

Implementación del FISE en la Provincia de La Convención

Víctor Murillo Huamán*
Karina Cahui Huamani**

SUMILLA

El presente artículo desarrolla los problemas para la implementación del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), creado por Ley N° 29852, el cual constituye un sistema de compensación energética para los sectores más vulnerables de la población. Uno de los destinos del FISE lo establece la asignación de fondos para la compensación social y promoción para el acceso al GLP de los sectores vulnerables tanto urbanos como rurales; que se efectiviza con la entrega de vales de descuento a los beneficiarios para la compra de balones de GLP de hasta 10 Kg. Dicha compensación se inició como piloto en la provincia de La Convención (Cusco) en el mes de julio del presente año, lo cual ha permitido identificar varios problemas relacionados con la focalización de los beneficiarios y con el acceso al mercado de GLP, que han sido atendidos parte del OSINERGMIN, quien es el administrador de este Fondo.

1. Introducción

El 13 de abril de 2012 se publicó la Ley N° 29852 que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos (SISE) y El Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).

El Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) es un Sistema de compensación energética, que permite brindar seguridad al sistema energético, así como de un esquema de compensación social y de servicio universal para los sectores más vulnerables de la población¹. El FISE tiene tres destinos: i) masificación del gas natural; ii) desarrollo de nuevos suministros en la frontera energética; y, iii) la compensación social y promoción al acceso al GLP de los sectores vulnerables tanto urbanos como rurales. La compensación social de este último destino es aplicable a cada balón de GLP de 10 Kg. y es de S/.16.00 nuevos soles.

La mencionada Ley de creación del FISE dispuso que la administración de este fondo recae en

OSINERGMIN por el plazo de dos años (hasta el 2014), así la institución transitoriamente tiene el doble rol de dirigir la implementación y así mismo tiempo de supervisar la ejecución del mismo.

El FISE se inició como piloto en la provincia de La Convención (región Cusco) desde el 07 de julio de 2012; a dicho efecto se consideró únicamente el criterio categórico de focalización de consumo promedio mensual de electricidad menor o igual a 100 Kwh, habiéndose presentado problemas propios de la implementación, relacionados con la focalización de los beneficiarios (problema común en todos programas sociales) y con el acceso al mercado de GLP (insuficiente número de locales de venta GLP autorizados para efectuar el canje de los vales de descuento FISE). Ante estos problemas OSINERGMIN ha realizado diversas acciones (cambios normativos, supervisiones, promoción del mercado de GLP, etc.).

Este artículo se propone dar un marco general sobre el FISE y destacar los principales problemas

* Ingeniero Electricista por la Universidad Nacional del Centro y Magister en Economía con Especialización en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

** Bachiller en Derecho por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Pasante del X Curso de Extensión Universitaria de OSINERGMIN.

¹ Sectores Vulnerables: Aquellas personas o grupos de la población identificados por el MIDIS conforme lo establecido en el artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29852 aprobado por Decreto Supremo N° 021-2012-EM.

presentados en la provincia de La Convención y las acciones ejecutadas al respecto por OSINERGMIN como ente supervisor y como administrador de este Fondo.

2. Fondo de inclusión Social Energético

El FISE es un sistema de compensación energética que permite brindar seguridad al sistema energético, así como establece un esquema de compensación social y de servicio universal para los sectores más vulnerables de la población.

2.1 Marco normativo

El FISE fue creado por Ley N° 29852 (publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2012), cuyo reglamento fue aprobado a través del Decreto Supremo N° 021-2012-EM (publicado el 09 de junio de 2012), en el cual se establecieron los mecanismos de focalización para determinar a los beneficiarios de los sectores más vulnerables y se dispuso la aplicación del FISE como piloto en la provincia de La Convención. Para la operatividad de éstas normas, OSINERGMIN publicó el 29 de junio de 2012, la Resolución de Consejo Directivo N° 138-2012-OS/CD, que aprobó la norma que establece los procedimientos, plazos, formatos y disposiciones aplicables para la implementación y ejecución del FISE aplicable al descuento en la compra del balón de gas.

Una vez que entró en vigencia el FISE en la provincia de La Convención y debido a los problemas presentados (que se detallarán más adelante), se determinó la necesidad de un empadronamiento de los potenciales beneficiarios FISE. Ante esta situación, OSINERGMIN publicó la norma "Disposiciones Complementarias para la Operatividad a Nivel Nacional del FISE aplicable al Descuento en la compra del balón de Gas de Usuarios que tienen Servicio Eléctrico", aprobada a través de la Resolución del Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 202-2012-OS/CD y su modificatoria mediante RCD N° 202-2012-OS/CD; éstas normas tienen como objetivo instruir a las empresas de distribución eléctrica respecto de las actividades que se deben desarrollar con el fin de implementar dentro de su área de concesión la aplicación del vale de descuento del FISE para

usuarios que tiene servicio eléctrico, estableciéndose como primera actividad, el empadronamiento de los potenciales beneficiarios del FISE.

Por último, el 16 de septiembre de 2012 el Poder Ejecutivo publicó el Decreto Supremo N° 033-2012-EM que modifica el reglamento de la Ley N° 29852, estableciéndose nuevos criterios de focalización de los beneficiarios y la aplicación del FISE a nivel nacional.

2.2 Financiamiento del FISE

El FISE es financiado con los siguientes Recursos²:

- Recargo en la facturación mensual para los usuarios libres de electricidad de los sistemas interconectados.
- Recargo al transporte por ductos de los productos líquidos derivados de hidrocarburos y líquidos de gas natural.
- Recargo equivalente a US\$ 0.055 por MPC en la facturación mensual de los cargos tarifarios de los usuarios de servicio de transporte de gas natural por ductos.

Estos recursos son recaudados por los suministradores³, productores e importadores⁴ y por las empresas prestadoras de servicio de transporte de gas natural por ductos. Estas empresas transfieren dichos recursos al administrador del FISE, que es OSINERGMIN.

2.3 Destino del Fondo

El FISE tiene como destino los siguientes fines:

Fines

Masificación del uso del gas natural en los sectores vulnerables

Compensación para el desarrollo de nuevos suministros en la frontera energética.

Compensación social y promoción para el acceso al GLP de los sectores vulnerables tanto urbanos como rurales.

² Ver artículo 4° de la Ley N° 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético.

³ Empresas de generación o distribución eléctrica que ha suscrito contrato de suministro de electricidad con algún usuario libre. (artículo 3° numeral 1.23 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 021-2012-EM).

⁴ Se entiende que son los productores e importadores de los productos líquidos derivados de los hidrocarburos y líquidos de gas natural. (artículo 4° numeral 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 138-2012-OS/CD).

Siendo objeto de este artículo el último fin, que se refiere al mecanismo de compensación social para la compra de GLP a través de vales de descuento con un valor de S/16.00 nuevos soles.

2.4 Compensación social y promoción para el acceso del GLP. Aspectos relevantes

2.4.1 Alcances

La compensación social y promoción para el acceso al GLP se da mediante la entrega de vale de descuento (por un monto de S/16.00 nuevos soles) para la compra de balones de GLP de hasta 10 kg. Para los beneficiarios que no cuenten con cocina a GLP, el Ministerio de Energía y Minas les entregará, por única vez un kit de cocina con cargo al FISE. Estos beneficiarios serán aquellos que resulten de los criterios de focalización que se señalan en el artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29852 - Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos (SISE) y el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).

2.4.2 Mecanismo de focalización

En la Ley de creación del FISE se estableció que vía reglamento se establecen los mecanismos de focalización de los beneficiarios del Fondo. Es así, que el reglamento de la citada Ley estableció dichos criterios de focalización.

El objetivo de esta focalización es determinar los sectores vulnerables⁵ y los usuarios FISE⁶ a quienes se les hará entrega de los vales de descuento y kit de cocina de ser el caso.

2.4.2.1 Antes de la publicación del Decreto Supremo N° 033-2012-EM; los criterios de focalización eran los siguientes⁷:

Socioeconómicos:

❖ **Focalización Geográfica:** que se determina según la información contenida en el último mapa de pobreza publicado por el INEI, es así

que el FISE se implementará gradualmente, en las regiones y distritos con mayor nivel de pobreza.

❖ **Focalización Individual:** Al interior de cada distrito seleccionado, la compensación social se asignará a los hogares pertenecientes a los estratos 1 al 5 del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH⁸).

Categoricos:

- ❖ Usuarios residenciales con consumo promedio mensual igual o menor a 30 kWh, calculado sobre la base de los últimos doce meses incluido el mes que factura; y que cuenten con cocinas a GLP.
- ❖ Usuarios residenciales con consumo promedio mensual igual o menor a 30 kWh, calculado sobre la base de los últimos doce meses incluido el mes que factura; y que no cuenten con cocinas a GLP.
- ❖ Personas que no cuenten con servicio de electricidad y cuenta con cocina a GLP.
- ❖ Personas que no cuenten con servicio de electricidad ni cocina a GLP.

Los beneficiarios del FISE serán aquellos que cumplan los criterios arriba mencionados. Además dichos criterios deben ser aplicados respetando el orden de prelación establecido, lo que quiere decir que, primero se determina las regiones, provincias y distritos con mayor nivel de pobreza donde se aplicará el FISE, luego al interior de cada distrito, se establecen los hogares beneficiarios en base a la información del SISFOH y de las empresas de Distribución Eléctrica.

Como es de notarse para la aplicación de estos criterios se requiere de información relacionada con: mapa de pobreza, hogares pertenecientes a los estratos del 1 al 5 del SISFOH, usuarios con consumo promedio de 30 kwh y usuarios con tenencia de cocina a GLP. Lo referido al mapa de pobreza y a los usuarios de electricidad, corresponde a información manejada por el INEI y las empresas de distribución de electricidad, las cuales se encuentran disponibles; sin embargo,

⁵ Son aquellas personas o grupos de la población identificados por el MIDIS conforme lo establecido en el artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29852. (Artículo 3.1.3° del Decreto Supremo N° 021-2012-EM)

⁶ Son aquellas personas que se encuentren dentro de los Sectores Vulnerables de la población cuya identificación se haya realizado a través del mecanismo establecido en el artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 29852. (Artículo 3.1.23° del Decreto Supremo N° 021-2012-EM)

⁷ Ver artículo 6° del Reglamento de la Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético aprobado por Decreto Supremo N°021-2012-OS/CD.

⁸ El SISFOH es un instrumento fundamental para responder las necesidades de información social. Para ello, cuenta con un sistema de información sobre las características socioeconómicas de los hogares, llamado Padrón General de Hogares (PGH). En este contexto, la focalización es el acto por medio del cual se asignan los subsidios del Estado a las familias más pobres y vulnerables. (Fuente: <http://www.sisfoh.gob.pe/>)

la información del SISFOH y de las personas que cuenten con cocina a GLP, no se encuentran disponibles en su totalidad.

Por esta situación, es que se dispuso que el piloto en la provincia de La Convención obviaría esta información; es así, que solo se aplicó el criterio categórico de consumo promedio igual o menor a 100 kwh; lo cual generó que varias personas que no pertenecen a los sectores vulnerable se vean beneficiadas, así como varias personas que debían ser consideradas beneficiarias no fueron consideradas como tales.

Ante esta situación es que OSINERGMIN publicó la Resolución del Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 173-2012-OS/CD, la cual instruye a las empresas de distribución de electricidad a realizar un empadronamiento de los potenciales beneficiarios del FISE, asimismo se dispuso que los potenciales beneficiarios debían de firmar una declaración jurada de tenencia y uso de cocina a GLP y de estar en una situación económica precaria.

2.4.2.2 Con la publicación del Decreto Supremo N° 033-2012-EM⁹; los criterios de focalización a aplicarse hasta el 30 de agosto de 2015 serán los siguientes:

Socioeconómicos:

- ❖ Hogares que estén ubicados en las regiones, provincias y distritos con mayor nivel de pobreza, según información del último mapa de pobreza publicado por el INEI.

Categoricos:

- ❖ Usuarios residenciales con consumo promedio mensual igual o menor a 30 kWh, calculado sobre la base de los últimos doce meses incluido el mes que factura; y que cuenten con cocina a GLP.
- ❖ Usuarios residenciales con consumo promedio mensual igual o menor a 30 kWh, calculado sobre la base de los últimos doce meses incluido el mes que factura; y que no cuenten con cocina a GLP.
- ❖ Personas que estén incluidos en los estratos 1 al 5 del SISFOH, que no cuenten con el servicio

residencial de electricidad; pero que tengan una cocina a GLP.

- ❖ Personas que estén incluidos en los estratos 1 al 5 del SISFOH, que no cuenten con el servicio residencial de electricidad ni con cocina a GLP.

De acuerdo con estos criterios de focalización no se requiere de la información del SISFOH para los usuarios que cuentan con servicio de electricidad, solo para determinar a los beneficiarios que no cuentan con servicio eléctrico. Esto solo se hará de esta forma hasta el año 2015; porque luego se aplicará lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 021-2012-EM.

2.4.3 Responsables operativos del mecanismo del vale descuento del balón del GLP y entrega de kit de cocina

Administrador (OSINERGMIN Y luego el MINEM): encargado de la ejecución e implementación de la compensación a la población en condición de pobreza, para lo cual ejecutará las acciones requeridas por intermedio de las Distribuidoras Eléctricas y/o el MINEM.

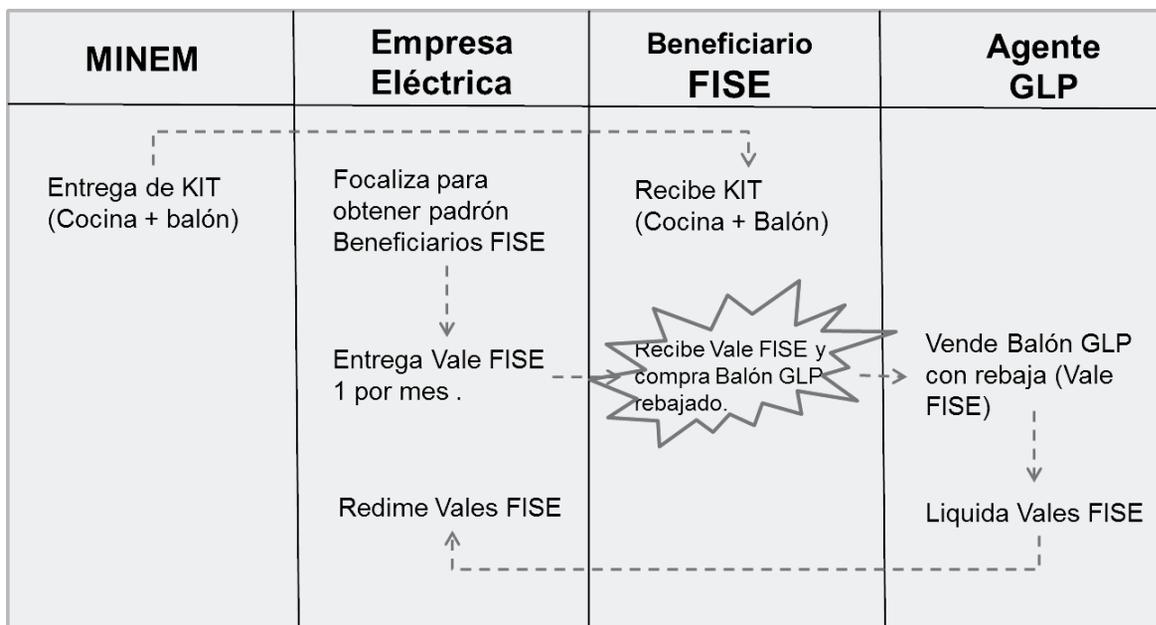
Distribuidoras Eléctricas: son responsables por la emisión y entrega del vale de descuento del GLP a los usuarios residenciales del servicio público de electricidad que cuenten con cocinas a GLP, así como de facilitar la emisión, entrega, liquidación y transferencia a los Agentes de la Cadena de Venta de GLP de los descuentos efectuados.

Ministerio de Energía y Minas: es responsable de la implementación de KIT de cocinas GLP y de la entrega de los vales de descuento del GLP a los beneficiarios que no cuenten con el servicio público de electricidad.

Agentes de la Cadena de Gas de GLP (comercializadores del GLP en cilindros): son responsables de verificar la autenticidad del vale de descuento y de verificar que la persona que solicita la compensación social es el usuario FISE; así como, de liquidar semanalmente los descuentos efectuados ante la empresa distribuidora.

⁹ EL Decreto Supremo N°033-2012-EM incorporó al Reglamento de la Ley N° 29852, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2012-EM, la Cuarta Disposición Transitoria, en la cual se establece estos nuevos criterios de focalización de manera temporal; en la norma se menciona hasta el 30 de agosto de 2015.

2.4.4 Diagrama de procedimiento del FISE



3. Piloto en la provincia de la convención

Como ya habíamos dicho, el Reglamento de la Ley del FISE aprobado por Decreto Supremo N° 021-2012-EM estableció en su primera Disposición Transitoria que la aplicación de la compensación social y promoción para el acceso al GLP se iniciaría en la provincia de La Convención (región Cusco); es así que en el mes de julio de 2012, este programa se inició como piloto en la provincia de La Convención, Región Cusco.

La experiencia de su aplicación permitió identificar falencias, relacionadas con la focalización de los beneficiarios y el acceso al mercado de GLP; lo que ha dado lugar a la implementación de las siguientes medidas:

- Mejora de los procedimientos.
- Empadronamiento de los potenciales beneficiarios a cargo de las empresas de distribución eléctrica, con el fin de optimizar la focalización.
- Promoción para la formalización de agentes informales de GLP que permitan atender la demanda de GLP creada por la entrega de los Vales de descuento FISE.

A continuación se muestra un resumen de los principales problemas detectados en la provincia de La Convención, asimismo se detalla las medidas adoptadas por OSINERGMIN para solucionar estos problemas.

4. Principales problemas en la implementación del FISE en la Provincia de La Convención y acciones realizadas por OSINERGMIN

- A) Como en la mayoría de programas sociales, se presentaron problemas con la focalización de los beneficiarios: se entregaron vales a personas fallecidas y a personas que no formaban parte de los sectores vulnerables (personas con varias casas, propietarias de grifos, etc.). Este problema se presentó debido a que solo se aplicó el criterio categórico, que se refiere al consumo promedio mensual menor o igual a 100 kwh ya que así se dispuso en el Reglamento de la Ley de creación del FISE.

Ante este problema, OSINERGMIN publicó la Norma "Disposiciones Complementarias para la Operatividad a Nivel Nacional del FISE aplicable al Descuento en la compra del balón de Gas de Usuarios que tienen Servicio Eléctrico" (Resolución de Consejo Directivo N° 173-2012-OS/CD), mediante esta norma se instruyó a las empresas de distribución eléctrica a realizar un empadronamiento de los potenciales beneficiarios del FISE, además se señala en esta norma los requisitos que deben presentar los potenciales beneficiarios a efecto de incluirse en el padrón de beneficiarios FISE y poder recibir el vale de descuento FISE. Dentro de estos requisitos se encuentra el modelo de declaración jurada que deben firmar los

potenciales beneficiarios para acceder al beneficio FISE. Los usuarios tienen que declarar que cuentan con una cocina a GLP y que tienen condición económica precaria, lo cual ha permitido de alguna forma asegurarnos que el vale llegue a los sectores más vulnerables.

Asimismo, se dispuso que las distribuidoras realicen una depuración de aquellos usuarios que tienen más de un suministro de electricidad. De igual forma se ordenó a las distribuidoras a realizar verificaciones de lo declarado por los beneficiarios, a efecto de constatar que efectivamente tienen cocina a GLP y tienen condición económica precaria.

En cuanto a las personas fallecidas, se cotejó la base de datos de beneficiarios con información del RENIEC.

B) Otro de los problemas importantes en el primer mes de implementación del FISE y que se mantiene actualmente, es la insuficiente oferta del mercado de GLP. Definitivamente, la compra de GLP en las zonas donde se está aplicando el FISE ha crecido enormemente; sin embargo, la oferta no ha respondido a este rumbo. Esta situación se presenta porque la compra de GLP con el uso de los vales de descuento solo se puede realizar en agentes autorizados (que son los agentes de la cadena de comercialización de GLP con registro hábil de hidrocarburos que además han firmado convenio de operación FISE con la empresa distribuidora eléctrica). Por lo que los agentes informales no pueden operar como centros de canje de vales FISE.

Sin embargo, existe una alta concentración de informales en la venta de GLP, esto se explica porque cualquier local puede adaptarse para la venta informal de GLP, a diferencia de la venta de combustibles.

De otro lado, debemos de tener en cuenta que la informalidad es el común denominador de todas las regiones del país. La mayoría de locales de venta de GLP formales se encuentran ubicados en las capitales de regiones y de provincias; siendo que el resto de la población se encuentra abastecido por un mercado informal. Este es el caso de la provincia de La Convención (Cusco), que solo cuenta con once Locales de venta de GLP formales (que han suscrito convenio con Electro Sur Este para el canje de los vales FISE), de los cuales diez están ubicados solo en la capital, esto es Santa Ana y solo uno se encuentra en el distrito de Santa María; por lo que muchos beneficiarios se han visto imposibilitados de efectuar el canje del vale por no existir un local de venta de GLP cercano.

Ante esta situación OSINERGMIN viene trabajando en la identificación de los agentes comercializadores de GLP informales, a fin de brindarles información necesaria para la obtención de su inscripción en el registro de hidrocarburos. De igual forma se viene coordinando con las plantas envasadoras, quienes son las encargadas de otorgar los certificados de conformidad a los locales de venta de GLP, lo cual es requisito primordial para que OSINERGMIN les otorgue el registro de Hidrocarburos.

La formalización de los agentes comercializadores de GLP constituye una preocupación no solo de OSINERGMIN sino también de otras instituciones del Estado, como son los Municipios y el Ministerio Público.

5. Conclusiones

- El Fondo de Inclusión Social Energético es un sistema de compensación energética que permite brindar seguridad al sistema energético, que opera como establece un esquema de compensación social y de servicio universal para los sectores más vulnerables de la población.
- La compensación social y promoción para el acceso al GLP se da mediante la entrega de vale de descuento (por un monto de S/ 16.00 nuevos soles) para la compra de balones de GLP de hasta 10 kg. Siendo que los beneficiarios serán aquellos que resulten de los criterios de focalización señalados en la Cuarta Disposición Transitoria del Reglamento de la Ley del FISE (incorporada a través del Decreto Supremo N° 033-2012-EM).
- Los mecanismos de focalización constituyen una serie de criterios socioeconómicos y categóricos, que aplicados en su totalidad nos permiten determinar a los beneficiarios de este Fondo; sin embargo la falta de información disponible que requiere algunos de estos criterios ha llevado a que el Gobierno opte por no considerarlos; lo cual genera muchos problemas de exclusión y filtración, es decir, que el vale no llegue a las personas de los sectores vulnerables y por el contrario se entregue este beneficio a las personas que no lo necesitan.
- La aplicación del FISE en la provincia de La Convención ha permitido conocer las falencias de este programa y ha llevado a OSINERGMIN a implementar una serie de medidas. Los problemas presentados están enmarcados con la focalización de los beneficiarios y con el acceso al mercado de GLP.