 5%.¹⁷⁹

Las elecciones presidenciales de 1995 evidenciaron que no quedaba un solo partido formal de la década anterior que fuera capaz de presentar una opción viable y competir seriamente por el poder. Los resultados de las elecciones mostraron que los “partidos tradicionales”¹⁸⁰ alcanzaron en conjunto únicamente el 14% del electorado, dando lugar al surgimiento de candidatos independientes circunstanciales.

El colapso del sistema de partidos se consolidó en el año 1995 y se explica por la falta de representación de los partidos, quienes emplearon únicamente las organizaciones formales como un medio para llegar al Congreso (minimizando el contacto con la sociedad civil). Fujimori cambió esta relación con un contacto permanente y sin intermediarios con la población, a lo que algunos analistas denominaron como una “campaña permanente”.¹⁸¹

El segundo gobierno de Fujimori significó en el campo económico una continuidad del primer gobierno. Su política tuvo un carácter más defensivo frente a las crisis externas que afectaron a los países emergentes, provocando una contracción de la inversión externa que desaceleró la economía y afectó la situación social.

Los gobiernos de Fujimori, especialmente el segundo, fueron duramente cuestionados por los partidos de oposición. En el ámbito institucional, denunciaron la afectación de las instituciones democráticas autónomas, la intervención del Poder Judicial, el control del Parlamento Unicameral, la ausencia de gobiernos descentralizados, el control de la prensa a través de publicidad o deudas tributarias, el nombramiento del Poder Electoral, la

¹⁷⁹ Parodi (2000:303).

¹⁸⁰ Aún cuando en el Perú resulta difícil referirse a los “partidos tradicionales” ya que en realidad se careció de un sistema de partidos, tratándose mas bien de un término peyorativo dirigido a los partidos que fueron gobierno antes de la década del 90 (Planas, 2000: 39).

¹⁸¹ Ames, *et.al.*, (2001) y Grompone (Ed. 1995).

politización de las fuerzas armadas y la anulación del Tribunal Constitucional.¹⁸²

A partir de las aportaciones de Wise (2003: 318) se conoce que si alguna vez los resultados económicos mediocres parecieron estar determinados estructuralmente por la debilidad de las instituciones y por un aparato político caótico, éste no es más el caso. Las reformas implementadas en esta década constituyen una condición necesaria aunque no suficiente, para generar niveles más altos de crecimiento, inversión y mejora de los ingresos.

8.7.1.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

En julio de 2000, Fujimori ganó nuevamente las elecciones presidenciales por un nuevo período de gobierno, amparado en una interpretación singular de la Constitución, en elecciones cuestionadas por los partidos de oposición y la comunidad internacional. El período presidencial se vio interrumpido por su renuncia cuatro meses después, en medio de una de las mayores crisis de corrupción y acusaciones que haya vivido el país.

En noviembre del 2000, el Congreso decide desestimar la renuncia de Fujimori y lo destituye por incapacidad moral. Es elegido como Presidente de la República, Valentín Paniagua, quien cumplía funciones como Presidente del Congreso, siguiendo el mecanismo de sucesión constitucional ante la renuncia de los Vice-Presidentes del gobierno.

La brevedad de su mandato (8 meses) no le permitió a Paniagua adoptar decisiones trascendentes. Se limitó a asegurar elecciones transparentes, restaurando la democracia y respetando las libertades individuales, y a una relación pasiva con el Congreso que lo eligió.

En julio de 2001, asumió la presidencia Alejandro Toledo, otro “*outsider*” que compitió con algunos políticos tradicionales que retornaban fortalecidos, luego

¹⁸² Pease (2003).

de una década, por la caída del régimen de Fujimori. Toledo alcanzó la presidencia con el 37% de los votos válidos en primera vuelta y 53% en segunda vuelta, frente a Alan García.

Sin mediar cambios institucionales importantes, se restableció los equilibrios y contrapesos de los actores en la democracia por la ausencia de un actor hegemónico que ejerciera influencia determinante en los demás poderes del Estado, no existiendo una mayoría congresal del partido de gobierno. Esto constituyó una vuelta a una democracia “plena” que forzó el desarrollo de políticas de negociación y marcó una dinámica democrática diferente.

La economía peruana es una de las que más ha crecido en Latinoamérica, durante el actual gobierno de Toledo (2001-2005). Adicionalmente, ha mantenido niveles de inflación y de déficit fiscal controlados, si tomamos en cuenta los principales parámetros macroeconómicos.

Se ha mantenido una estabilidad relativa, ya que a pesar de los cambios en los equipos de gobierno, las políticas públicas de los últimos cuatro gobiernos (2 de Fujimori, Paniagua y Toledo) no han cambiado significativamente, a diferencia del pasado en que fueron erráticas. Se sostiene que los resultados económicos y su impacto social hubieran sido mejores de haberse implementado una reforma para lograr un Estado eficiente.¹⁸³

La estabilidad macroeconómica contrasta con la inestabilidad política imperante, que se expresa en la baja aprobación a la gestión presidencial (hasta 8% en el año 2004) que expresa la enorme decepción en la población. Dicha decepción ha llevado a que el Congreso analice en varias oportunidades la posibilidad de la vacancia presidencial dada la precariedad de su partido¹⁸⁴, las acusaciones de corrupción e incumplimiento de las promesas electorales.

¹⁸³ Una especialista menciona: “Creo que el daño más fuerte bajo Toledo es no modernizar los ministerios al mismo nivel que están organizando estas instituciones autónomas” (Entrevistada del grupo Expertos).

¹⁸⁴ El partido de gobierno Perú Posible “jugó en la práctica a sabotear o limitar las iniciativas de los ministros independientes, a tal punto que muchos de ellos señalaron que los principales obstáculos a su

A partir de las aportaciones de Tanaka (2005: 12), se puede considerar que estamos ante una profunda crisis institucional y de legitimidad del conjunto de las instituciones del régimen político y no solo ante la crisis de un gobierno. Diversas encuestas de opinión demuestran que la ciudadanía no solo desconfía del Presidente, sino también de todas las instituciones democráticas en general.

El problema real que ha dado lugar a esta situación durante los últimos 15 años, es atribuible a la ausencia de partidos políticos consolidados antes que a las reglas de juego democráticas que pueden no aplicarse dada la precariedad institucional de los partidos. Dicha ausencia impide la consolidación de un pacto político de largo plazo como lo es una Constitución que nos sitúa en lo que se ha denominado “prehistoria de los partidos”.¹⁸⁵

Esta situación ha sido calificada como la “democracia sin partidos” o la “inexistencia de partidos propiamente dichos”, con las siguientes características:

- **Precariedad de los partidos:** No existe una ideología predominante y prima el personalismo y precariedad de los líderes políticos. Existe una hostilidad contra la “partidocracia” signada por perseguir la satisfacción de sus intereses personales en lugar del interés nacional.
- **Alternancia desordenada en el poder:** No hay un sistema de partidos con alternancia ordenada en el poder que es la esencia de la democracia. Ningún partido en el gobierno ha pasado luego a la oposición para retornar después al gobierno.
- **Improvisación en los partidos:** No existen criterios y estructuras de vinculación partidarias que generen lealtades tanto del electorado como de las personas elegidas en cargos políticos. Son meras asociaciones

gestión no provenían de la oposición al gobierno, sino del propio partido de gobierno” (Tanaka, 2005: 31).

¹⁸⁵ Planas (2000: 400): “Antes que un sistema de partidos, el Perú ha vivido – y probablemente sigue viviendo – en la prehistoria de sus partidos, precisamente por falta de continuidad institucional”.

coyunturales. La designación de los líderes o representantes es improvisada.

- **Enfoque de corto plazo:** Los mandatos y decisiones de gobierno están marcadas por el cortoplacismo y pragmatismo, lo que impide analizar horizontes mayores tornándose en impredecibles, sin plantearse soluciones a los problemas de fondo.
- **Participación circunstancial:** Los partidos y movimientos políticos funcionan únicamente en los momentos electorales o coyunturalmente. Son una especie de “ómnibus” electoral que lleva candidatos heterogéneos sin mayor relación entre sí y que surgen en las campañas, sin un plan de gobierno que los comprometa y cohesione, buscando atraer electores con altos niveles de volatilidad electoral.
- **Fragmentación:** La elevada fragmentación partidaria es producto de que no existen en la práctica barreras efectivas de entrada al sistema, con una marcada atomización de intereses y ausencia de una rigurosa legislación de partidos. Existe una tendencia a la reinvención periódica de los partidos por el surgimiento de los movimientos.
- **Ausencia de mecanismos de elección interna:** No existe un sistema de reclutamiento ni de elecciones internas efectivas, ya que la inclusión en una lista política depende de la voluntad del caudillo o líder de cada “partido” y a su entorno de confianza.
- **Outsiders:** Aparición de nuevos personajes “independientes” en la escena política con improvisación, falta de idoneidad, inexperiencia y ausencia de propuestas.

El sistema de partidos, medido a través de las organizaciones con posibilidades de acceso real al poder, es limitado dada su alta volatilidad y desprestigio si fueron gobierno previamente. El número de agrupaciones nominales inscritas en el Jurado Nacional de Elecciones, que alcanza a 24¹⁸⁶ para las elecciones presidenciales 2006, demuestra la fragmentación.

¹⁸⁶ A la fecha de redacción de esta investigación, este número no había sido definido por la entidad competente.

Esta fragmentación se replica en el Congreso, dado que el número promedio de partidos en el Congreso en las últimas dos décadas ha sido de diez y el actual de once (período 2001 – 2006). El número de agrupaciones que participan en las elecciones congresales 2006 es de 26.

8.7.2 Interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

8.7.2.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

El Poder Ejecutivo se constituye formalmente como el órgano constitucional más importante dentro del Estado, siendo la figura presidencial el eje de la política nacional y máxima autoridad. Su poder va más allá del aspecto formal, por la idiosincrasia y tradición histórica muy arraigadas en la población. Diversos cambios radicales en las políticas aplicadas en los gobiernos anteriores son atribuibles a los presidentes.

El Poder Ejecutivo está conformado esencialmente por el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, quien cuenta con el soporte del Consejo de Ministros y los Ministros en sus correspondientes carteras.

El cargo de Presidente de la República recae en el ciudadano peruano que resulta ganador de las elecciones presidenciales celebradas cada cinco años por mandato constitucional y es la persona que asume el rol de conductor del gobierno. Además de personificar a la Nación, dirige la política general del gobierno, es el Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

El Presidente del Consejo de Ministros es designado por el Presidente de la República con el encargo de colaborar en la dirección del gobierno y coordinar la actividad intersectorial de la función político-administrativa del Estado. Los titulares de cada ministerio diseñan las políticas a seguir en los ámbitos de su competencia.

La Constitución Política de 1979, vigente durante la presente etapa, dio lugar a un Ejecutivo de características calificadas como fuertes, ya que el Presidente de la República salió fortalecido en el cambio constitucional e incrementó su poder de manera significativa, respecto a la constitución previa de 1933.

Dicho fortalecimiento fue por la mayor independencia que obtuvo respecto al Poder Legislativo y por el nombramiento directo de los funcionarios públicos. Los aspectos relevantes en el control e intervención respecto al Legislativo fueron:

- Derecho a veto a las leyes: Mecanismo muy empleado en tanto no había mayoría en el Legislativo.
- Legislación delegada: Previa autorización del Congreso, se promulgaba normas con rango de ley. Se trataba de un reconocimiento tácito de la mayor capacidad técnica del Ejecutivo en la elaboración de las normas.
- Legislación de Urgencia: Promulgación de “decretos de urgencia” con rango de ley, previstos para materias económicas y financieras. Hubo un abuso de esta opción, al emplearse aún cuando la situación no lo ameritara y en otro tipo de materias.
- Iniciativa legislativa del Presidente: Podía enviar proyectos directamente al poder Legislativo y solicitar su atención con urgencia, obligando a su preferencia en el trámite.
- Interpelación: Se elevó la dificultad de interpelar por parte del Congreso, por lo que dicha presión hacia el gobierno disminuyó.

Los ministros son los titulares y responsables políticos de sus ministerios y del sector a su cargo. Son nombrados por el Presidente y, en la práctica, su actividad se encuentra dirigida por el Gobierno. La responsabilidad política surge por cuanto autoriza los actos presidenciales a través del refrendo ministerial y está bajo el control político directo por parte del Congreso.

Las facultades políticas de los ministros se encuentran limitadas por la norma constitucional. El Presidente de la República tiene libertad para nombrar y remover a los ministros con un poder casi absoluto.

El Poder Legislativo es el órgano colegiado encargado fundamentalmente de la emisión de las leyes, que son normas jurídicas de alcance general y de cumplimiento obligatorio. En la práctica, no es el único ente que emite normas con rango de Ley, pudiendo hacerlo también el Ejecutivo a través de los mecanismos que la Constitución faculta.

Las funciones del Congreso incluyen el control y fiscalización del Gobierno, a través de mecanismos de control directo, como las interpelaciones, el rechazo de la cuestión de confianza o la censura ministerial. El Congreso emplea también mecanismos de control indirecto, como la estación de preguntas, el pedido de información, las invitaciones para informar y las comisiones investigadoras.

El Parlamento aprueba el presupuesto del Estado y se encarga del nombramiento o la ratificación de ciertos altos funcionarios públicos. Posee funciones cuasi jurisdiccionales, que implican la conducción de los llamados juicios políticos.

Las Cámaras Legislativas en esta etapa fueron dos: La Cámara de Diputados (compuesta por 180 representantes) y de Senadores (compuesta por 60). Esta tradición, vigente desde la anterior constitución (1933), se mantuvo hasta 1993, cuando se cuestionó la existencia de la bicameralidad.

Durante su vigencia, la Cámara de Senadores fue cuestionada y calificada de innecesaria por la duplicidad de funciones con la Cámara de Diputados. A partir de las aportaciones de Guzmán (2003: 140) se puede afirmar que para el caso peruano, la existencia de una segunda cámara era innecesaria, puesto que no es una república federal, ni tenía razón de ser el argumento de que la cámara única podía generar un régimen de Asamblea.

La existencia de la segunda cámara se justificó con el argumento que su conformación permitiría mejorar la calidad del trabajo parlamentario (mayor revisión y reflexión) y los orígenes o criterios de representación de los diferentes intereses económicos y sociales de la población. Esta situación no llegó a plasmarse durante esta etapa, ya que ambas cámaras no lograron diferenciar claramente sus funciones, denotando duplicidad.

Existen antecedentes de aprobaciones de leyes en plazos muy cortos que vulneraron este principio al ser dictaminadas y votadas por las dos cámaras con diferencias de unas pocas horas. Quien tenía el control de las dos cámaras podía ejercer dicha opción, exonerando el proyecto del trámite que le correspondía y del tiempo necesario para su discusión.

La Cámara de Senadores no tuvo un rol muy importante durante esta etapa, aún cuando se la califica como la instancia revisora de las decisiones de la cámara política de los Diputados. Se recuerda únicamente unas pocas intervenciones relevantes.

La principal ventaja encontrada en el caso peruano para la existencia de la Cámara de Senadores ha sido el incremento de la posibilidad de veto ante leyes malas que pretendían ser aprobadas, con lo que se corregiría cualquier error o exceso. Como contrapartida, existieron buenas leyes cuya aprobación se retrasó por la doble instancia.

Debido a que en el Perú se adoptó el régimen presidencial inspirado en el modelo utilizado en los Estados Unidos de América como forma de gobierno, se introdujeron algunas instituciones políticas tomadas de los regímenes parlamentarios, que fueron alterando el modelo original.

El caso peruano recoge la mayor cantidad de instituciones parlamentarias insertadas en un régimen presidencialista, con la intención de establecer límites y contrapesos frente al significativo poder real del Presidente de la República.

La consecución de aquellos elementos reputados como centrales dentro del Estado Constitucional (limitación del poder, reconocimiento y tutela de derechos fundamentales, y supremacía de la Constitución) demandan el establecimiento de una relación equilibrada mas no lograda entre los gobiernos, Congresos de turno, y la consagración de un sistema judicial confiable.

El Congreso y el Ejecutivo comparten responsabilidades en la tarea normativa, lo que implica que en el proceso tomen parte y se establezcan relaciones de coordinación y control horizontal. La formulación de los proyectos, discusión, aprobación en el Congreso, así como la promulgación de éstas y su legitimación, son parte de este proceso.

El modelo de gestión centralizado en el Presidente mantuvo la tradición incaica y la lógica propia de la colonización española de hiperconcentración del poder y exclusión de amplios sectores de la toma de decisiones políticas, sociales y económicas relevantes. La historia republicana muestra que más del 70% de los gobiernos han sido militares o sostenidos por la cúpula militar.

El Congreso ejerció el control político de muchas maneras, lo cual evidencia las relaciones que existían entre el Parlamento y el Ejecutivo, que no necesariamente eran de cooperación o coordinación, sino que también podían ser de control, tensión y conflicto organizado. Las principales formas de control político del Congreso fueron:

- a) Actuando corporativamente, forma cuyo ejercicio contribuye con los balances y contrapesos del poder político. Los mecanismos desarrollados son la Juramentación Presidencial, la Investidura del Consejo de Ministros y las autorizaciones de viaje al exterior otorgadas al Presidente de la República.
- b) Función tutelar frente al accionar del Ejecutivo, utilizando para ello el control sobre la legislación delegada (Decretos Legislativos) y el control sobre los Decretos de Urgencia.

- c) Mecanismos que garantizan la actuación de las minorías y la oposición, como medios de control y balance político. Principalmente, las preguntas parlamentarias, los pedidos de informes, las invitaciones o interpelaciones a los Ministros, la censura ministerial y las comisiones de investigación.
- d) Elección y designación de determinados funcionarios de diversas instituciones del Estado (Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contralor General de la República, etc.). Se busca distribuir y equilibrar el ejercicio del poder a partir de su dispersión en otras instituciones autónomas con estabilidad en su desempeño.

En este período, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo por el control que el primero ejercía sobre el segundo fue en general armoniosa en el partido de gobierno¹⁸⁷. Los problemas de gobernabilidad han surgido en nuestra historia cuando el Ejecutivo no contó con mayoría parlamentaria, que no fue el caso en esta etapa.

La Constitución de 1979 diseñó el control de los excesos del Parlamento mediante su disolución parlamentaria, por parte del Presidente, en tanto se censuraba a tres gabinetes. Como contrapartida, el Parlamento controlaba al gobierno mediante una fiscalización al interior del Estado. Durante esta etapa, se interpelaron a algunos ministros y a dos gabinetes ministeriales en pleno, sin llegar a la censura.

8.7.2.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

El gobierno de Fujimori fue elegido al amparo de la Constitución de 1979, que mantuvo su vigencia hasta que llegó al límite el deterioro de las relaciones con el Legislativo. Al inicio, el Congreso mantenía una actitud colaboradora a pesar de presentar una mayoría opositora (80%). Se censuró solamente a un ministro en ese período. Las leyes aprobadas fueron para favorecer la inversión privada y la libre competencia.

¹⁸⁷ Entrevistado del grupo Gobierno (25).

La relación Ejecutivo-Legislativo se fue deteriorando paulatinamente. El punto culminante de esta ruptura fue cuando el Congreso aprobó una ley denominada de control parlamentario de los actos normativos del Ejecutivo (Ley No. 25397) que limitaba principalmente las atribuciones del Presidente en la dación de Decretos de Urgencia y Decretos Legislativos.

En abril de 1992, la crisis política en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo llegó a su límite cuando Fujimori disolvió y cerró el Congreso, por la falta de mayoría, no contar con un movimiento sólido de respaldo y el convencimiento de la imposibilidad de gobernar el país en un conflicto permanente con el Congreso.

Dicha relación se rompió por el lado más débil que era el Congreso, que en esa oportunidad perdió con una medida unilateral. El mecanismo constitucional para disolver la Cámara de Diputados no fue empleado, ya que en dichas circunstancias no era posible que la propia cámara acordara las tres censuras sucesivas a los gabinetes.

A partir de entonces, se mantuvo en suspenso la Constitución de 1979, al dictar el Ejecutivo la legislación mediante decretos leyes. En 1993 entró en vigencia una nueva constitución aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, en el cual el partido de gobierno logró la mayoría y el control de la agenda. Esta situación se mantuvo sucesivamente en los Congresos hasta el final de su gobierno en el año 2000.

El Poder Ejecutivo está organizado por el Decreto Legislativo N° 560 (Ley del Poder Ejecutivo) del año 1990. Está conformado de manera similar a la anterior etapa por el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros. La Constitución de 1979, así como la Constitución de 1993, delinea y da forma a un órgano denominado Consejo de Ministros y a los Ministros.

Existen organismos adscritos con fines presupuestales, a la Presidencia del Consejo de Ministros como son los Organismos Reguladores.

El Perú, en esta etapa, se caracterizó por tener un Presidente de la República muy fuerte y con clara tendencia al autoritarismo. Esta situación ha sido más de facto que de orden constitucional. En la práctica existe un presidencialismo, ya que los gabinetes no son autónomos y los ministros pueden ser removidos de sus cargos a voluntad del Presidente.

La Constitución de 1993 incrementó los poderes presidenciales, otorgándole un papel determinante al Ejecutivo en la dirección del Estado. Si bien esta Constitución mantiene casi un 80 por ciento de la Constitución de 1979, contempla la reelección inmediata por dos períodos y establece un sistema unicameral.

La autoridad presidencial está dotada de inmunidad en sus funciones, pudiendo solamente ser acusado el presidente por razones de traición a la patria, impedimento a las elecciones, disolución del Congreso (salvo en los casos previstos en la Constitución), o por impedir el funcionamiento del Congreso o de los organismos del sistema electoral¹⁸⁸. La responsabilidad del manejo político es atribuible al Presidente del Consejo de Ministros, a quien le corresponde dar cuenta de sus actos al Congreso, sujeto a su censura.

La Constitución 1993 ha previsto que la dirección y la gestión de los servicios públicos sean responsabilidad final del Consejo de Ministros y de cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo, aún cuando la actividad sea prestada por empresas privadas.¹⁸⁹

La voluntad política del Ejecutivo durante esta etapa es claramente influida por ideas del entorno y tendencias internacionales. En este período, se reconstituyeron diversos entes claves en la economía, como la Superintendencia de Administración Tributaria, y se crearon los Organismos Reguladores y la Defensoría del Pueblo. Estas instituciones servirían más adelante para reforzar la institucionalidad en el país.

¹⁸⁸ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 117° Excepción a la inmunidad presidencial.

¹⁸⁹ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 119° Dirección y gestión de los Servicios Públicos.

En esta etapa, además de los Ministerios, se consolidaron los Organismos Públicos Descentralizados (OPD), pertenecientes al Poder Ejecutivo, adscritos a un determinado sector. Gozan de determinados niveles de autonomía y se encargan de actividades de ejecución o gestión de servicios determinados que requieren de un tratamiento especializado. Cada sector posee un conjunto de ellos, encargados de determinadas actividades específicas.

La relación entre los ministerios y los OPD son relaciones de tutela, mas no de jerarquía. El ministro es el titular del pliego, pero no establece controles directos sobre los organismos de su sector, sino mecanismos de supervisión. El ministro es responsable del funcionamiento adecuado de dichos organismos, en tanto es responsable político de su sector.

Los entes reguladores son propiamente OPD, que gozan de personería de derecho público y mayor autonomía para sus fines. Son organismos creados en los marcos regulatorios, responsables de regular y fiscalizar los servicios públicos. La Ley Marco de Organismos Reguladores, aprobada al final de esta etapa, establece su autonomía en los ámbitos administrativo, funcional, técnico, económico y financiero.

La discusión de la Constitución de 1993 trajo al debate la conformación unicameral o bicameral del Congreso. Hubo muchos argumentos a favor y en contra. Se señalaba que la bicameralidad era un mito y hacía muy lento el trámite de aprobación de leyes y que la segunda cámara era en la práctica un apéndice de la cámara política.

La Constitución de 1993 instauró la unicameralidad al considerar irrelevante para efectos del equilibrio de poderes que el Congreso cuente con una o más cámaras. El Congreso, según la Constitución, consta de cámara única; se compone de 120 congresistas, elegidos en distrito nacional único mediante un sistema proporcional, cada cinco años, conjuntamente con las elecciones presidenciales.

Durante la vigencia del sistema unicameral en la Etapa II, se ha calificado dicho sistema como antidemocrático por el control del Congreso que ejerció el Ejecutivo. La captura de congresistas y su pase al oficialismo, fenómeno al que se denominó “transfuguismo”, otorgó mayoría a favor del oficialismo cuando en las urnas eso no se dio. La situación significó una imagen negativa, aunque no atribuible a la unicameralidad.

El Presidente de la República no es pasible de interpelación o censura alguna por el Congreso, como sí lo son los ministros. Está facultado para dictar la disolución constitucional del Congreso, frente a la censura o denegatoria de confianza de dos gabinetes, como mecanismo coercitivo para impedir la dictadura parlamentaria al amparo de la Constitución de 1993.

Contar con capacidad legislativa propia y de aprobación de los ajustes presupuestales del gobierno hace que el Presidente del Perú esté dotado de mayores competencias que el Presidente de los Estados Unidos de América.

Las leyes han sido dictadas con una alta influencia del Ejecutivo. En el período 1980-1996, dictó directamente la mayoría de las normas (60%), no cumpliendo el Legislativo cabalmente sus funciones de emitir leyes. Los procesos de reforma del Estado y de la economía fueron conducidos por el Ejecutivo, que actuó como legislador y ejecutor, ante la falta de capacidad legislativa y la urgencia de los plazos y resultados requeridos.

En la ejecución de las reformas, hubo un marcado liderazgo del Presidente. En forma similar al pasado, los virajes en las políticas fueron producto del presidencialismo y su control de la agenda legislativa, lo que conllevó a la adopción de diferentes modelos de desarrollo en cada período de gobierno, así como a cambios drásticos en la política económica y en los modelos en cada gestión, tal como se indica en el siguiente cuadro.

Administración presidencial	Política económica	Modelo de Desarrollo
1968-1980: Gobierno Militar	Capitalismo de Estado 2 fases: Expansionista Ajuste	Sustitución de importaciones, inversión en infraestructura pública a gran escala, amplia nacionalización, política redistributiva, aumento de deuda pública
1980-1985: Fernando Belaunde	Estabilización ortodoxa con tintes populistas	Promoción de exportaciones primarias, inversión en infraestructura pública a gran escala, expansión fiscal y manejo monetario errático
1985-1990: Alan García	Neoestructuralismo	Controles de precios, reactivación liderada por consumidores, protección comercial, política fiscal y monetaria expansiva, descuido de infraestructura, moratoria unilateral de la deuda

Ilustración 25. Administraciones presidenciales y modelos de desarrollo en el Perú: 1968-1990

Fuente: Adaptado de Wise (2003: 32-33)

La separación de poderes fue limitada y se centralizó en el Ejecutivo, subordinando o buscando controlar a los otros poderes del Estado. En la práctica existían pocos mecanismos para limitar dicha acción discrecional, con contrapesos y equilibrios. Las reglas electorales no ayudaban a la sostenibilidad de las relaciones entre las mayorías y minorías en el Congreso, y a que su interacción con el Ejecutivo sea sostenible.

El poder presidencial provenía del control abrumador del Congreso, más que de la reelección propiamente o de las reglas democráticas. Los representantes del gobierno en el Legislativo siguieron la dirección marcada por el Ejecutivo, primando por lo general estas iniciativas más que las propias del Congreso.

Las amplias atribuciones del Ejecutivo, en contraste con la debilidad del resto de instituciones, otorgaron a éste la posibilidad de adoptar unilateralmente las decisiones y eludir la rendición de cuentas, lo que distorsionó las funciones de fiscalización. La mayoría parlamentaria llevó a que el Congreso convalide prácticamente todas las decisiones gubernamentales.

Hacia el final de la década, esta actuación incentivaba a proponer una cámara adicional y no precisamente por las condiciones naturales de la bicameralidad.

La oposición se encontraba fragmentada, poco organizada y no constituía un contrapeso efectivo ni de control sobre el gobierno. La agenda parlamentaria diseñada por el Ejecutivo no tuvo una oposición eficaz.¹⁹⁰

Las relaciones entre poderes han variado en términos de los pesos específicos del gobierno y del parlamento. La Constitución de 1993 no corrige el problema del equilibrio de poderes que puede generar crisis políticas en tanto no exista control sobre el Legislativo.

El fortalecimiento constitucional de los poderes del Presidente en la década 1990-2000 contribuyó a la personalización del poder estatal. Sus consecuencias fueron dos reelecciones sucesivas cuestionadas por la oposición y la comunidad internacional.

8.7.2.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

Luego de la renuncia de Fujimori a su tercer gobierno, la Constitución fue modificada para limitar el mandato presidencial a su primer mandato e impedir la reelección inmediata por cinco años.

Existe la idea difundida en la sociedad de que el Perú es un país presidencialista, más como producto de los hechos que por el derecho constitucional que le asiste. Durante las etapas I y II, los gobiernos

¹⁹⁰ Entrevistado del grupo de Expertos (18).

correspondientes mantuvieron una mayoría congresal que le generaba esta imagen de fortaleza presidencial.

Esta situación se ha visto moderada, durante la presente etapa (2000-2005) en la que el gobierno no contó con una mayoría hegemónica en el Congreso. La percepción hoy aceptada es que tenemos un sistema mixto, en donde el Congreso cuenta con un poder importante. El Presidente de la República fue elegido en segunda vuelta electoral y no por el Congreso como caracteriza a un régimen parlamentario.

La influencia del Poder Ejecutivo es aún grande sobre todo el sistema democrático y el Estado en general. No se ha dado el caso que un Presidente se presente a la reelección inmediata y haya perdido. El manejo de los recursos que administra es inmenso como para perder las elecciones.

Un régimen parlamentario no se hace recomendable en el Perú, aún cuando el sistema presidencialista ha sido calificado como inoperativo. Las razones serían las debilidades que afronta la democracia peruana, como son: un Estado no consolidado con una institucionalidad precaria, ausencia de un sistema de partidos políticos y una tradición presidencialista histórica.

La legitimidad dual que nos brinda el presidencialismo, al elegir popularmente a ambos (Congreso y Presidente) con voto directo y universal, permitió en la última elección que se divida el voto, otorgando el Poder Ejecutivo a un partido y el control del Congreso a otros, en tanto que el Ejecutivo no fue capaz de concertar. El riesgo es que ambos poderes pueden terminar obstruyéndose o bloqueándose uno al otro.

El Poder Ejecutivo, en esta etapa, cuenta con un marco normativo y funcionamiento similar a las etapas anteriores, consolidándose en ésta como el típico ente emisor de actos administrativos a través de los diversos organismos que lo componen.

El Poder Ejecutivo no efectúa únicamente función administrativa, sino que se encarga también de la función política o gubernativa. El Poder Ejecutivo, y en consecuencia, la actividad pública nacional se subdivide en sectores especializados, cada uno conteniendo un conjunto de actividades y servicios que se consideran afines entre sí.

Durante esta etapa se han consolidado los entes constitucionales autónomos, complementando la labor del Poder Ejecutivo, los cuales realizan ciertas funciones estatales de manera independiente. Los principales entes que mantienen una relación con el Ejecutivo son:

- La Contraloría General de la República: Ente encargado del control administrativo superior de la gestión estatal. A través del Sistema Nacional de Control (acción directa, órganos de control institucional y sociedades de auditoría) supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto, los actos de las entidades sujetas a dicho control y el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado.
- La Superintendencia de Banca y Seguros, y el Banco Central de Reserva: El primero de ellos, es el organismo encargado de la supervisión de las empresas bancarias, financieras y de seguros. El segundo tiene a su cargo la emisión monetaria, el mantenimiento de su nivel (regulando la cantidad de dinero que circula en la economía) y la verificación del orden en las tasas de interés.
- La Defensoría del Pueblo, encargado de proteger los derechos (constitucionales y fundamentales) de las personas y de la ciudadanía, así como supervisar que las entidades del Estado cumplan sus deberes. Respecto a los servicios públicos le corresponde velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

Con relación al Poder Legislativo, la cámara única ha sido identificada como riesgosa por varios analistas por los resultados poco reflexivos en la dación de algunas leyes.¹⁹¹

El desprestigio del Congreso ha sido enorme durante esta etapa, por los resultados legislativos, los intentos fallidos de modificar leyes trascendentes, la escasa calidad de las leyes promulgadas y el comportamiento de algunos miembros del Congreso. Ello conllevó a una baja aceptación popular y empresarial de su gestión.

La existencia de una sola cámara no tiene necesariamente un matiz antidemocrático o autoritario como algunos afirman al sustentar la democracia en la repartición del poder. Hay países como Ecuador o Israel que conviven con este ordenamiento y no son identificados como dictaduras.

El problema central entre las opciones de una o dos cámaras son los mecanismos de control, que no son exclusividad de un sistema bicameral, y que pueden ser establecidos en un sistema unicameral bien diseñado y con comisiones debidamente organizadas.

El Congreso ha debatido recientemente el retorno a un sistema bicameral, sin lograr la aprobación de la modificación constitucional, por lo que se seguirá contando con un sistema unicameral.

En una supuesta bicameralidad, los senadores tendrían las funciones principales de revisión de leyes, ratificación de los nombramientos de oficiales de las fuerzas del orden, de los embajadores, del Contralor General de la República, del Presidente del Banco Central y del Superintendente de Banca y Seguros, entre otros.

¹⁹¹ Entrevistado del grupo Expertos (24): “*El unicameralismo es extremadamente riesgoso, y cuando se tiene uno como el actual, combinado con la representación proporcional, el resultado es un congreso jacobino que tiene en vilo a la administración pública y a todos*”.

Por su parte, los diputados serían elegidos por circunscripciones electorales departamentales, mientras que los senadores serían elegidos por distrito nacional. La renovación sería predeterminada y buscaría un mecanismo de mayor control ciudadano.

Los detractores de la bicameralidad aseguran que un Congreso con una sola cámara permite tomar decisiones con mayor celeridad. Asimismo, la evaluación de un gobierno o la crítica de un ministro serían vistas por todos los representantes.

Existen opiniones controvertidas en torno a la bicameralidad que llevan a desconfiar de su eficacia aún cuando se reconoce sus bondades. Existe un marcado temor del rol que jugará en el desarrollo del país. Se trata de un grupo heterogéneo sin objetivos claros. La discusión política de considerar o no la bicameralidad implica la condición de no representar un mayor gasto al Tesoro Público, a pesar del aumento del número de representantes propuesto.

El Congreso, al igual que los demás poderes del Estado, obtiene niveles de aprobación de su gestión muy bajos en los últimos años. La aceptación popular es limitada, según se indica:

- Presidente de la República: 11% de aprobación.
- Congreso: 6% de aprobación.
- Poder Judicial: 13% de aprobación.

Durante la Etapa III se ha hecho más visible la existencia de un sistema mixto y no necesariamente presidencialista. El Ejecutivo no tuvo un control efectivo del Congreso a diferencia de las etapas I y II.

Los últimos cinco años han evidenciado que la Presidencia no es tan fuerte como se presentaba en el pasado. Ante un conflicto abierto de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, este último tiene los instrumentos como para ganar, como en el caso de la amenaza permanente de la declaratoria de vacancia que afrontó el presidente Toledo.

El manejo presidencialista del pasado se sustentaba más bien en el uso abusivo de una mayoría en el Congreso y el dominio del ámbito político. La situación actual es diferente por la precariedad de la mayoría oficialista en el Congreso y la abierta debilidad, vulnerabilidad y baja aceptación popular de la figura presidencial.

En ocasiones anteriores, la falta de dominio por parte del Presidente sin mayoría parlamentaria ha desembocado en golpes de Estado, en un clima de dictadura parlamentaria o en un enfrentamiento de poderes que en esta ocasión no llegó a los límites.

Las sucesivas destituciones o cambios presidenciales en los países vecinos han influenciado en la política nacional, mas no ha logrado consolidarse. Se ha entendido que esta experiencia puede ser traumática, inestable y paralizar al gobierno en general.

La interacción constructiva entre el Ejecutivo y Legislativo se encuentra limitada a no solamente que el Presidente carezca de mayoría en el Congreso sino a un problema casi endémico en los últimos 15 años. La oposición se encuentra fragmentada en diez partidos y el Ejecutivo no tiene un interlocutor válido en el Congreso y muestra líneas ideológicas erráticas.

La influencia del Ejecutivo en la dación de leyes es alta y similar a las etapas anteriores, aún cuando no cuenta con una mayoría en el Congreso. La falta de productividad de carácter Legislativo ha llevado en los hechos a que el Ejecutivo por su especialización y mejores capacidades, tenga una alta participación en la producción de leyes y normas superando al Legislativo, lo que implica un intercambio en los roles.¹⁹²

¹⁹² Entrevistado del grupo Gobierno (27) señala que “*Mucho depende de la capacidad del conocimiento del Ejecutivo, es decir, creo que el conocimiento de la problemática de cualquier sector estatal, tiene que estar radicado en el Ejecutivo y no en el Legislativo, aunque los legisladores son los que hacen las leyes, yo creo que para bienestar y mejoría de todos es mejor que el Ejecutivo plantee la legislación o medidas legislativas porque el Legislativo no sabe*”.

El desprestigio del Congreso ha sido consecuencia de la discusión de algunas iniciativas con escaso análisis, poco fundamento y carácter coyuntural, no alcanzando la altura de las responsabilidades de un poder del Estado, como lo señala Sardón (2002: 28), al puntualizar algunas propuestas extravagantes.¹⁹³

La fragmentación partidaria en el Congreso y la actuación del Ejecutivo, que cuenta con las facultades para observar las leyes dictadas por el Congreso, llevan a que la industria busque influir en las decisiones que se emprenden o en las propuestas que se alcanzan al Congreso.

El orden de importancia, según testimonios de algunos empresarios, es “primero el Ejecutivo, luego el Legislativo y por último los partidos”. Los gremios juegan un rol importante en este escenario, ya que usualmente el Ejecutivo estará mas presto a escucharlos antes que a otros interlocutores.

El Congreso debe hacer frente actualmente a una combinación problemas que agobian a la institución parlamentaria y que han marcado su debilidad institucional, así como la falta de consolidación en las prácticas y valores democráticos, factores casi endémicos en el Perú.¹⁹⁴

El Poder Ejecutivo ha intentado siempre imponer su voluntad o tratar de controlar el Poder Legislativo y el Poder Judicial, dadas las facultades que le otorga la Constitución. Son pocos los gobiernos que han encontrado un contrapeso válido, y cuando lo han obtenido no han durado mucho. La estadística indica que en 180 años de vida republicana, cada jefe de Estado ha durado 1.6 años en promedio.

La agenda legislativa ha sido manejada por el gobierno de manera directa e indirecta, empleando tres modalidades distintas:

¹⁹³ Afirma que en su seno, no resulta deseable, por ejemplo, que, bajo la coartada de la diversidad, se presenten iniciativas extravagantes – digo una: encargarle la fijación de todos los precios de la economía a una Comisión de siete sabios, pretendiendo derogar así las leyes de la oferta y la demanda.

¹⁹⁴ Espinosa- Saldaña (2003: 209).

- **Iniciativa Legislativa:** El gobierno tiene la posibilidad de presentar iniciativas legislativas. Ello le da la posibilidad de manejar la agenda legislativa al tener preferencia en el debate el proyecto presentado por el gobierno.
- **Capacidad Legislativa Propia:** Puede emitir decretos de urgencia o decretos Legislativos casi sin control o con un control posterior, con posibilidades de bloqueo a través de su partido.
- **Observación de las Leyes:** La observancia total o parcial de las normas. Si el Congreso insiste es previsible que habrá problemas en la eficacia de la norma. Lo más probable es que el Legislativo se adecue a la propuesta del Ejecutivo.

La falta de diferenciación entre el Estado y el gobierno, situación predominante en la historia, conlleva a que la vida nacional sea vista coyunturalmente, por los problemas de corto plazo, más que estructuralmente, buscando soluciones definitivas. Esta visión origina conflictos de poder recurrentes.

No ha sido suficiente que en el Perú la democracia funcione, sino que lo haga dentro de los estándares institucionales deseables y con una clara división de poderes, lo que no ha sido debidamente respetado ni equilibrado.

La falta de liderazgo del Presidente en esta etapa ha contribuido a que la independencia entre los poderes y el respeto a las libertades no se alcancen. Los medios de comunicación jugaron un rol importante para lograr la legitimidad de estas instituciones.

El equilibrio de poderes ha sido malentendido, ya que no se trata únicamente de que cada poder cumpla su rol dentro de su autonomía sino de que exista un respeto de las competencias entre los poderes e instituciones. Esta posición no siempre ha sido compartida, en especial por el Legislativo.¹⁹⁵

La coordinación deseada entre los poderes del Estado implica que éste sea eficiente, tanto en el nivel político como en su estructura técnica. La población

¹⁹⁵ Entrevistado del grupo Gobierno (11).

no logra distinguir la división de poderes ni la eficiencia individual. Lo que le interesa es el resultado en su conjunto, es decir un Estado más eficiente, con un “*accountability*” horizontal entre los poderes que permitiría limitar la discrecionalidad y las conductas deshonestas.

8.7.3 Institución Judicial

8.7.3.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

Debido a que el Poder Judicial es el órgano encargado de resolver conflictos entre distintas partes, el correcto funcionamiento del sistema de administración de justicia dependerá de los rasgos de autonomía e independencia que pueda poseer.

Se encuentra dividido en distintos niveles; el nivel más alto es la Corte Suprema de Justicia de la República, con sede en la capital. Esta instancia solamente ve determinados casos relevantes. Luego, siguen las Cortes Superiores a razón de una por distrito Judicial, que actúan como segunda instancia y se encargan de la revisión de las apelaciones que se realizan a los Juzgados Especializados.

En la parte más elemental del escalafón judicial, se encuentran los Juzgados de Paz Letrados, que actúan como primera instancia en litigios de pequeña cuantía dineraria y en procesos establecidos por ley. En algunos lugares existen Juzgados de Paz que, ante la ausencia de abogados, son designados a personas notables de la localidad (no necesariamente especialistas).

Los magistrados accedían a la judicatura de acuerdo a las reglas establecidas por la Constitución de 1979, la que estableció la creación del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Los miembros de esta institución eran exclusivamente magistrados, abogados y catedráticos.

La Constitución de 1979 estableció que el Presidente de la República es la autoridad encargada de nombrar a los magistrados a propuesta del CNM. En esta etapa, el nombramiento de los magistrados por parte del Ejecutivo limitaba la independencia del Poder Judicial, debido a que no era un órgano interno o independiente el que designaba a los magistrados, basados en criterios técnicos.

En el caso de la elección de los magistrados de la Corte Suprema, ellos eran propuestos por el CNM, nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, lo que ameritaba un mayor control político en su designación, que incentivaba gestiones personales ante los congresistas antes que un sistema de méritos.¹⁹⁶

La intervención del Poder Legislativo se produjo dentro de una idea de representatividad social, pues al ser sus miembros elegidos por mandato popular, se les consideraba facultados para intervenir de diversas maneras en la selección de magistrados.

La Constitución de 1979 establecía la destitución como mecanismo de separación. La Corte Suprema estaba facultada para investigar la conducta funcional de los jueces, aplicar las sanciones a que haya lugar y garantizar el derecho de defensa. La destitución de los Magistrados requería de resolución, previo proceso administrativo.

Al final de este período, la figura del Poder Judicial, al igual que la de los otros poderes del Estado, se fue desgastando. Existe la percepción en la población de que la justicia en el Perú --desde la etapa colonial-- no ha funcionado jamás en forma adecuada y que no ha permitido satisfacer las necesidades sociales de seguridad y protección.

¹⁹⁶ Dr. Alberto D' Angelo en su Memoria como Presidente del CNM (Citado por Delgado, 1981: 53): *“Estaba en el consenso público que debía terminar el bochornoso espectáculo que representaba el desfile de magistrados en el Palacio Legislativo en demanda de votos para la elección de Vocales Supremos (...). Esto era entonces lo que contaba y no las calidades personales del futuro magistrado”.*

El extraordinario incremento del volumen de causas por atender, demográficas y de criminalidad, la presencia intimidante del terrorismo, la corrupción promovida por el narcotráfico, la disminución de las calidades profesionales de los jueces y las bajas remuneraciones de los magistrados, contribuyeron al desgaste de la Institución Judicial.

8.7.3.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

En este período se realiza la reforma constitucional, el cambio de reglas de juego para el nombramiento y destitución de magistrados, la creación de la figura de la “ratificación de magistrados” y la intervención del Poder Judicial a partir de 1996 por medio de las Comisiones Ejecutivas.

Se estructuró siete jurisdicciones simultáneas, independientes una de otra, como última instancia en su campo. Se mencionan a continuación¹⁹⁷:

1. El Tribunal Constitucional.
2. El Jurado Nacional de Elecciones.
3. La Corte Suprema del Poder Judicial.
4. El Consejo Nacional de la Magistratura.
5. La Justicia de las Fuerzas Armadas.
6. La Jurisdicción Arbitral
7. La jurisdicción que alega tener el Congreso para aplicar sanciones inhabilitadoras, que privan de derechos políticos en algunos casos.

Existen otras funciones de carácter especial que el Estado cumple por mandato constitucional a través de instituciones autónomas, debido a la especificidad y trascendencia de las mismas, como es la supervisión de la Banca y la conducción de los procesos electorales.

¹⁹⁷ Mc Lean (2005: 103).

La Constitución de 1993 aprobó que al interior del Poder Judicial existan órganos que ejerzan su gobierno y administración, diferenciándolos de los jurisdiccionales.¹⁹⁸

El sistema de nombramiento de magistrados, establecido en la Constitución de 1979, fue muy criticado por generar su politización del mismo, toda vez que las decisiones finales de destitución no eran facultad del Consejo Nacional de la Magistratura sino del Poder Ejecutivo.

La aprobación de la Constitución de 1993 dio lugar a una reforma de la administración de justicia, estableciéndose un nuevo sistema de designación y nombramiento de magistrados por el Consejo Nacional de Magistratura (CNM) como órgano independiente del poder político.

Para ser nombrado Magistrado de la Corte Suprema se requiere ser peruano de nacimiento, mayor de 45 años, haber ejercido el cargo de Fiscal o Vocal Superior por un período de 10 años o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica por un plazo mínimo de 15 años.

En el caso del Magistrado de la Corte Superior, los requisitos varían pidiéndose que tenga al menos 32 años, sea peruano de nacimiento, y haya sido Juez especializado o mixto, Fiscal Superior Adjunto o Fiscal Provincial por 5 años, o haber practicado la abogacía o haber tenido una posición académica por 7 años.

Para ser Juez Especializado se requiere tener al menos 28 años, ser peruano de nacimiento y haber servido como Juez de Paz Letrado por 2 años o como Secretario de la Corte Superior o Fiscal Provincial Adjunto por 3 años, o haber tenido una posición académica por 5 años.

El Consejo Nacional de la Magistratura estaba integrado por miembros elegidos en votación secreta por la Sala Plena de la Corte Suprema, Junta de Fiscales

¹⁹⁸ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 143°.

Supremos, Colegios de Abogados del país, demás Colegios Profesionales del país (2) y un miembro elegido por los rectores de las universidades particulares.

Esta conformación mantiene la exclusión de toda participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la elección de representantes como integrantes del Consejo, fortalece el carácter pluralista e incrementa su representatividad.

El acceso a la magistratura está en manos del CNM. Para poder ingresar a la carrera judicial, es necesario pasar el doble filtro que existe: uno derivado de la evaluación de la Academia y otro proveniente de la evaluación del Consejo Nacional de la Magistratura.

La Constitución establece la existencia de la Academia de la Magistratura, con la función de formar y capacitar a los jueces y fiscales de todos los niveles para efectos de su selección¹⁹⁹. La inserción de la Academia dentro de la estructura interna del Poder Judicial y no del CNM fue cuestionada al momento de su diseño, por cuanto su ubicación era más cercana a ésta.

La provisionalidad del Poder Judicial en este período fue uno de los principales problemas imperantes. Al haber iniciado la Academia de la Magistratura y el CNM sus funciones de manera casi simultánea, hubo que esperar un prolongado tiempo desde el año 1993, hasta que la academia lograra sus egresados, lo cual se constituyó en un inconveniente que alentó la provisionalidad.

La provisionalidad afectó principios básicos, como la inamovilidad y la permanencia en el cargo del magistrado, lo que pudo haber condicionado la actuación de éstos en función a su estabilidad en el cargo o a su rápida separación del mismo. Durante este tiempo, siete de cada diez magistrados eran provisionales, lo que no permitía a un juez ejercer su labor con total autonomía, ya que se encontraba permanentemente sujeto a posibles cambios.

¹⁹⁹ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 151°.

Una figura creada por la Constitución de 1993 y que desató polémica fue la ratificación de magistrados de los distintos niveles del Poder Judicial y del Ministerio Público cada 7 años. Igualmente, se establece que los jueces y fiscales no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial y que el proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias como la destitución.

Durante la presente etapa no se llegó a realizar ningún proceso de ratificación de magistrados, al no haberse cumplido los siete años desde la vigencia de la Constitución de 1993. El mayor problema previsible en el proceso de ratificación de magistrados y jueces es generado porque las decisiones aplicadas en la ratificación por el CNM no son motivadas y son inapelables conforme lo establece la Constitución.²⁰⁰

Con relación a la destitución como mecanismo de salida de la magistratura, corresponde al CNM, aplicar las sanciones de los vocales y fiscales supremos a solicitud de los propios estamentos. Similar proceso se diseñó para las instancias menores, siendo las resoluciones inimpugnables aun cuando motivadas y con audiencia previa.

En esta etapa, la intervención política del Poder Judicial se realizó a través del Ejecutivo y el Legislativo. El Ejecutivo promovió una ley que fue aprobada por el Congreso para la conformación de una Secretaría Ejecutiva que sería el órgano de gobierno del Poder Judicial. Como consecuencia, se produjeron violaciones trasladando, por ejemplo, magistrados de un punto a otro del país.

La provisionalidad fue aprovechada por las Comisiones Ejecutivas y las autoridades designadas por éstas, ya que podían nombrar, promover y remover libremente a los magistrados. La inestabilidad de la función jurisdiccional dio la posibilidad de ejercer presiones o amenazas para lograr decisiones judiciales

²⁰⁰ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 142°.

favorables a los intereses coyunturales, y permitió sancionar a los magistrados y fiscales que no se sometían.

La composición de los juzgados, fiscalías o tribunales era pasible de ser modificada intempestivamente, colocándose en muchos casos a magistrados controlados o permeables a intereses particulares.

El presupuesto del Poder Judicial es presentado al Ejecutivo, lo que permite²⁰¹ que la autonomía presupuestaria se vea vulnerada debido a que éste finalmente alcanza el proyecto anual de presupuesto al Congreso, con las modificaciones que considere convenientes. El problema presupuestal se resume en el hecho que el Tribunal Constitucional destina el 30% de su presupuesto al pago de publicaciones de sus resoluciones en el diario oficial.

En esta etapa, se introdujeron los denominados “Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos”. Sus variantes más utilizadas son el arbitraje y la conciliación, mecanismos que se presentan como una alternativa que puede evitar afrontar un largo y a veces impredecible proceso Judicial.

La conciliación extrajudicial es un mecanismo auto compositivo de resolución de conflictos, en el que se privilegia el diálogo y la búsqueda de solución en forma conjunta y con apoyo de un tercero neutral e imparcial que promueve el proceso de comunicación y el acercamiento entre las partes.

La Ley General de Arbitraje se encuentra inspirada en la Ley Modelo de las Naciones Unidas (UNCITRAL). El arbitraje plantea que entre las partes se designen a los árbitros quienes, salvando las distancias con quienes los nombran, deben resolver con absoluta imparcialidad. El laudo, que viene a ser la resolución final, es inimpugnable y puede ser ejecutado ante el Poder Judicial, aunque existen algunas causales de nulidad.

²⁰¹ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 145°.

La gestión de los jueces, en general, ha sido cuestionada por la corrupción, herencia de muchos años que se hizo más evidente en esta etapa por las pruebas aportadas y por su creciente nivel.

El debilitamiento de la magistratura frente al poder político se consolidó en el año 1996. Fue el resultado de la promulgación de una ley que amplió las facultades de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, encargándole las funciones de gobierno del mismo y la conducción del proceso de reorganización, lo que le otorgó mucho poder especialmente en el nivel de las decisiones presupuestales.

Las reformas del Poder Judicial se han efectuado con intentos de revertir su estado, otorgando atribuciones jurisdiccionales a otros organismos, creando instituciones responsables de asumir algunas funciones de gobierno de la judicatura desde fuera de ella. Sus resultados estuvieron desafortunadamente lejos de conseguir el objetivo buscado.

Los cambios planteados no dieron los frutos esperados; sin embargo, se iniciaron algunos proyectos de cauce positivo, tales como la implementación de los Módulos Básicos de Justicia y el juzgamiento de reos en cárceles, con el objetivo de dar acceso a la justicia a los ciudadanos que habitan en las zonas rurales y en las zonas urbano-marginales del país.

La situación del Poder Judicial en esta etapa es compleja y presenta muchas limitaciones al no cumplir con el rol asignado de administrar justicia y generar confianza y credibilidad. Entre sus causas están la interferencia del poder político, caracterizado por las irregularidades en los nombramientos; la escasez de recursos; el personal a cargo del sistema judicial; la ineficiencia; la lentitud y el desorden en la administración de justicia.

8.7.3.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

El nuevo período, caracterizado por una mayor apertura democrática, planteó el análisis del papel fundamental que cumple el Poder Judicial dentro de la sociedad y la necesidad de reforzarlo para lograr su eficiencia e independencia. Las reglas de juego en cuanto al nombramiento, ratificación y destitución de magistrados continuaron siendo las mismas de la etapa anterior.

A febrero de 2001, la provisionalidad de los magistrados en el Poder Judicial alcanzaba al 80% del total, porcentaje que ha ido disminuyendo significativamente hasta la actualidad. Entre los años 2000 y 2003 se llevaron a cabo un total de cinco concursos de méritos y evaluación para la selección y nombramiento de magistrados.

La ratificación de magistrados tuvo lugar a partir del año 2001, separándose a diversos magistrados dado el carácter inapelable de las decisiones del CNM. A pesar de esto, existen magistrados que han acudido al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional solicitando la revisión de sus casos, obteniendo algunos pocos fallos importantes.

La Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia –CERIAJUS– fue creada por ley en el año 2003, en un nuevo intento de reforma del Poder Judicial. Esta Comisión concluyó que la autonomía institucional del Poder Judicial, como tema central en la administración de justicia, presenta muchas limitaciones como producto de la falta de recursos y de un autogobierno efectivamente independiente según la Constitución.

La independencia no ha sido ejercida completamente por el Poder Judicial por su relación con el poder político desde hace varias décadas. Existe una tendencia casi natural de los gobiernos a querer controlarlo bajo alguna forma, basados en una crítica estructural al sistema Judicial para lograr someterla. La estrategia elegida ha sido el control de los presupuestos.

A partir de las aportaciones de la CERIAJUS (2004:16-17), se constata el diagnóstico del sistema judicial:

- La ausencia de sistemas confiables y disciplinados, para el registro de los gastos restringe el margen de confiabilidad respecto de los mismos.
- Falta de cobertura del sistema en términos de acceso territorial, de infraestructura y de mecanismos para la defensa gratuita, como condición básica de un sistema de justicia.
- La falta de información confiable incide en la ausencia de patrones sistemáticos que permitan determinar el flujo de la carga procesal, sus puntos álgidos y los estimados de carga razonable según su complejidad.
- Ausencia de políticas de recursos humanos que prevean condiciones de empleo compatibles con las exigencias en términos de salario y estabilidad, y que auspicien su compromiso institucional. Hay desorden por la coexistencia de regímenes laborales y sistemas de contratación.
- Falta de articulación en los sistemas de selección, formación y evaluación de personal en las entidades del sistema. No existe un sistema de carrera de magistrados.
- Débiles estructuras institucionales en el sistema Judicial.
- La falta de presupuesto ha impedido atender proyectos importantes orientados a las reformas del sistema y la realización de inversiones.
- Dificultades en la planificación financiera por las transferencias procedentes del tesoro público.

La carrera judicial es una materia que ha generado consenso y requiere ser más flexible a fin de facilitar y estimular el ingreso de profesionales idóneos a los más altos niveles de la judicatura. Los aumentos de sueldos de los jueces aprobados en los últimos años hacen que sea posible atraer abogados de primer nivel.

Luego de algunos años, se ha llegado a reconocer desde el Ejecutivo que la reforma interna de instituciones como el Poder Judicial no puede ser dirigida desde otro órgano del Estado, sino por la propia entidad involucrada. Las

reformas planteadas en el pasado han dejado la sensación de no buscar tanto la ansiada reforma, sino hacer posible que el Ejecutivo controle la actividad de jueces y fiscales, al amparo de la autonomía requerida en estas instituciones.²⁰²

A partir de las entrevistas efectuadas, se puede afirmar que recurrir al Poder Judicial no es una decisión fácil de adoptar por ningún grupo de interés de la regulación (inversionistas, consumidores, poder político) por la mala reputación de la institución judicial, desconfianza en sus fallos, corrupción, demora en los procesos, falta de especialización y desconocimiento en materias regulatorias²⁰³.

La eficacia de las sentencias judiciales es otro aspecto crítico, no solo por la demora en los procesos judiciales en las instancias a las que se recurre, sino porque los fallos finales no son ejecutados, tal como se comprueba en la baja tasa de efectividad.

Los problemas para el acceso a la justicia se pueden resumir en que sus sentencias no tienen predictibilidad, cuentan con una argumentación débil y se ejecutan con dificultad.

²⁰² Caro (2003: 9).

²⁰³ Entrevistado del grupo Regulador (01): Ex Director de L OR: “A mi no me gusta porque tenemos un sistema judicial que es malo, nadie confía en el, es muy influenciable, no tecnificado y sin calificación en materias de regulación”.

Entrevistado del grupo Empresas (02): Inversionista: “Yo creo que el Poder Judicial es la peor lacra que hay en el país. Si caes en el Poder Judicial, primero, que no está garantizado que te administren justicia, segundo, que está garantizado que vas a pasar 4 ó 5 años de vía crucis y, tercero, que los culpables o los condenados no necesariamente son culpables y que los inocentes no necesariamente son inocentes en este país. Entonces, el Poder Judicial realmente es un desastre”.

Entrevistado del grupo Expertos (03): Experto sectorial de electricidad: “Cuando se llevan las decisiones que has tomado al Poder Judicial entonces estas “judicializando” la regulación, en un ente que no es técnico... nuestros poderes judiciales no son todo lo independientes que queremos y puedes obtener por el lado de las empresas decisiones en contrario a las que puede tomar el regulador”

Analista de reformas judiciales: “En las conversaciones íntimas y entre amigos, muchos de los juristas que admiro y respeto han manifestado que esto no lo compone nadie ni en 200 años, que nada se puede mejorar”.

8.7.4 Capacidad administrativa

8.7.4.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

El rol empresarial del Estado creció en esta primera etapa. Esta situación comenzó durante el régimen militar (1968–1980) y estableció una serie de instituciones y organizaciones estatales con el fin de manejar y administrar los sectores productivos clave. El Estado mediante la estatización y la nacionalización de las empresas privadas pasó a administrarlas directamente y a controlarlas.

La gestión administrativa de las empresas públicas y la política de precios del Estado generaron pérdidas económicas importantes. El gobierno se vio obligado a destinar importantes recursos de sus impuestos para apoyar a las empresas. La falta de inversiones desencadenó una serie de inconvenientes y problemas en la prestación de los servicios, además de los pagos por la deuda externa que se asumieron.

Las empresas públicas fueron administradas por funcionarios muy cercanos al partido de turno en el gobierno y su independencia de gestión en las materias relevantes era escasa. La creación de una burocracia estatal altamente profesionalizada y técnica como era necesario en industrias relevantes fue desatendida en esta etapa.

En el sector electricidad, el Estado controlaba las empresas a través de ELECTROPERÚ. Tenían el derecho preferente para la utilización de los recursos para la producción de electricidad y contaban con los cuadros humanos de mayor calificación técnica en el Estado.

8.7.4.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

En esta etapa, el gobierno de Fujimori inicia la reconstitución del Estado en diversas funciones, reformando las instituciones y creando aquellas necesarias para el nuevo entorno. Paralelamente, inicia un programa de pacificación que haga viable la inversión.

Las agencias estatales claves se modernizaron, creándose como “islas de eficiencia” para otorgar a la inversión, credibilidad y garantía en el respeto a los convenios firmados y continuidad de las políticas. Estas instituciones fueron dotadas de eficiencia, liderazgo y un equipo técnico capacitado y con experiencia profesional. La modernización alcanzó al Banco Central de Reserva y a las agencias autónomas.

Los Organismos Reguladores, creados en esta etapa, asumieron su rol concordante con el diseño de la reforma, fueron dotados de recursos financieros y captaron equipos de trabajo con credibilidad en el sector.²⁰⁴

La reforma emprendida por el gobierno promovió la inversión privada, lo que contribuyó en plazos relativamente cortos a la ampliación de la capacidad productiva, la cobertura de los servicios y la ganancia de eficiencia de las empresas del sector. Estas medidas fueron avaladas por la población, que otorgó credibilidad al sistema, en contraposición al marcado desprestigio de los gobiernos precedentes en el manejo empresarial del Estado.

Pese a que hubo críticas al programa empleado por Fujimori, la percepción de la gravedad de la situación económica que se vivía y de la precariedad de la posición del gobierno, hicieron que estas fueran moderadas.

En esta etapa, el gobierno fue calificado como un régimen autoritario en su funcionamiento; no obstante, fue democrático en lo formal. Buscó legitimarse construyendo un régimen abierto a la participación ciudadana y con democracia directa, mediante espacios alternativos para una democracia representativa.

²⁰⁴ Entrevistado del grupo Regulador (29): “*Personas con la suficiente capacidad técnica e integridad personal, cualidades absolutamente necesarias en un organismo regulador, lo que contribuyo a crear una buena imagen del organismo regulador, y al mismo tiempo contribuye a edificar la sociedad*”.

Recobran importancia los conceptos de transparencia, participación y reforzamiento del gobierno.

Los canales de participación se fueron abriendo en los temas de gestión estatal, con la estrategia de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre aspectos que involucren su vida en sociedad, basados en criterios técnicos y un mayor nivel de conocimiento. Esto fortaleció a la sociedad civil en la búsqueda de una población más activa, proceso aún no consolidado, que comprende la educación, formación y cultura.

En 1997, durante el segundo gobierno de Fujimori, se paralizaron las reformas de ciertos sectores por las consecuencias políticas que podían afectar el respaldo popular al Presidente.

La solicitud de iniciar la “reforma del Estado” fue ignorada en razón de que la autonomía de Poder Judicial, la descentralización, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, entre otras exigencias, podrían comprometer la estructura cerrada y concentrada del régimen.

8.7.4.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

La estabilidad institucional del país establecida en la Constitución de 1993 se mantuvo, respetándose la estabilidad de los contratos y convenios firmados durante el gobierno anterior, aun cuando surgieron en el Congreso algunos intentos de modificarlos.

La reforma institucional emprendida en la última década y la modernización de las principales agencias autónomas que demostraron su profesionalismo y eficiencia, han ubicado al Perú entre los primeros diez países en desarrollo en competitividad por la calidad de la gestión estatal y del gasto público. En contrapartida, las áreas de infraestructura, tecnología y calidad gerencial no muestran indicadores alentadores.

La continuación de los cambios estructurales complementarios mediante las reformas de “segunda generación” tuvo un desarrollo limitado. Se esperaba que éstas pusieran énfasis en el fortalecimiento de las capacidades regulatorias del Estado, en la reforma de la administración pública y en una mayor participación de la sociedad.

Reforzar el personal técnico de los organismos del Estado y dotarlos de profesionalismo se percibe cada vez más indispensable. Un servicio público eficiente asegurará la ejecución regular y continua de las prestaciones a la sociedad, la calidad de las decisiones que se adopten para el desarrollo del país, y optimizará la capacidad de gestionar y plantear leyes apropiadas.

El Estado, a través de sus funcionarios, inició la tarea de hacer respetar la legalidad y de mejorar las condiciones básicas de convivencia entre la actividad productiva y los consumidores. Dicho respeto se viene promoviendo a través de una política de cumplimiento de las normas, de una calificación y sustento en las tareas de gobierno y de una exigencia de capacidad moral.

La estabilidad futura de los tecnócratas es un requerimiento indispensable para dar continuidad a las reformas, y garantizar el buen funcionamiento y gestión. Existe una necesidad de estabilidad en puestos claves de la administración del Estado. Una labor identificada como necesaria es contar con un liderazgo claro, soportado por un equipo de investigación de primer nivel.

La educación y toma de conciencia de la población es una labor pendiente a desarrollar para lograr que ésta se involucre en los diversos procesos de conducción del Estado y tenga una participación más activa en las decisiones.

A pesar de los avances en las reformas y la estabilidad de la economía, no se ha generado una reducción de las desigualdades económicas y sociales. Existe aún una clara relación negativa entre pobreza y acceso a la cobertura de los servicios públicos básicos como agua, vías de comunicación, teléfono y electricidad, especialmente en las áreas rurales.

El Estado no cuenta con los recursos suficientes como para invertir en la prestación de servicios públicos y las empresas privadas no llegan a aquellas zonas económicamente no rentables. Ante esta situación, existen segmentos de la población que siguen demandando los servicios básicos.

8.7.5 Aspectos sociales e informales

8.7.5.1 Etapa I (Julio 1985 - Julio 1990)

El Estado alcanzó una crisis institucional y económica que se expresó en la forma de una insurrección con violencia terrorista, que podría atribuirse a la crisis del modelo de desarrollo imperante. Los problemas contextuales fueron principalmente la pobreza, las desigualdades y el fracaso de los modelos económicos.

El terrorismo representó un problema social dado que generó angustia en la población y llevó a aceptar políticas de ajuste extremas que aumentaron el problema del empleo y agudizaron el proceso de desintegración social. El centralismo limeño, la guerra interna y la crisis económica aceleraron el proceso de migración a la ciudad.

El campo se encontraba en situación de abandono, muerte y retraso, frente a las mayores posibilidades económicas y sociales, de esperanza y paz, que representaban las ciudades. Los migrantes, al no poderse insertar dentro de la “economía formal”, formaron un contingente de desplazados que viven hasta hoy en las ciudades en situaciones muy precarias.

Entre los sectores urbanos medios de la sociedad se instaló una enorme desconfianza y descomposición social producida por la ineficacia del Estado ante el problema terrorista.

Las paralizaciones y bloqueos en las ciudades, denominados “paros armados”, dictados por las cúpulas terroristas en distintas partes del país, así como la ola

de asesinatos selectivos de candidatos a alcaldes y regidores, se convirtieron en un asunto casi cotidiano.

Se generó un clima de zozobra, de inseguridad ciudadana y de falta de inversiones. El terrorismo ocasionó estragos en los diferentes sectores productivos (por ejemplo, colocando bombas en las torres de transmisión eléctrica) originando enormes problemas económicos en las empresas, además de desincentivar el ahorro y la inversión en el mercado nacional.

En este período existió una reorganización de la población civil afectada por la crisis económica y por la violencia terrorista. La falta de mecanismos para el ingreso de estos sectores a la economía formal forzó la expansión de la economía informal, que representaba una alternativa económica y social de los grupos sociales excluidos.

Esta exclusión, junto a un mal desempeño e ineficiencia de los gobiernos, condujo a una nueva manera de entender y de realizar política. Los partidos políticos, que hasta el momento constituían los canales de representación de ciertos sectores sociales, dejaron de representarlos. Esto abrió el camino a nuevas figuras independientes.

Una investigación del año 1984 da cuenta de la situación de la sociedad peruana por la existencia de dos economías dentro de una, que discurren paralelamente. Por un lado, aquella formal u oficial de las instituciones del Estado y su organización y, por otro, una sociedad informal y contestataria con una organización vecinal y clandestina que da lugar a sus propias normas de funcionamiento.²⁰⁵

²⁰⁵ Matos Mar (2004 : 58): “*Se han ido formando dos circuitos económicos: uno, oficial, constituido por el universo registrado de personas que operan en el comercio, la producción, el transporte y los servicios al amparo de las leyes civiles; y otro, contestatario y popular en el que opera un universo de empresas y actividades no registradas, que se mueven fuera de la legalidad o en sus fronteras, frecuentemente adaptando al nuevo medio las estrategias, normas y costumbres inmemoriales de la sociedad andina o desarrollando creativamente sus propias reglas de juego.*”

8.7.5.2 Etapa II (Julio 1990 - Noviembre de 2000)

En esta etapa, se impulsó medidas con el fin de reinsertar al Perú dentro de la economía mundial y reducir el gasto fiscal, a fin de alcanzar la estabilidad macroeconómica. El gobierno desarrolló una campaña para promover la inversión privada, por cuanto la carencia de infraestructura necesaria para satisfacer la demanda de la población era evidente.

El Estado se comprometió con la desregulación y la eliminación de trabas a la inversión y a la libre competencia, creando una serie de instituciones para garantizar la estabilidad de las reglas de juego y promover la confianza. El gobierno suscribió convenios a nivel internacional que otorgaron garantías a los inversionistas extranjeros contra riesgos no comerciales, buscando protegerlos de la expropiación arbitraria de sus inversiones.

La política económica aplicada favoreció el repunte de las inversiones y el crecimiento económico, aun cuando hubo ciertos segmentos que no estuvieron de acuerdo con las medidas adoptadas. La aplicación de una estrategia anti-subversiva y la captura de sus líderes lograron reducir significativamente las acciones de los grupos terroristas y crear un clima de paz social. Estos resultados convirtieron al Perú nuevamente en un destino para la inversión privada.

El apoyo del gremio empresarial se encontraba vinculado con los beneficios directos que éstos obtenían del modelo económico ejecutado. Las medianas y pequeñas empresas enfrentaron problemas de sobrecostos laborales y de competitividad frente a aquellos de mayor eficiencia tecnológica, por lo que manifestaron sus discrepancias con el modelo.

Con estas medidas, el gobierno logró que la mayoría de la población justifique su desempeño y las acciones legales adoptadas. La eficacia para estabilizar económica y políticamente el país fue percibida favorablemente por la sociedad. Las decisiones rápidas y pragmáticas ganaron lugar por sus

resultados y las formalidades democráticas perdieron su importancia ante la realidad social que vivía el país.

Se generó un problema de deslegitimación de las instituciones políticas por la incapacidad de los partidos para afrontar la crisis económica y la violencia. La nueva recomposición social exigía a los partidos una capacidad de renovación y de flexibilidad de la cual carecían. Los medios de comunicación, la iglesia y las Fuerzas Armadas se convirtieron en las organizaciones que trataron de absorber y canalizar las demandas sociales.

El gobierno de Fujimori, a la par que mantuvo una serie de políticas neoliberales en el manejo macroeconómico, tuvo una política neopopulista aplicada en sus programas sociales. Estimuló la despolitización de la población y su despartidarización.

En esta etapa, el ciudadano común siente el desamparo de la ley, a la que ve lejana y esquiva. La falta de previsión en el funcionamiento de la ley puede adquirir dimensiones incontrolables bajo la influencia del narcotráfico, de la interferencia de grupos de interés y de la inequidad en el acceso a la justicia.

8.7.5.3 Etapa III (Noviembre 2000 - Diciembre 2005)

En este período, los inversionistas persisten en su requerimiento de estabilidad de las reformas económicas y de las instituciones logradas en las dos últimas etapas. La legitimidad de estas instituciones reposará principalmente en el manejo técnico y profesional de sus funcionarios.

En el grupo inversionista, existe aún una confianza generalizada por la no reversibilidad de las reformas. No obstante, advierten el riesgo de que el Estado pueda intervenir en la modificación del marco regulatorio de las empresas que prestan servicios públicos, que no varió significativamente en esta etapa por la intervención del Ejecutivo.

El gobierno optó por la estabilidad económica y su imagen en el exterior, a costa de su impopularidad interna. Esta decisión lo situó en una posición políticamente débil y redujo su credibilidad. La mayoría de la población no percibió los beneficios de este modelo.

La ausencia de una redistribución equitativa, las altas tasas de desempleo y subempleo, las brechas sociales y la inequidad existente en el acceso a la justicia generaron malestar en la ciudadanía, que cuestionó no sólo el modelo económico sino también la validez y legitimidad de las instituciones democráticas.

La crisis de la democracia se vio reflejada en el funcionamiento de las instituciones y en la calidad de la representación política. Después de dos décadas de democratización y reformas, las expectativas originales están todavía por satisfacerse.

La falta de credibilidad y confianza en las instituciones del Estado afecta la imagen de todos sus organismos, incluyendo a los Organismos Reguladores. El malestar económico y social percibido por la mayoría de los ciudadanos genera un ambiente adverso que podría evolucionar y desencadenar en nuevos conflictos sociales.

Una investigación reciente sobre la problemática social evidencia que esta situación ha generado la existencia de un “Perú oficial” y otro “Perú marginado”. El primero trata de imponer sus reglas (excluyentes de las clases populares) y el segundo trata de incorporarse a la formalidad mediante la adecuación de las normas, desbordando en muchos casos la institucionalidad oficial con la inestabilidad y, de ser necesaria, la convulsión social.

Se considera causas de la informalidad: la excesiva legislación, los altos impuestos y la escasa capacidad del Estado para el monitoreo, factores que en definitiva encarecen los costos de actuar bajo la legalidad.

Existe un problema de credibilidad que afecta la posibilidad de tener una visión en conjunto que facilite la adopción de medidas de largo plazo. Esta situación genera incertidumbre entre los ciudadanos y estimula la toma de decisiones cortoplacistas, el individualismo y el pragmatismo.

La desarticulación social impide el proceso de integración que requiere el país. La desconfianza de la población en las reformas y sus resultados, aunada a una coyuntura política y social adversa, es aprovechada por algunos grupos políticos.

8.8 Estadísticas del sector (1985-2005) - Información comercial

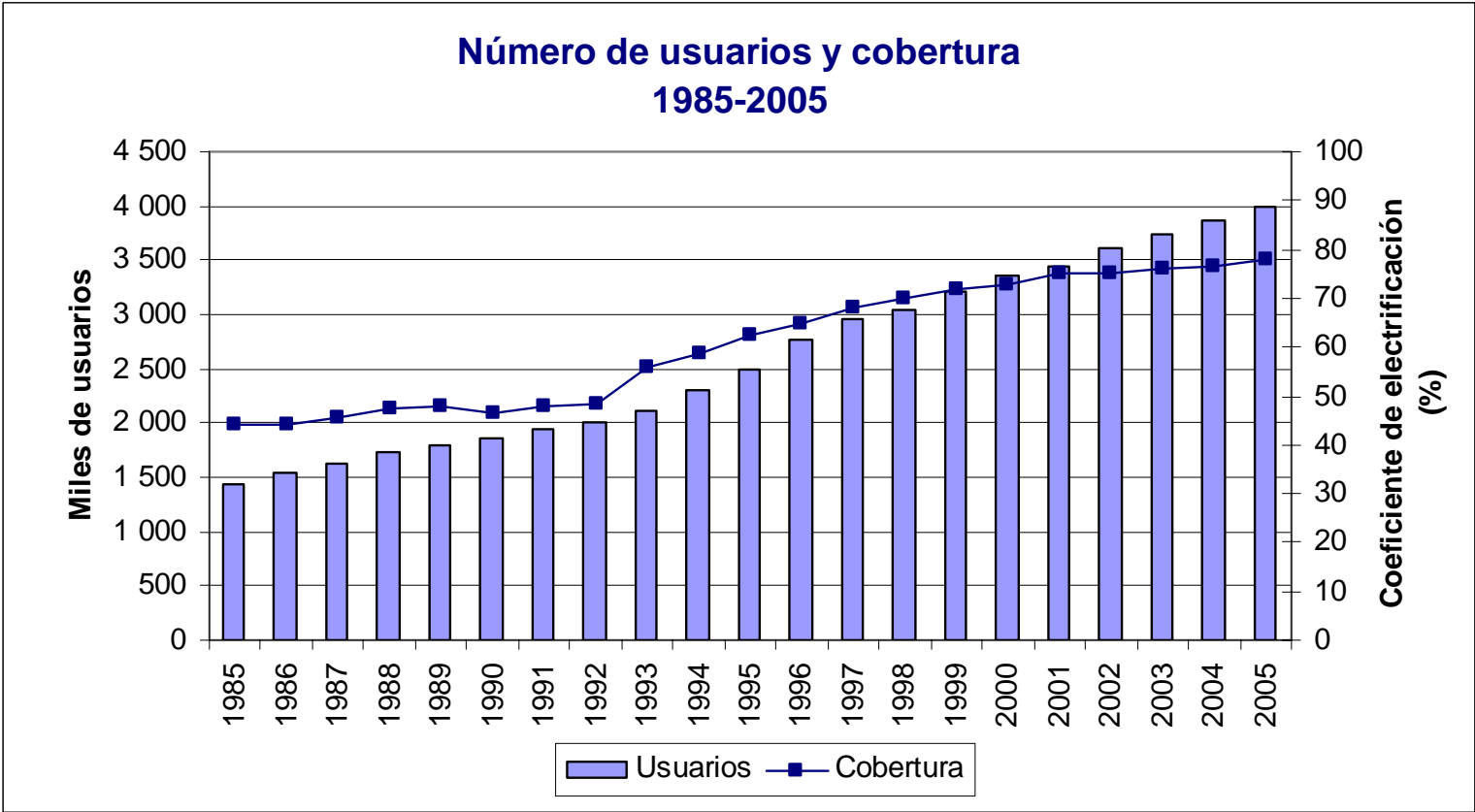


Ilustración 26. Número de usuarios y cobertura del servicio eléctrico (1985-2005)
 Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)
 e información del Plan Nacional de Electrificación (Ministerio de Energía y Minas)

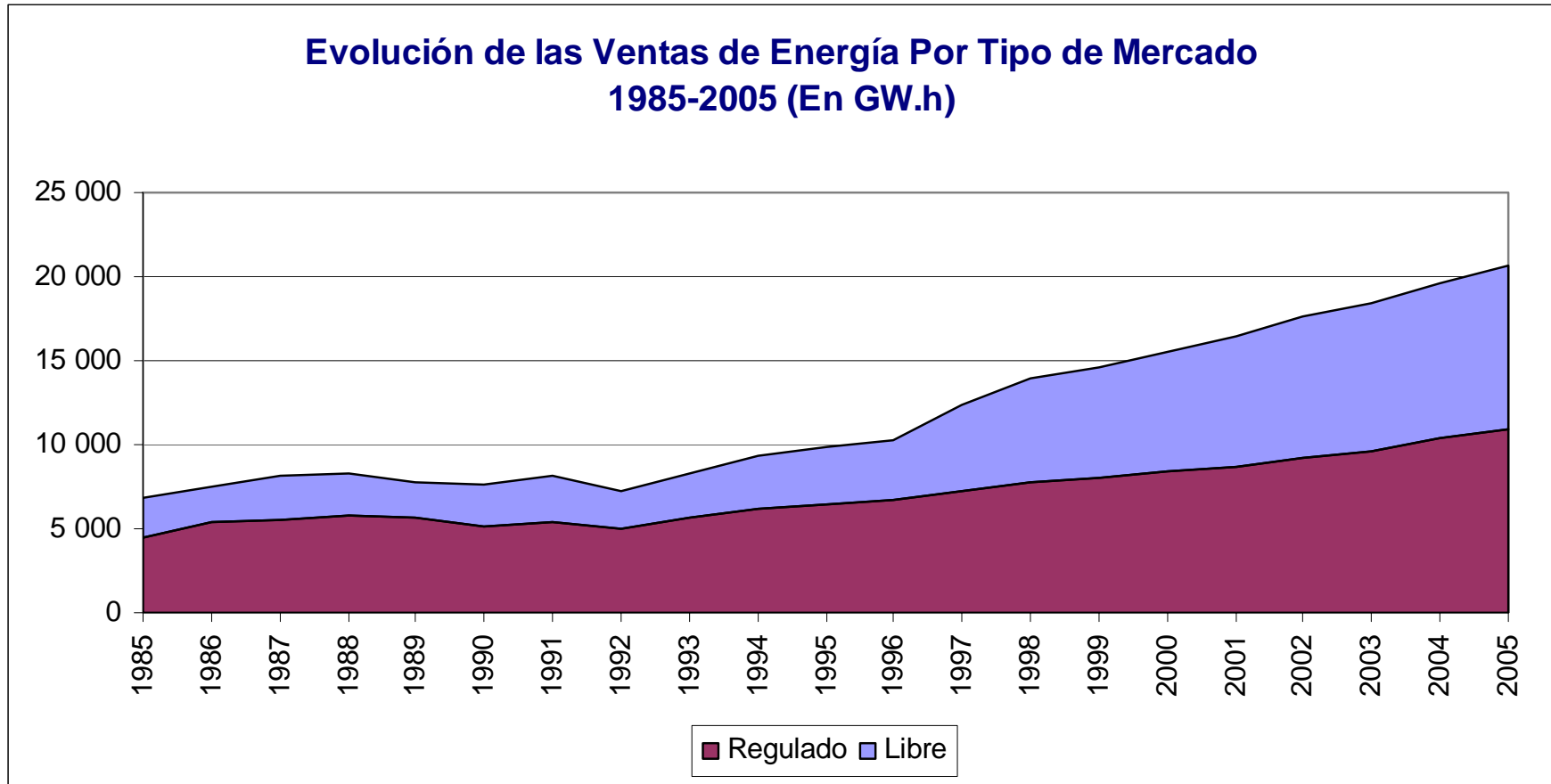


Ilustración 27. Evolución de las ventas de energía por tipo de mercado (1985-2005)
Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

Evolución de la Facturación Por Tipo de Mercado 1985-2005 (En Millones US\$)

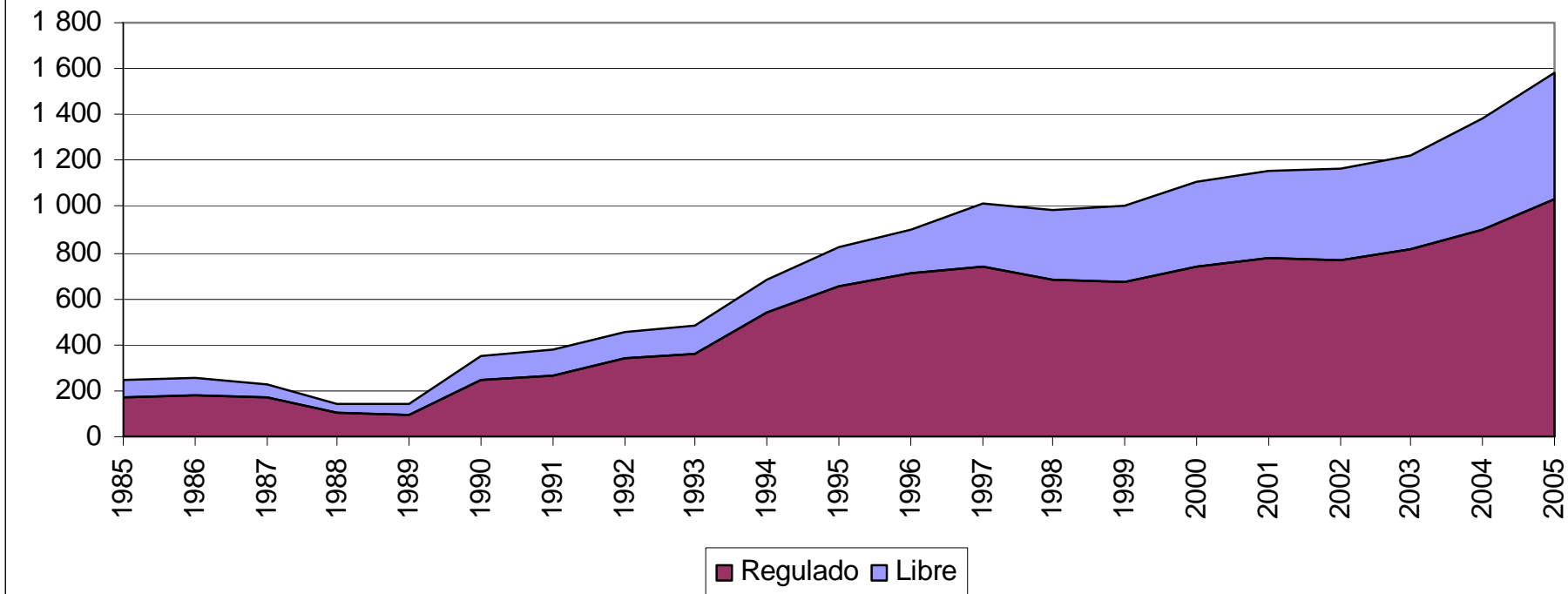


Ilustración 28. Evolución de la facturación por tipo de mercado (1985-2005)

Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

8.9 Estadísticas del sector (1985-2005) - Información financiera

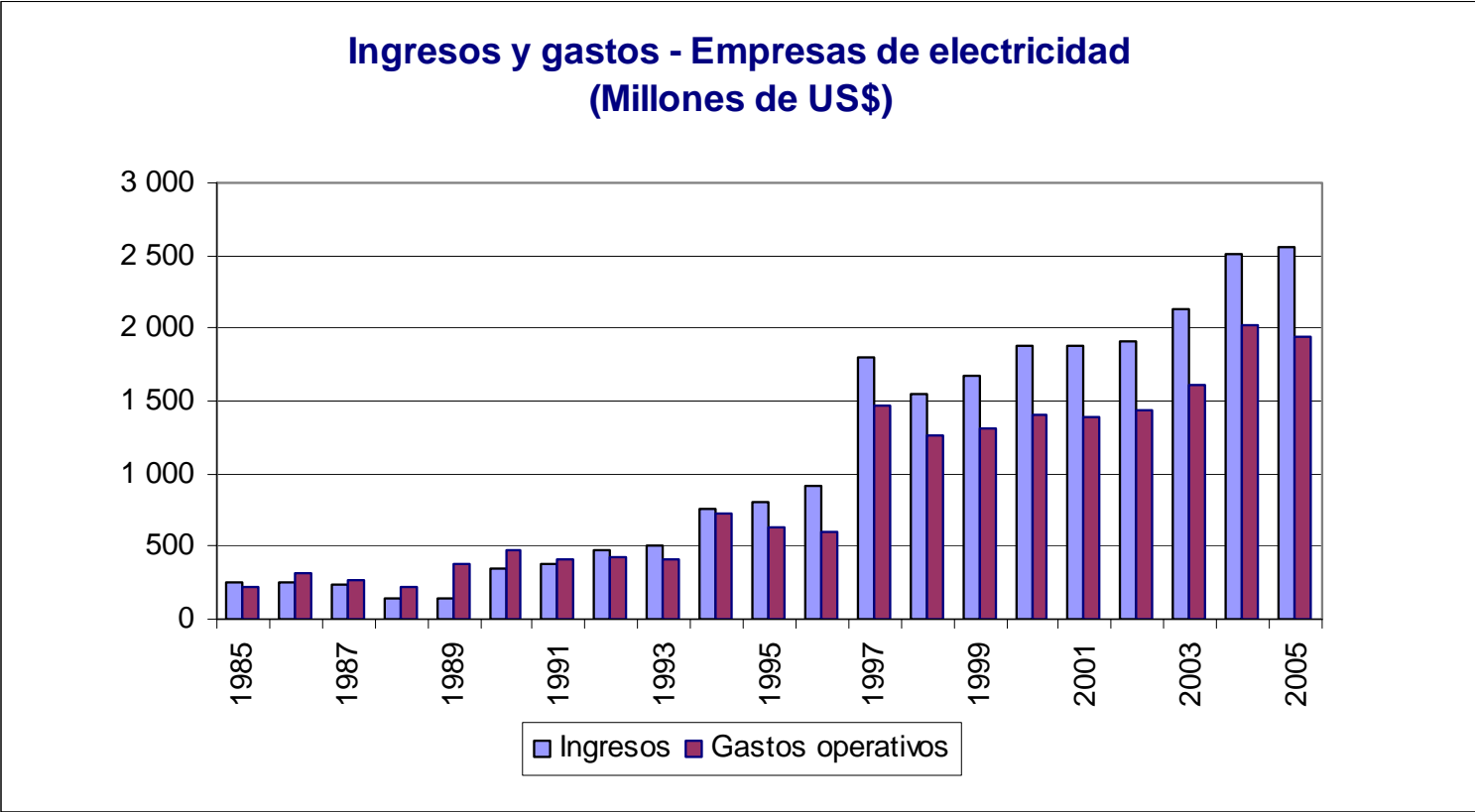


Ilustración 29. Información financiera: Ingresos y gastos del sector electricidad (1985-2005)
 Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

Utilidad y GIR (*) - Empresas de electricidad (Millones de US\$)

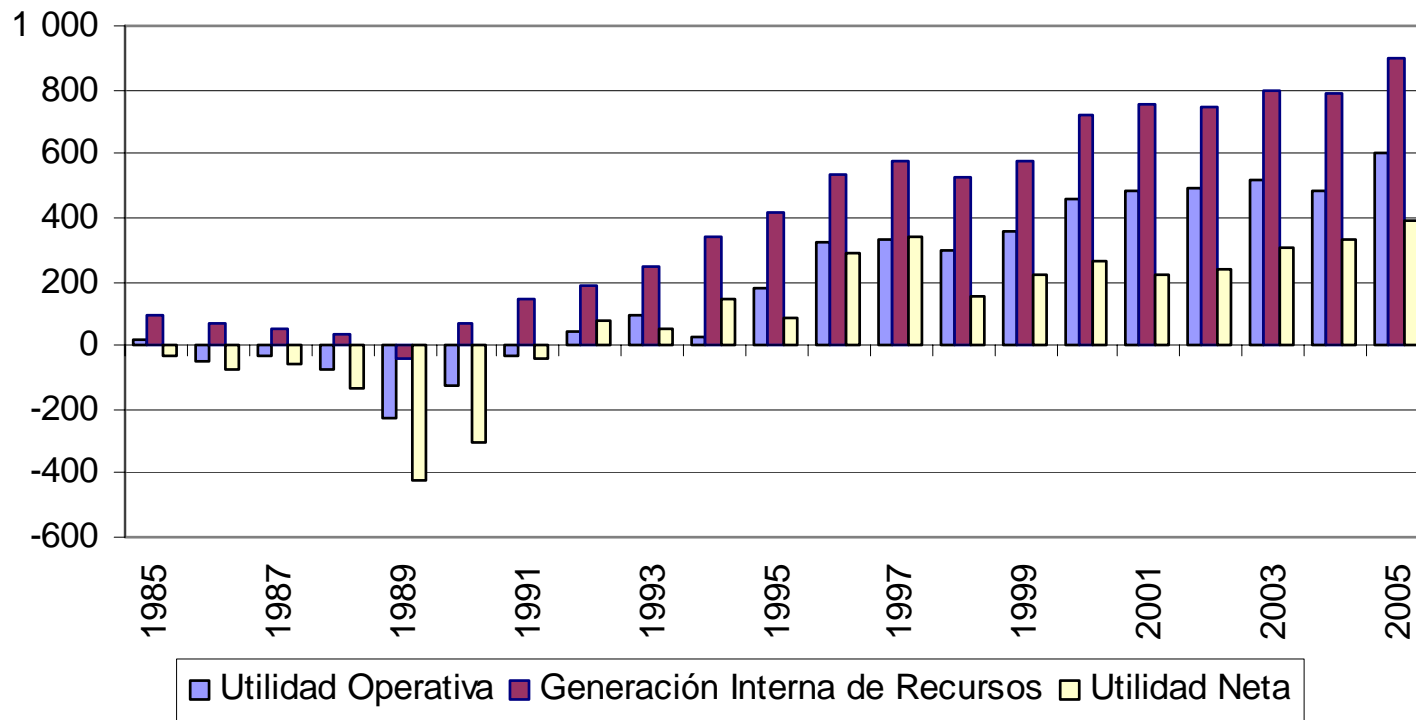


Ilustración 30. Información financiera: Utilidad y GIR (*) (1985-2005)

Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

(*) GIR: Generación interna de recursos (utilidad operativa + provisiones)

8.10 Estadísticas del sector (1985-2005) - Ratios

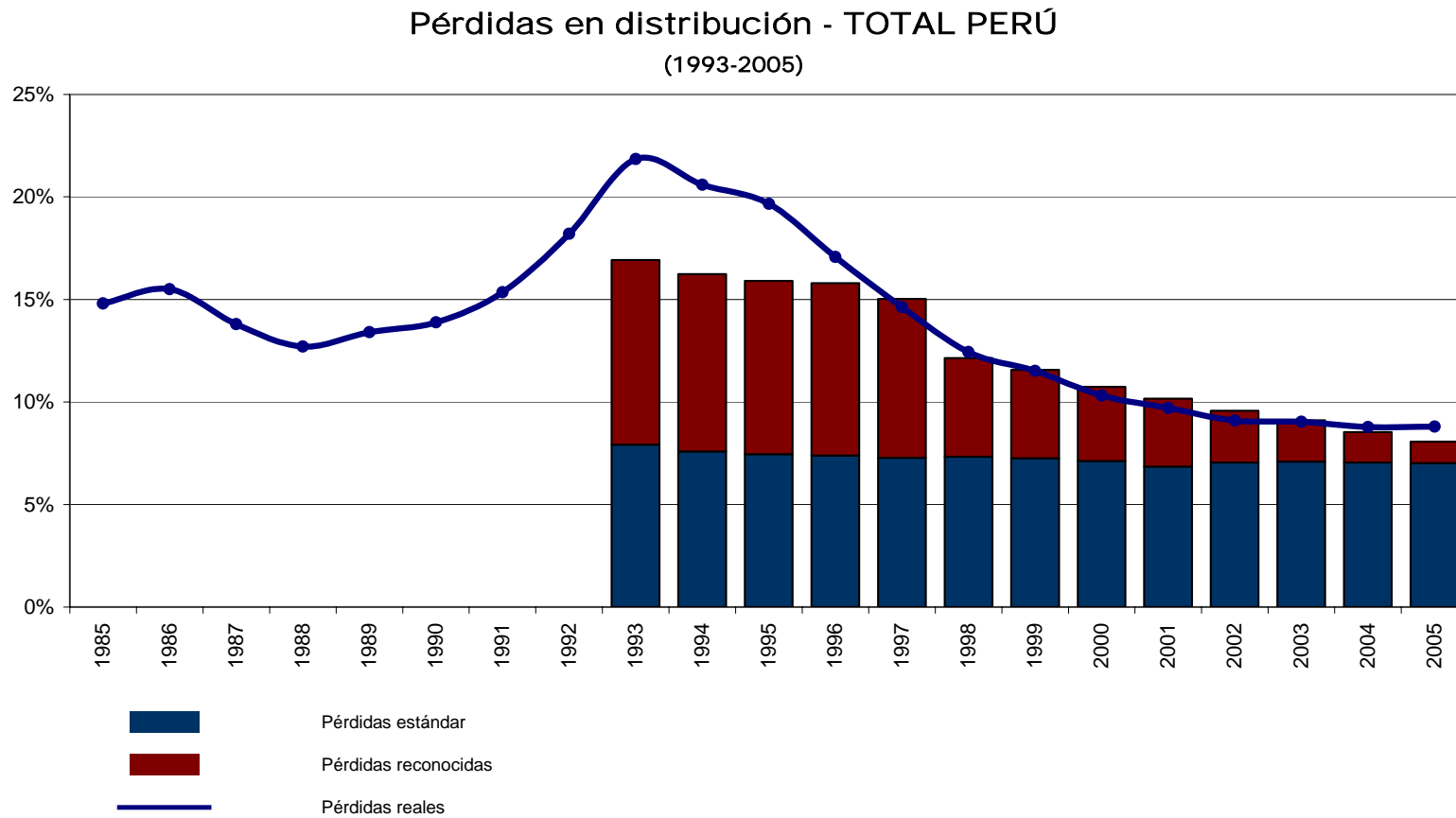


Ilustración 31. Pérdidas en el sistema de distribución eléctrica (1985-2005)

Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

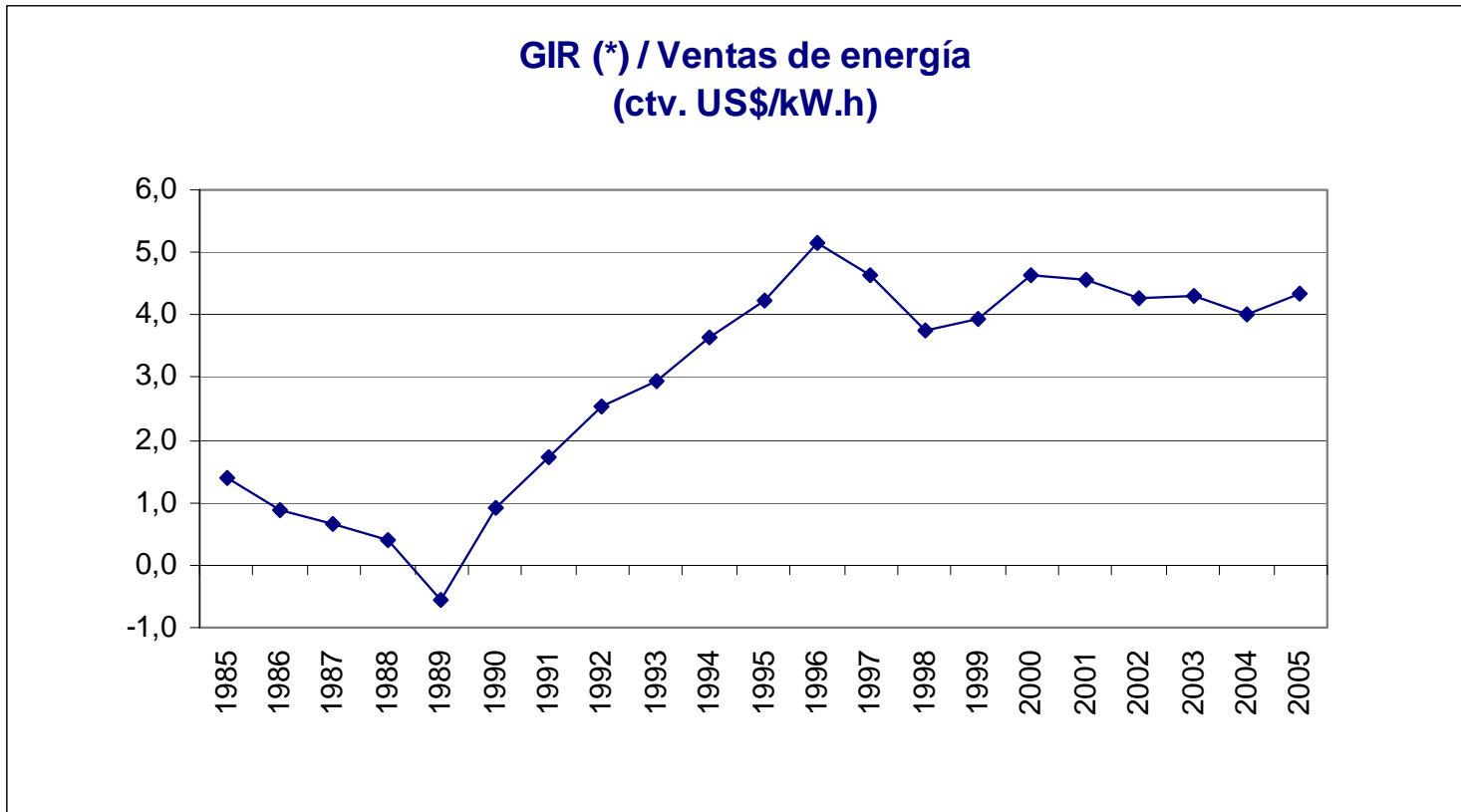


Ilustración 32. GIR (*) / Ventas de energía

Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

(*) GIR: Generación interna de recursos (utilidad operativa + provisiones)

Oferta, demanda y reserva del sistema interconectado nacional

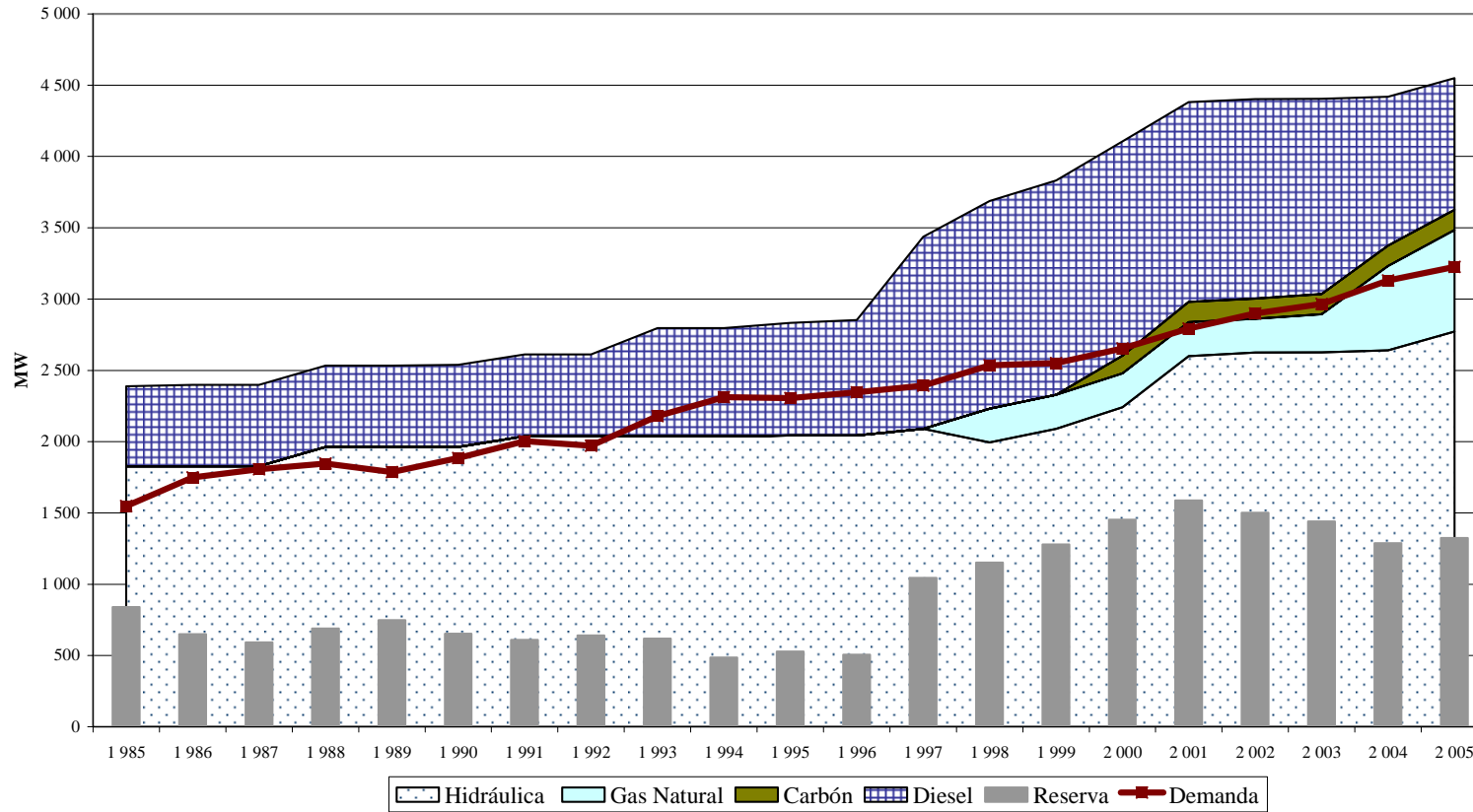


Ilustración 33. Oferta, demanda y reserva del sistema interconectado nacional (1985-2005)

Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

8.11 Estadísticas del sector (1985-2005) - Tarifa de electricidad

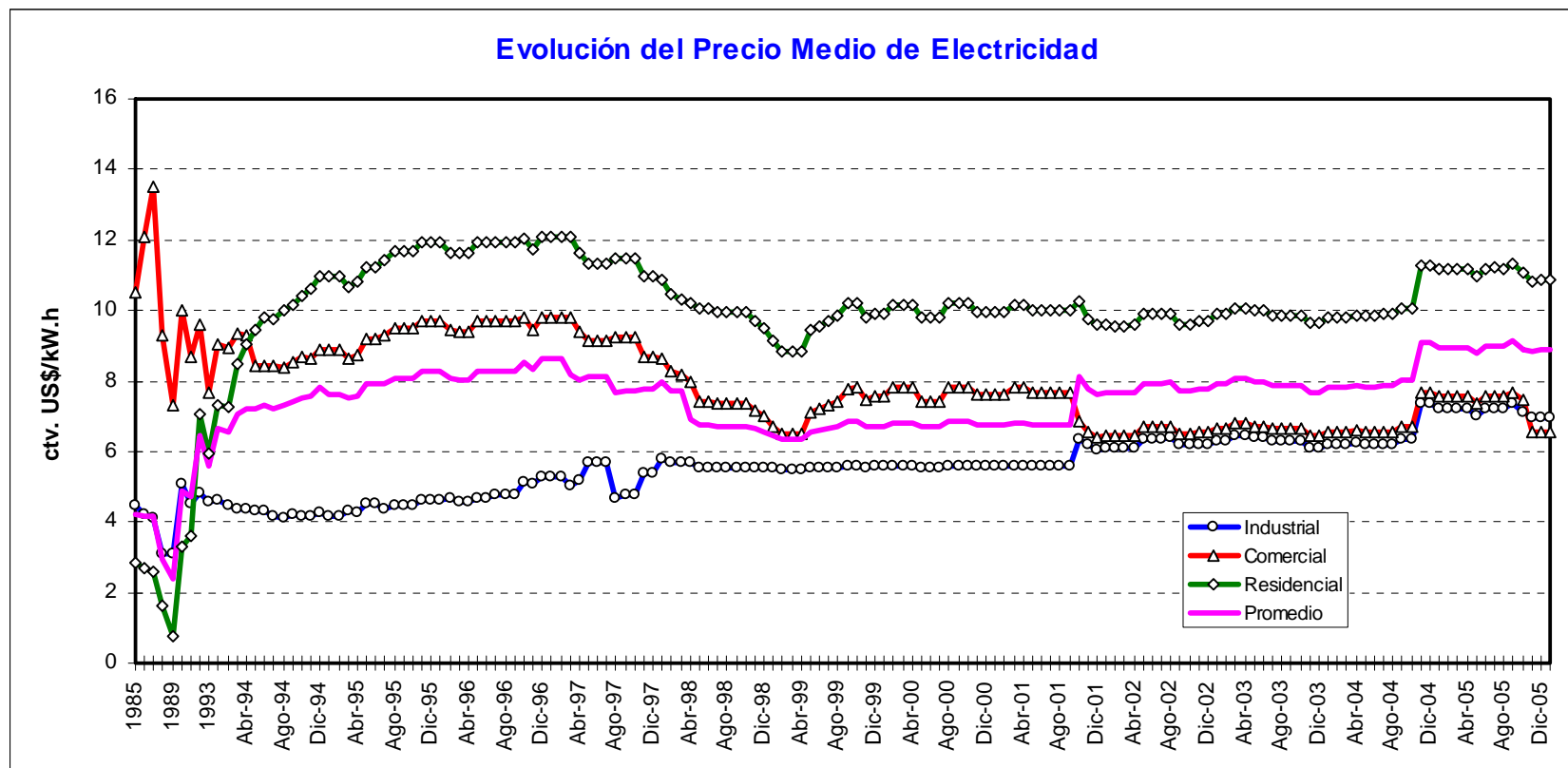


Ilustración 34. Evolución de las tarifas (1985-2005)

Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

Variación de las tarifas residenciales, combustibles e indicadores económicos 1995 - 2005

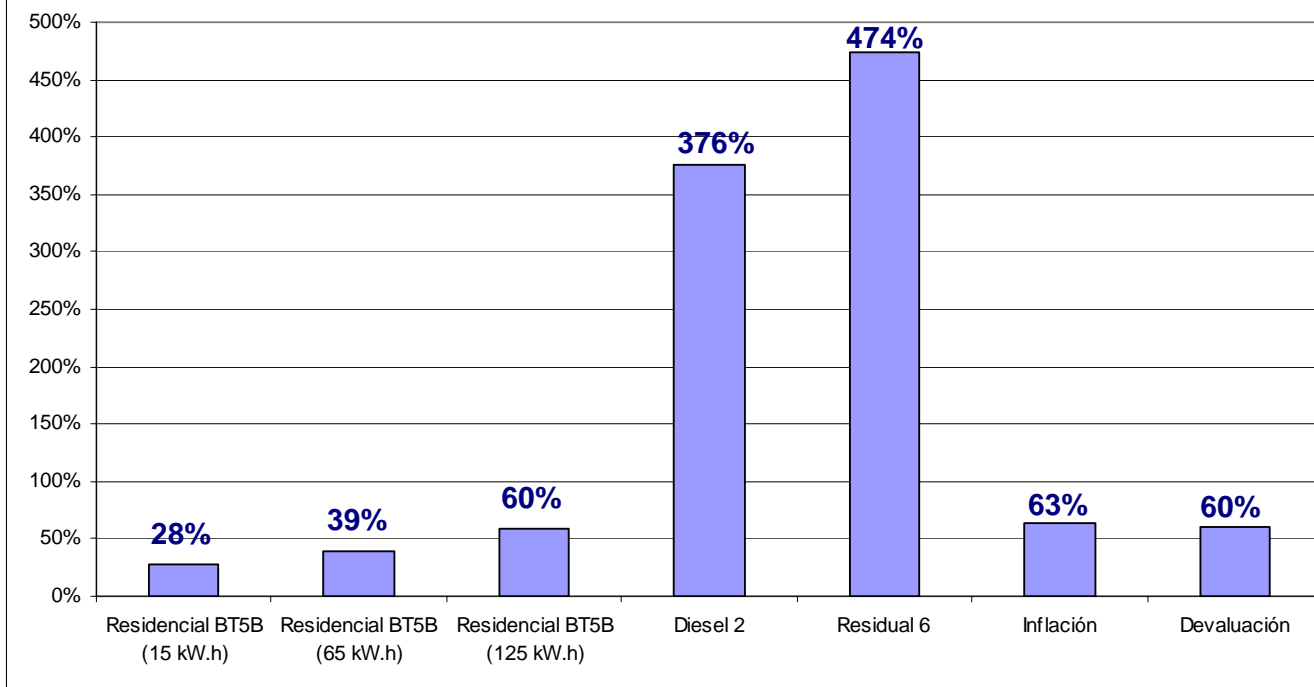


Ilustración 35. Tarifas e indicadores económicos

Fuente: Publicaciones del organismo regulador sectorial (OSINERG www.osinerg.gob.pe)

Información 1985-1994 no calculada por no representar costos económicos (en el año 1995 se alcanzó la tarifa objetivo)

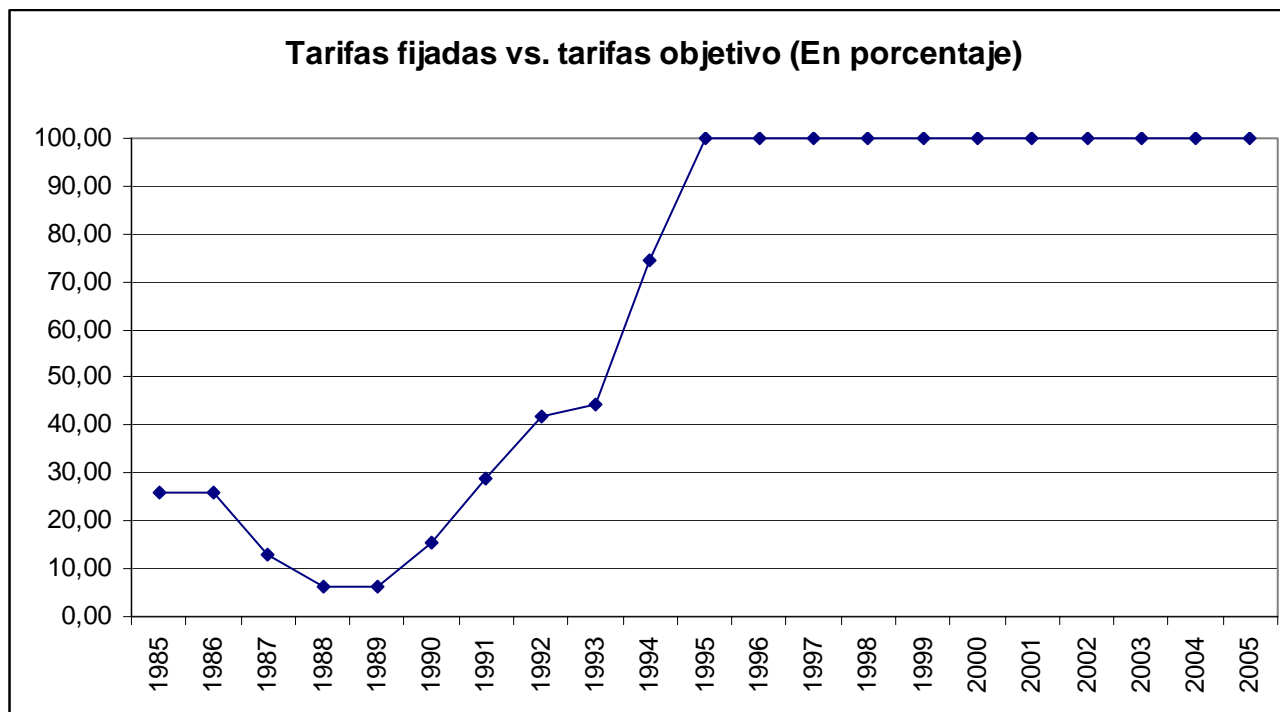


Ilustración 36. Tarifa real vs. tarifa objetivo

Fuente: Información de tarifas de publicaciones y página Web de OSINERG (www.osinerg.gob.pe)
 Cuadro elaborado en base a la información de tarifas de Lima para un usuario residencial (125 kW.h)

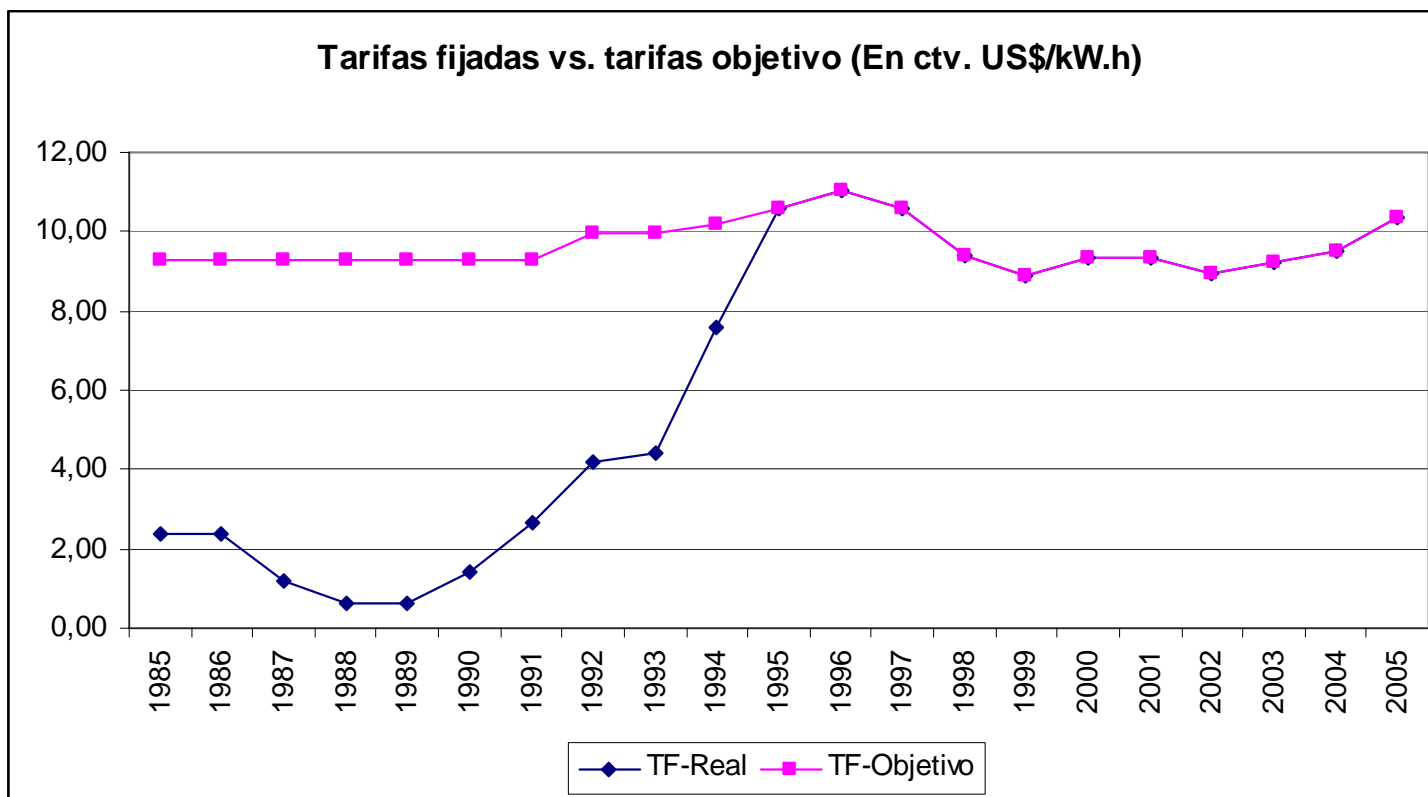


Ilustración 37. Tarifa real vs. tarifa objetivo

Fuente: Información de tarifas de publicaciones y página Web de OSINERG (www.osinerg.gob.pe)
 Cuadro elaborado en base a la información de tarifas de Lima para un usuario residencial (125 kW.h)

8.12 Información del OR de energía del Perú (función de regulación)

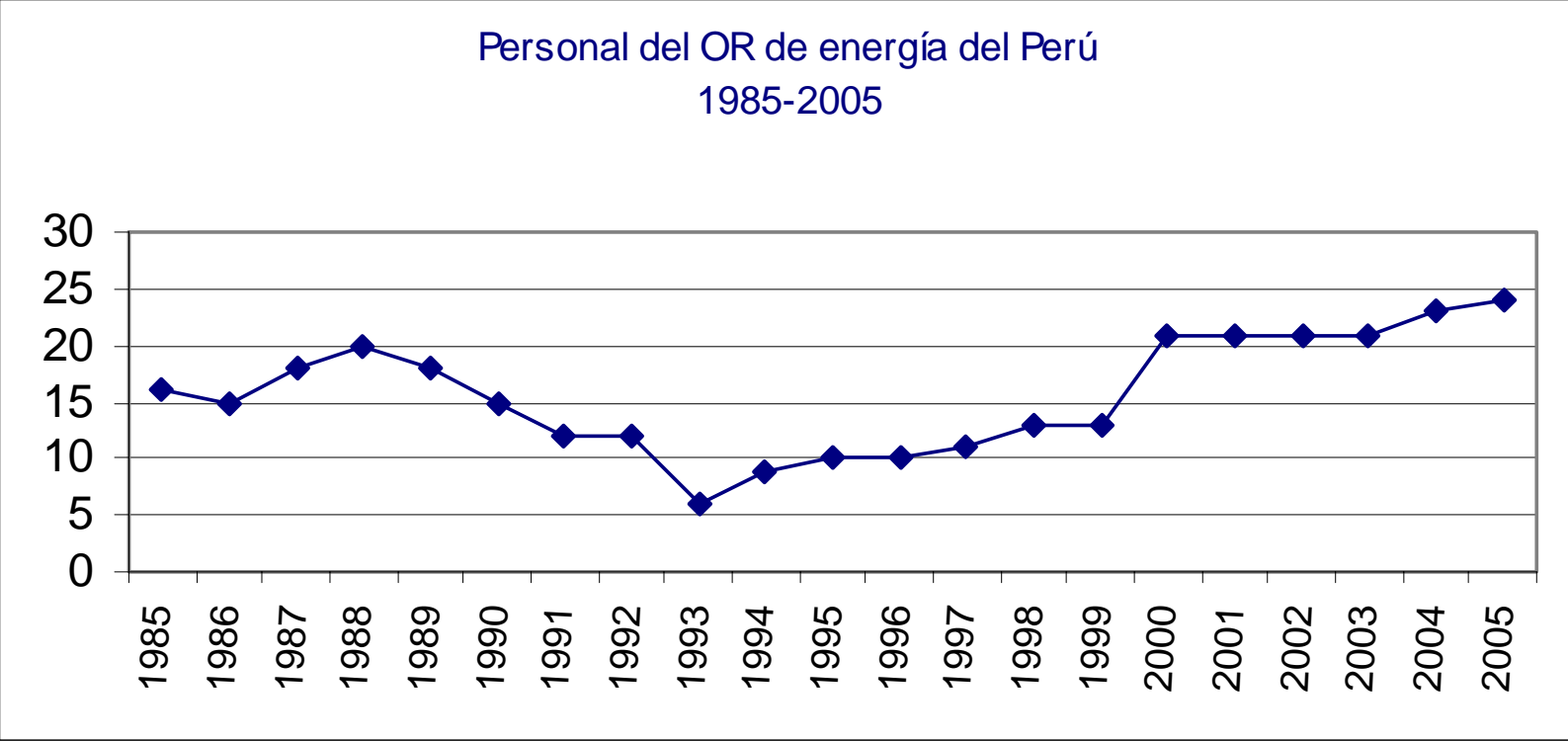


Ilustración 38. Personal del OR (función de regulación)

Fuente: Información institucional del OR

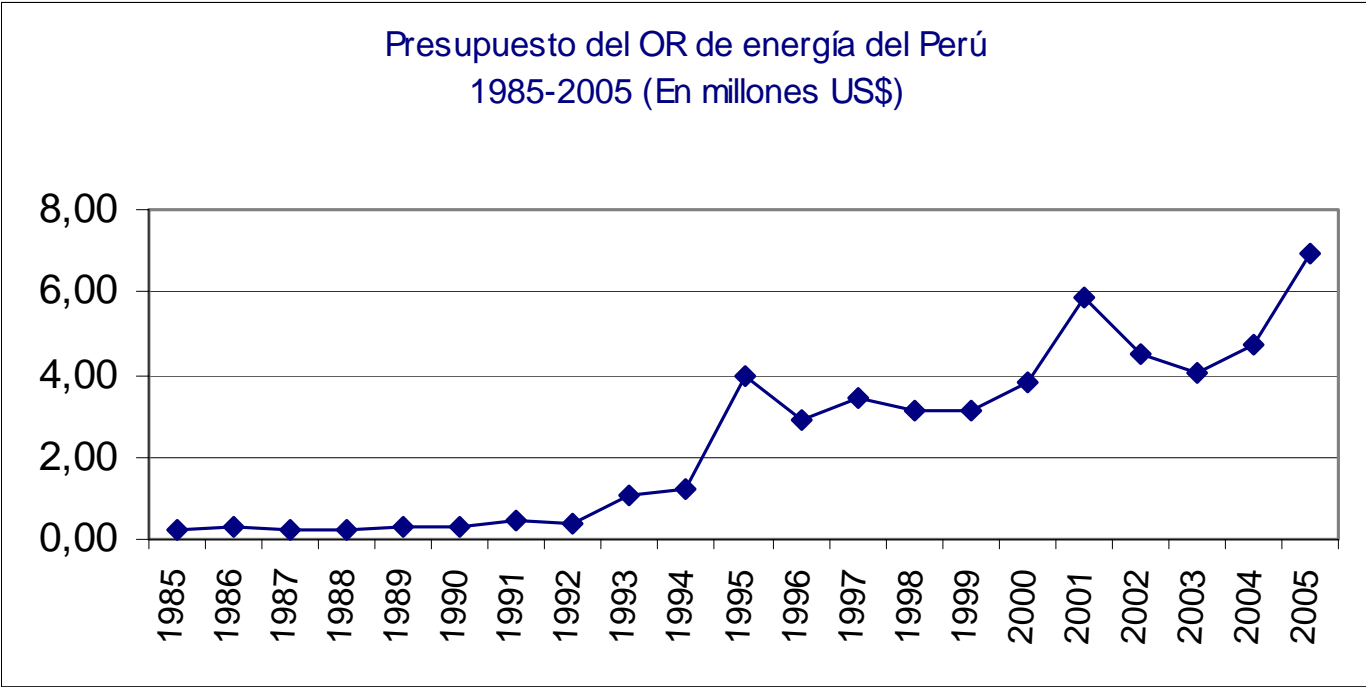


Ilustración 39. Presupuesto del OR (función de regulación)

Nota: Hasta el año 2001 considera el presupuesto de la CTE.

A partir del año 2002 considera costo directo de regulación más 25% de áreas de apoyo

Fuente: Información institucional del OR

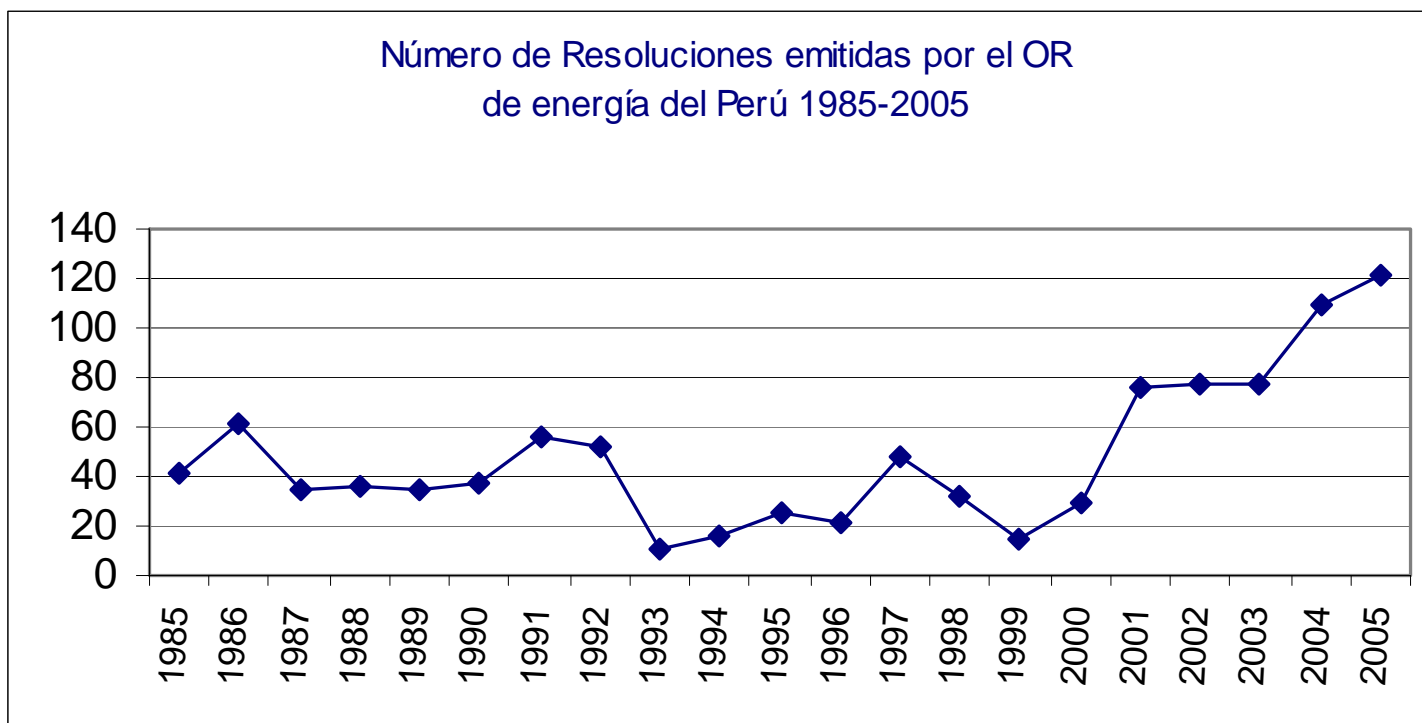


Ilustración 40. Número de resoluciones emitidas por el OR (función de regulación)

Fuente: Información institucional del OR

8.13 Indicadores macroeconómicos 1985-2005

Indicadores Macroeconómicos

	Inflación (variación % anual del IPC) 1/	Devaluación (variación % del tipo de cambio contable) 2/	Crecimiento PBI (variación % del PBI anualizadas) 3/	Inversiones (Promedio anual - millones de dólares constantes al año 2000) 5/	Pobreza (Porcentaje de la población en situación de pobreza) 6/	Empleo (Tasa de desempleo en %) ^{****} 7/
1985-1990	2 133,0*	1330,6%	-0,8	7 478	50	6,6
1991-1995	29,3	81,0%	5,6	9 521	55	8,2
1995-2000	6,34	9,0%	2,5	7 990	54	8,0
2001-2005	1,8	-1,1%	4,1	6 274	53 ^{***}	9,8

n.d.: no disponible

* En este período los años comienzan en setiembre del año anterior y terminan en agosto del año efectivo.

** Los datos tienen como año de inicio 1993.

*** La estimación está hecha hasta el año 2004.

**** Tasa de desempleo para Lima Metropolitana.

1/ Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

2/ Elaboración propia. Se utilizó el tipo de cambio contable al último día del mes.

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs (SBS).

3/ Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

4/ Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

5/ Elaboración propia.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Anuario Estadístico "Perú en Números", Instituto Cuanto y Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs

6/ Fuente: Anuario estadístico "Perú en Números", Instituto Cuanto.

7/ Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Ilustración 41. Indicadores macroeconómicos Perú 1985-2005