

La regulación de los Servicios Públicos: La experiencia de OSINERGMIN

Martín Otiniano Carbonell*

SUMILLA

El autor expone un marco general sobre la regulación, sus perspectivas, tendencias a nivel de América Latina y el Perú. El enfoque es económico y de gestión; por ello, se parte de la conceptualización de un organismo regulador y sus roles dentro de una economía como la peruana, para luego a partir de la experiencia de OSINERGMIN, en la que ha participado el suscrito como relator final en la obtención del Premio Nacional de la Calidad y posteriormente en la sistematización de la experiencia de aplicación del Modelo de Excelencia en la Gestión de la Institución, presentar los elementos que deben servir de modelo a otros Organismos Reguladores e Instituciones del Sector Público.

I) Marco general de la regulación. Puntos de vista y contexto

La regulación de los Servicios Públicos en el contexto actual que vive nuestro país, debe abordarse desde diferentes perspectivas a fin de poder sacar conclusiones sobre su importancia y trascendencia en la afirmación y sostenibilidad del modelo de desarrollo económico vigente. Significa, no solamente, analizar el propio marco normativo de la regulación, que sería la perspectiva jurídica y que demanda, además de estabilidad, claridad de las reglas de juego de la contratación y concesión de los servicios públicos. Implica también el análisis de la esencia de las instituciones reguladoras como entidades estatales representantes de un modelo de política económica articulador entre los intereses de los inversionistas, las necesidades de la población y las prioridades políticas del propio Gobierno. La propia perspectiva política de por sí amerita un análisis exhaustivo. Finalmente, la regulación también podría examinarse desde una perspectiva más pragmática, esto es, a la luz de los resultados valorados por los diversos

grupos de interés relacionados, prioritariamente la ciudadanía, esto es, los usuarios de los diversos servicios regulados.

La regulación, desde el punto de vista económico, puede definirse como la forma en que el Estado contribuye a la estabilización y funcionamiento de la economía de mercado. De manera tal que el Estado regula a través de leyes, reglamentos, impuestos y subvenciones, la estabilidad y desarrollo sostenible de la economía, sin llegar a la intervención. La crisis internacional desatada en el 2008 y que representó en la práctica la desaparición de la banca de inversión, luego del estallido de la "burbuja inmobiliaria", estuvo muy relacionada a la falta de regulación y supervisión de la extensión de la cadena de pagos especulativa que se había generado en la economía estadounidense y trajo a colación la necesidad de mejorar los mecanismos de fiscalización del Estado, situación paradójica, cuando los primeros Organismos Reguladores tuvieron su inicio en el propio Estados Unidos hace más de ciento veinte años. Lo cierto es que la crisis obligó a revisar el rol del Estado, situación

* Economista de la Universidad Nacional de Trujillo, MBA de la Universidad del Pacífico. Con una sólida formación profesional y más de treinta años de experiencia en las áreas de Gestión Estratégica, Recursos Humanos y Calidad, tanto a nivel de conducción directa como de asesoría-consultoría en prestigiosas organizaciones (EDEGEL, SEDAPAL, UNIMAR, AHOLD PERU – SUPERMERCADOS PERUANOS, BANCO DE LA NACION, DROKASA, COPEME, OSINERGMIN, EGE SAN GABAN, ETESUR, EDYFICAR, MHC, MTC, MINSA) combinando actividades de empresa con la docencia universitaria a nivel de post grado, pregrado y extensión profesional (Universidades del Pacífico, de Lima, Cayetano Heredia y Católica).

que es materia de debates interminables, frente a las elecciones en el país del norte y la crisis de la Unión Europea que se encuentra en una situación de entrapamiento.

Debates que, por ejemplo, tienen como eje la delimitación del propio rol del Estado como agente en la economía, frente al mecanismo “auto regulador” del propio mercado, que la evidencia empírica mayor nos ha llevado a tomar con pinzas frente a la clara necesidad de la regulación. Basta examinar elementos de economías como Canadá, Alemania, Suecia o Suiza para colegir sobre la “prudencia” del rol del Estado.

En el caso del Perú y otras economías latinoamericanas, en lo relativo a la regulación, el Estado busca la eficiencia en el manejo de los Servicios Públicos; para ello, implementa políticas de promoción de las inversiones, regulación y financiamiento de la infraestructura, así como la defensa de la sana competencia. La regulación de los Servicios Públicos ha pasado, de esta manera, a constituirse en un elemento clave de nuestras economías, por su estrecha relación con el desarrollo económico y su alta sensibilidad para los ciudadanos. Bajo estas premisas se han ido formando Organismos Reguladores, con gran capacidad técnica y un nivel de autonomía que podemos afirmar es una de las causas primordiales en cómo la economía peruana no se ha visto tan afectada por las crisis descritas y muestra una perspectiva de crecimiento sostenible y evidenciable a nivel internacional.

II) Las Entidades Reguladoras. Conceptualización y evolución

Una Entidad Reguladora es una institución que reglamenta la prestación de servicios y precios acorde a una condición de competencia que permite la efectiva regulación, en todos sus alcances, de los Servicios Públicos de acuerdo con el interés social y en estrecha relación con la calidad de vida de la población.

Por su naturaleza está dirigida a armonizar los intereses de los usuarios de los Servicios Públicos y consumidores, el propio Gobierno y los inversionistas que brindan dichos servicios; con la finalidad de asegurar que se cumplan los requisitos o estándares técnicos, de calidad,

cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarias.

Las Entidades Reguladoras cuentan con una historia de más de ciento veinte años en Estados Unidos e Inglaterra y aproximadamente cuarenta años en Alemania y Francia. Nacen en el mundo anglosajón donde los conceptos de participación y organización autónoma de la gente provienen de su religión y la idea de descentralización de su cultura política. En Estados Unidos, la primera Entidad Reguladora (Comisión Interestatal de Comercio - ICC) surgió por la lucha de los agricultores contra los dueños de los ferrocarriles hacia 1887¹ para evitar la manipulación de precios por parte de los empresarios de ferrocarriles. Esta tendencia se potencia con el *New Deal* keynesiano de Franklin D. Roosevelt y la sucesiva regulación de la energía eléctrica, servicios bancarios y financieros, transportes, telecomunicaciones, prestación de servicios de salud y otras esferas de la actividad económica. Sin embargo, hacia finales de la década de 1970 esta tendencia se atenúa y revierte en algunos casos en la economía norteamericana.

En el mundo de hoy existe concordancia en una premisa básica “la calidad de vida de los ciudadanos se debe en gran parte a la calidad de sus instituciones públicas; y, precisamente las agencias reguladoras como las del sector energía son instituciones públicas”². Una Entidad Regulatoria por ende debe de considerar el interés público como base para la determinación de su propuesta de valor para la sociedad, lo que implica no solo un marco regulatorio coherente, sino un estilo de gestión orientado a proporcionar valor público.

Este marco regulatorio debe de buscar el balance óptimo entre la doctrina del “dejar que el mercado opere” y “la supervisión del mercado por parte del Gobierno”. En pocas palabras, los mercados, incluyendo los mercados de energía y los mercados de infraestructura de energía, pueden operar libremente, pero siempre estando sujetos a una supervisión reguladora cuando se vea que los mercados por sí solos no servirían al interés público.

Un marco regulatorio consistente y bien entendido conlleva a una estabilidad reglamentaria, lo cual

¹ PARKIN – ECONOMIA, Edit. PEARSON - Sexta Edición, México 2004. p. 390.

² Gaétan Caron, Presidente y Funcionario Ejecutivo en Jefe del Consejo Nacional de Energía, Canadá. Decimosegunda Reunión Anual de la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía (ARIAE). San Luis Potosí, México. Del 13 al 16 de abril de 2008

es un atributo clave que muchos participantes del proceso reglamentario valoran en gran medida y que es parte del interés público. La estabilidad reglamentaria tiene dos componentes principales:

- *Estabilidad del proceso: esto significa que los participantes de un proceso saben de antemano cómo funciona el proceso, cuánto tiempo toma, y cuándo se está considerando aplicar un cambio en el proceso antes de su implementación.*
- *Estabilidad del contenido, la cual se crea por la legislación, los reglamentos, los principios afirmados por el ente regulador, y las decisiones y motivos que una entidad reguladora ha tomado durante varios años.*

Ambos componentes implican “claridad en las reglas de juego”, requisito esencial en la promoción de la prosperidad y el desarrollo de un país. Dejar que el mercado opere es consistente con el grado de integración creciente de las economías mundiales, para impulsar el desarrollo económico en un contexto global. De esta manera, promover la prosperidad económica debe venir de la mano con la prosperidad social y la excelencia ambiental; sentando la base del desarrollo sostenible. La experiencia de la crisis financiera global del 2008 y la reciente situación de la Unión Europea establecen la vigencia de la necesidad de regular las imperfecciones del mercado sin excepciones.

En América Latina, las Entidades Reguladoras cuentan con un historial relativamente reciente evidenciado en las últimas dos décadas; el papel de las Entidades Reguladoras fue posterior a las privatizaciones y no surgió como en el mundo desarrollado para proteger a los ciudadanos. Surgieron en la pugna por atraer inversión extranjera y fundamentalmente para darle garantías al inversor. En la región, con el avance de las privatizaciones en los años noventa, se dio primero una desregulación desde el Estado, pues este cedía partes importantes (y frecuentemente monopólicas) de su participación en la actividad económica de cada país. La liberación hacia el mercado de los Servicios Públicos supuso la creación de escenarios de libre competencia y la necesidad de una “neo regulación” por parte del Estado, regulación de carácter muy diferente a la aplicada en los años

setenta. Mientras la anterior apuntaba a que el Estado ocupara empresarialmente las áreas estratégicas de la economía, ahora el Estado creaba nuevas regulaciones sobre el mercado mediante entidades reguladoras, como forma de salvaguardar el interés general, garantizar la libre competencia, evitar monopolios, crear nuevos espacios abiertos al mercado, proteger los derechos del consumidor.

De esta manera, las reformas emprendidas en los países en desarrollo en las últimas dos décadas, como el caso peruano, han tenido un denominador común: la implementación de Organismos Reguladores como parte de las reformas en las economías, en la búsqueda de solucionar el retiro del estado de la función empresarial y así evitar las crisis originadas por la falta de infraestructura para los Servicios Públicos y la escasez de recursos estatales³.

El Estado, en el nuevo modelo, evolucionó de su papel empresario al de regulador, enfrentando nuevos retos y problemas. Un aspecto clave en este nuevo papel es la independencia de los Organismos Reguladores, cuestionada periódicamente y escasamente entendida en los países con limitada tradición de regulación mediante agencias autónomas. Los Organismos Reguladores deben de ser lo suficientemente fuertes para balancear las demandas de los distintos grupos de interés, y no parcializarse con ninguno de ellos, incluyendo el político; esto requiere usualmente de entidades autónomas que coadyuven a un desempeño óptimo de la industria o sector regulado.

En el rol descrito, el Estado y las Entidades Reguladoras no solo deben corregir las fallas del mercado para incentivar la competitividad, sino también estimular la inversión privada en la infraestructura de Servicios Públicos (cubierta históricamente por el Estado)⁴, en condiciones de credibilidad y de sostenibilidad en el mediano y largo plazo a fin de que los consumidores se beneficien de menores precios, mayor calidad y las empresas alcancen mayores beneficios.

Finalmente, el adecuado diseño y funcionamiento de las Entidades Regulatorias permite la mejora de la institucionalidad del Estado, pero a la vez requiere de un entorno en el que requiere Poderes del Estado eficientes, institucionalidad jurídica y

³ QUINTANILLA ACOSTA, Edwin. Autonomía Institucional de los Organismos Reguladores: Revisión de literatura. Documentos de Trabajo ESADE-ESAN. Noviembre 2004.

⁴ QUINTANILLA, Edwin. ESAN (Perú)/ESADE (España). Propuesta de Investigación Autonomía de los Organismos Reguladores en el Perú: un Estudio de Caso. II Coloquio Predoctoral Latinoamericano Puerto Plata, Santo Domingo XXXIX Asamblea Anual de CLADEA, Octubre 19 y 20 de 2004.

capacidad de gestión de los cuadros directivos para liderar de manera efectiva estos procesos.

En el caso peruano, las reformas estructurales permitieron al Estado evolucionar desde un rol empresario de los Servicios Públicos a un rol regulador encargado de la fijación administrativa de las tarifas y de la supervisión basado en las normas y estándares de la concesión, en el caso del sector eléctrico y gas natural por ductos, y de supervisión - fiscalización de las actividades derivadas de las inversiones en el sector de hidrocarburos líquidos y minería.

Una interpretación del rol de las entidades reguladoras, bosquejado por Quintanilla como el marco del quehacer de OSINERGMIN se presenta en el Gráfico N° 1, visualizándose la articulación y equilibrio de intereses entre el Gobierno, las Empresas Prestadoras de los Servicios Regulados y la población. La interacción entre el Gobierno y las empresas implica la necesidad de garantizar las inversiones, la relación entre el gobierno y la población se explicita en la protección de los intereses de la población y la interacción entre las empresas y la población en general requiere de promover la eficiencia económica, esto es el proporcionar un servicio eficiente, de calidad, oportuno y a tarifas adecuadas⁵.

Un objetivo subyacente es asegurar que los Servicios Públicos se brinden de conformidad con el principio de servicio costo/eficiencia; esto es, fijar las tarifas de manera que se contemplen

únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva a la empresa prestadora regulada y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad en términos de eficiencia y sostenibilidad. En este proceso los grupos de interés buscan alcanzar una asignación de recursos justa y eficiente.

La calidad de la regulación producto del accionar y gestión de las Entidades Reguladoras, de su poder, de su jerarquía institucional, de su capacidad técnica y de su autonomía, se expresa en la determinación de mejores precios, accesos y mejoras en la calidad de vida para el ciudadano en áreas centrales como el saneamiento, el agua, las comunicaciones, la energía y las obras de infraestructura, entre otros aspectos vitales en una sociedad.

III) Acerca de OSINERGMIN

El análisis a realizar se centra más en la perspectiva económica y de gestión relacionada al accionar de los Organismos Reguladores, y prioritariamente al caso de pudimos ver de cerca en los últimos años que es el de OSINERGMIN, creado el 31 de diciembre de 1996, mediante la Ley N° 26734, con el objetivo de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas de las actividades que desarrollan las empresas en los sectores de electricidad e hidrocarburos. El 29 de junio de 2000, a través de la promulgación de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos,

Gráfico N° 1:
Rol de las entidades reguladoras



⁵ QUINTANILLA, Edwin. Modelo de Excelencia en la Gestión de OSINERGMIN. Presentación en la Semana de la calidad, 28 de septiembre 2009. Lima – Perú.

Ley N° 27332, se asigna al OSINERG la función de regulación, que desarrollaba hasta ese momento la Comisión de Tarifas de Energía (CTE). Adicionalmente, mediante dicha Ley, se le asignó las funciones: normativa, de solución de controversias y solución de reclamos.

En 2002, mediante la aprobación de la Ley N° 27699 - Ley de Fortalecimiento Institucional del OSINERG, se ampliaron facultades de la Institución como el control de calidad y cantidad de combustibles y se otorga mayores prerrogativas dentro de su facultad sancionadora. En el año 2007, se transfirió al OSINERG las competencias de fiscalización minera, en los temas de seguridad e higiene minera y conservación y protección al medio ambiente, pasando a denominarse Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, OSINERGMIN; estas funciones se han venido ejerciendo hasta julio del 2010, donde se da inicio al proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de la actividad minera de OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), conservándose la facultad de fiscalización y sanción en temas de seguridad minera a la mediana y gran empresa de esta rama proceso aún en marcha. Asimismo, a inicios de marzo de 2011 se transfirió a la OEFA las competencias de fiscalización y sanción ambiental en los ámbitos de electricidad, hidrocarburos líquidos y gas natural⁶.

OSINERGMIN tiene la responsabilidad de supervisar y fiscalizar sectores claves para la sociedad, como: electricidad y gas natural, hidrocarburos líquidos y minería; procurando que las entidades en estos sectores brinden al usuario servicios y/o productos en las mejores condiciones de calidad, seguridad, oportunidad y precio (éste último en términos de garantizar competitividad y no concertación); así mismo, normar y regular dentro del ámbito de su competencia el comportamiento de los mercados de electricidad y gas natural mediante la regulación tarifaria. Los servicios brindados son a nivel nacional, para ello cuenta con veinticuatro Oficinas Regionales, cinco Oficinas Delegadas en provincias y siete Oficinas Desconcentradas en Lima. OSINERGMIN ha venido descentralizando su accionar con el fin de atender "in situ" a la población del país, respecto a los servicios energéticos (electricidad/hidrocarburos), mediante acciones de orientación y capacitación a los usuarios en relación a los

reclamos y; así como, facilitando la supervisión del Servicio Público de electricidad e hidrocarburos.

a) OSINERGMIN como referente de Organismo Regulador

OSINERGMIN, como cualquier institución pública, cuenta con instrumentos de gestión, planificación y control establecidos por el marco legal vigente como son: ROF (Reglamento de Organización y Funciones), MOF (Manual de Organización y Funciones), Plan Estratégico, Plan Operativo y Presupuesto. Sin embargo, a pesar de contar con estos instrumentos de gestión, y la adecuada implementación de los mismos; en la búsqueda de lograr una gestión de excelencia que se refleje en resultados valorados por los usuarios, la Alta Dirección decide ir más allá de lo estrictamente exigido por Ley con una clara orientación a la mejora continua y conciencia de que la complejidad de los subsectores a su cargo, con problemáticas y nivel de madurez de la industria diferentes, hacían necesario el desarrollo de mayores iniciativas para lograr una gestión centrada en el servicio al ciudadano con resultados concretos y objetivos. Por ello, a partir del año 2003 comenzó a incorporar herramientas y modelos internacionales a fin de dinamizar y enfocar su gestión con enfoque a resultados que pudieran ser medidos y por ende mejorados en el tiempo. Dentro de estas herramientas incorpora en el 2003 un Sistema de Gestión basado en indicadores que le permite traducir las estrategias de mediano plazo definidas en el Plan Estratégico a metas e indicadores anuales de carácter estratégico; las cuales posteriormente se incorpora al Plan Operativo y Presupuesto con el fin de asignar recursos económicos y humanos para el desarrollo de las metas e indicadores del modelo. Va generándose, de esta manera, una clara orientación a la mejora continua a partir de la auto exigencia de cumplimiento de las metas a todo nivel de la organización.

En la misma perspectiva descrita se introducen sistemas de incentivos y reconocimientos al logro, más de carácter intrínseco que extrínseco, por las propias restricciones del sector público. Se impulsó, asimismo, el rediseño de los procesos de Supervisión, y a partir del 2005 se implementó en OSINERGMIN un Sistema de Gestión de la Calidad bajo la Norma ISO 9001:2000 con el fin de estandarizar los procesos claves del organismo, en tal sentido a partir del año 2005 se dio inicio a la implementación del sistema de gestión de la calidad ISO 9001:2000. Igualmente, en el

⁶ OSINERGMIN, página web oficial. Información institucional.

plano del recuso vital como son las personas, se introduce la Gestión por Competencias y fomenta la formación continua y la gestión del conocimiento.

La clara orientación al cliente en el proceso emprendido lleva a que en el 2007 se adopte el Modelo de Excelencia Malcolm Baldrige que es el que consta en las bases del Premio Nacional de la Calidad, promovido por el Centro de Desarrollo Industrial de la Sociedad Nacional de Industrias. En esta línea se obtuvo una mención honrosa en el 2008, la medalla de oro como empresa Líder en Calidad el año 2009, la medalla de oro y Premio Nacional a la Calidad 2010. Este proceso de mejora continua lleva a la Institución a la postulación al Premio Iberoamericano de la Calidad – FUNDIBEQ en el 2011, con la obtención de la medalla de Plata del Premio Iberoamericano de la calidad, siendo la primera institución pública peruana que obtiene tal distinción internacional.

b) Condiciones para la gestión de excelencia a partir de la experiencia de OSINERGMIN

Los logros obtenidos por OSINERGMIN, tanto al interior del país, en la mejora de los servicios regulados (que pueden evidenciarse por los indicadores que maneja la institución), como a nivel internacional, en la que se ha convertido en un referente para otras instituciones, no es resultado de ciertas condiciones excepcionales, menos del azar: es resultado de un proceso de construcción continua y perseverante que es necesario revelar como un conjunto de lecciones a tomar en cuenta y buenas prácticas a imitar, no solo en lo concerniente al campo de la regulación de los Servicios Públicos, sino como modelo de gestión en el sector público en general.

Las condiciones para esto permiten que la institución se desempeñe dentro de un marco de autonomía institucional, que se caracteriza por⁷:

1. Un mandato claro e independiente del poder político. Como organismo público descentralizado, está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, patrimonio propio y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

Mandato que le confiere la atribución de realizar sus funciones de Supervisión, Supervisión

Específica y Fiscalización a través de Empresas Supervisoras independientes. Las Empresas Supervisoras son personas naturales o jurídicas debidamente calificadas y clasificadas por OSINERGMIN. Estas Empresas son contratadas y solventadas por la institución, su contratación se realiza respetando los principios de igualdad, no discriminación y libre competencia⁸.

2. Criterios de designación considerando idoneidad profesional y moral. Desde la creación de la Institución, los requisitos para ser miembro del Consejo Directivo fijaban el ser un profesional con no menos de diez años de ejercicio y contar con reconocida solvencia e idoneidad profesional.

El personal de OSINERGMIN está sujeto al régimen laboral de la actividad privada, situación que posibilita atraer personal de alto nivel de profesionalidad. En cuanto a la cobertura de plazas vacantes, se realiza por concurso público externo; siguiendo un procedimiento meticuloso y transparente que se origina en una solicitud de requerimiento de personal, implica la elaboración de bases del concurso, previa determinación del perfil y los requisitos y documentos necesarios para participar, continuando con una evaluación rigurosa para seleccionar a los candidatos idóneos.

Sin embargo, por política institucional, se elige en forma prioritaria la promoción, ascenso o concurso interno como una manera de asegurar una línea de carrera y sucesión del personal mejor calificado y retener al talento o capital humano institucional.

3. Estabilidad del Consejo Directivo. Las reglas de juego establecen que los miembros del Consejo Directivo, se eligen de forma escalonada en proceso/concurso público dirigido por la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM y cuentan con un período de cinco años desde su designación.

En el caso de OSINERGMIN, la estabilidad referida, le ha otorgado a la institución la continuidad necesaria para desarrollar y afirmar un camino hacia la excelencia en la gestión, a partir de la visión estratégica de sus directivos, el impulso sostenido a la acción y ejecución, el

⁷ QUINTANILLA, Edwin. "Autonomía del Organismo regulador de energía del Perú: un estudio de caso. ESAN 2006.

⁸ Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG) – Ley N° 26734 y Ley N° 28964. (OSINERGMIN).

desarrollo de sistemas *Ad Hoc* para la calidad, la implementación de las mejores prácticas y el personal idóneo.

4. Personal calificado. El poder contar con personal calificado, competente y de alto desempeño, se fundamenta en el Modelo de Gestión de Recursos Humanos enfocado hacia el desarrollo y bienestar del personal, aspectos que inicialmente estaban desarticulados, y que bajo la perspectiva sistémica se alinea a la consecución de la misión y visión de OSINERGMIN.
5. Presupuesto autónomo. OSINERGMIN, como Organismo Regulador, recauda de las empresas y entidades bajo su ámbito, un aporte, que no puede exceder del 1% del valor de la facturación anual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de las empresas bajo su ámbito⁹. El aporte recibido tiene la naturaleza de contribución destinada al sostenimiento institucional de OSINERGMIN.
6. Responsabilidad. Rendición de cuentas de sus acciones. Los gerentes y jefes están sujetos al permanente escrutinio del Órgano de Control Institucional (Auditoría) dependiente de la Contraloría General de la República, así como a auditorías eventuales que suele hacer la Presidencia del Consejo de Ministros, Auditorías Contable - Financiero Externas, y a las denuncias que pueda efectuar la ciudadanía a través de los buzones en las oficinas de la institución bajo la nomenclatura "denuncia ciudadana"

El comportamiento ético de OSINERGMIN es fundamental para equilibrar los diferentes intereses con los que interactúa (Gobierno, empresas y usuarios), lo cual está integrado al planeamiento estratégico Institucional. Se cuenta con un código de ética y un "Comité de Ética" integrado por tres profesionales, se considera uno de los principales pilares de ética de la institución el ejemplo de actuación de los gerentes y Jefes. El código de ética ha sido difundido entre todo el personal y principales proveedores de servicio (supervisores).

7. Transparencia, acceso a la información por la población en general. Las normas que aprueba el Consejo Directivo, previamente son pre-publicadas, para obtener la opinión

de la ciudadanía, lo que representa una muestra de transparencia. Además, se cuenta con el Consejo de Usuarios, por medio del cual la sociedad organizada tiene un canal de comunicación con la institución.

La información que dispone la Institución es carácter público; sin embargo, protege la información declarada reservada por cliente o grupos de interés. La Alta Dirección se preocupa no solo de cumplir las Leyes, sino de informar a los usuarios sobre sus derechos y difundir la labor de OSINERGMIN, con la finalidad de reducir la asimetría de la información entre los grupos de interés.

8. Procedimientos de Apelación, mecanismo que permiten reconsiderar y apelar decisiones. OSINERGMIN cuenta con una Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios que toma conocimiento y resuelve en segunda y última instancia administrativa los reclamos de los usuarios de los Servicios Públicos bajo el ámbito de su competencia. Su conformación y funcionamiento, así como la creación de los organismos adicionales que sean necesarios para resolver, en segunda instancia, las controversias que se susciten, son aprobadas en la vía reglamentaria o por el Consejo Directivo de OSINERGMIN según Ley N° 27699.

El gráfico adjunto presenta las principales implicancias que se relacionan con la Autonomía Institucional y en caso de OSINERGMIN constituyen una fortaleza institucional¹⁰.

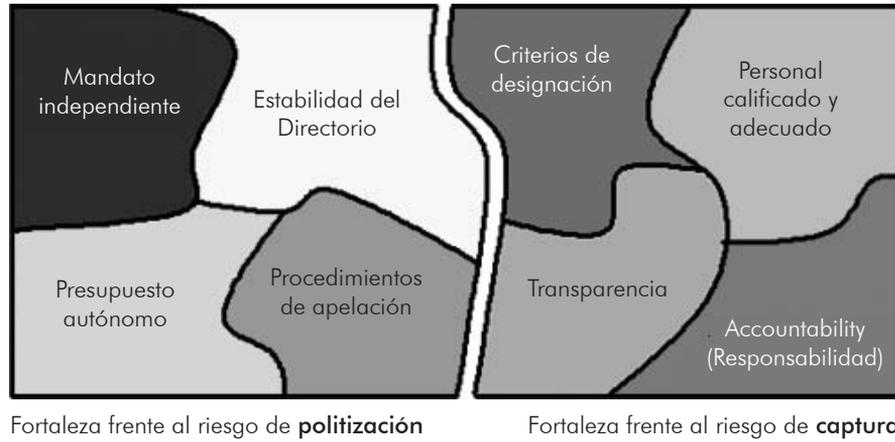
Esta fortaleza se expresa en dos dimensiones: Como una fortaleza frente al riesgo de politización del accionar y la gestión de la institución. Los elementos identificables son contar con un mandato independiente, la estabilidad y continuidad del grupo directivo, el contar con un presupuesto autónomo y disponer de procedimientos de apelación, para velar por la coherencia de sus disposiciones o sanciones.

La segunda dimensión se refiere a la fortaleza frente al riesgo de captura, por la pérdida de imparcialidad en su accionar. Los elementos identificables son contar con criterios de designación de sus cuadros directivos, personal calificado y competente, transparencia en su accionar con apertura en la comunicación y responsabilización (*accountability*).

⁹ Ley N° 27332. Ley Marco de los Organismo reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

¹⁰ QUINTANILLA, Edwin. Modelo de Gestión de OSINERGMIN. Presentación del 6 de junio de 2009.

**Gráfico N° 2:
Autonomía institucional**



Fuentes:

Smith (1997), Estache (2002), IEA (2001), Stern (2000), Pargal (2003), Spiller y Guash (1999)

A partir de las condiciones descritas, que deberían ser consideraciones no solo para otros organismos reguladores, sino en general para las instituciones públicas, debería añadirse en el camino de excelencia en la gestión pública, aspectos como los siguientes:

- Una gestión estratégica con un enfoque flexible y ciclo de mejora continua (orientado a satisfacer las necesidades de los clientes y grupos de interés).
- Uso de técnicas de prospectiva y estudios del entorno, a fin de formular estrategias apropiadas al contexto que viven nuestras instituciones en el sector público.
- Realización periódica de encuestas de opinión (a clientes y grupos de interés).
- Identificación de los atributos de calidad del servicio prestado consensuados (requisitos claros y transparentes).
- Desarrollo de mecanismos de participación ciudadana.
- Adopción de modelos de excelencia, integrales y holísticos.
- Implementación de sistemas de gestión normalizados (ISO 9001, ISO 14001 y OHSÁ 18001).
- Compromiso de la calidad del servicio: plazos, estándares de calidad y participación ciudadana.
- Establecimiento de un marco normativo sencillo; mejora de la calidad de elaboración de normas, con análisis de impacto (Simplificación de los TUPA's).

¹¹ QUINTANILLA, Edwin. Modelo de Gestión de OSINERGMIN. Presentación del 6 de junio de 2009.