

Capítulo 1

Metodología

Medir el desempeño regulatorio constituye un reto, empezando porque se debe definir qué se medirá, lidiar con factores confusos, atribuir resultados a las intervenciones y enfrentarse a la falta de datos e información. En este capítulo se describe la metodología desarrollada por la OCDE para ayudar a los órganos reguladores a enfrentar estos retos por medio de un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER), que informa este estudio. El capítulo muestra parte del trabajo realizado por la OCDE sobre la medición del desempeño regulatorio. Luego describe las características clave del PAFER y ofrece una tipología de los indicadores de desempeño para medir la aportación, proceso, rendimiento y resultados. Por último, presenta una perspectiva del criterio y las medidas prácticas tomadas para desarrollar este informe.

Marco analítico

El marco analítico que conforma este estudio se basa en el trabajo realizado por la OCDE al medir el desempeño regulatorio y la gobernanza de los reguladores económicos. Los países miembros de la OCDE y los reguladores han reconocido la necesidad de medir el desempeño regulatorio. La información sobre este desempeño es necesaria para destinar mejor los escasos recursos y optimizar el desempeño general de las normas regulatorias y de los reguladores. Sin embargo, la medición del desempeño regulatorio puede resultar todo un desafío. Algunos de estos retos incluyen:

- *Qué medir*: los sistemas de evaluación requieren un diagnóstico de la manera en que las aportaciones influyen en el rendimiento y los resultados. En el caso de la política regulatoria, las aportaciones pueden centrarse en: i) los programas generales diseñados para promover una mejora sistemática de la calidad regulatoria; ii) la aplicación de prácticas específicas tendientes a mejorar la regulación o iii) cambios en el diseño de reglamentos específicos.
- *Factores confusos*: hay infinidad de problemas contingentes que influyen en los resultados en la sociedad a la que se prevé que afecte la regulación. Estos problemas pueden ser tan sencillos como un cambio en el estado del tiempo o tan complicados como la última crisis financiera. Por consiguiente, es difícil establecer una relación causal directa entre la adopción de mejores prácticas regulatorias y mejoras específicas en los resultados de bienestar buscados en la economía.
- *Falta de datos e información*: los países suelen carecer de datos y metodologías para identificar si las prácticas regulatorias se ejecutan correctamente y qué impacto pueden tener en la economía real.

El *Marco de la OCDE para la evaluación de la política regulatoria* aborda estos retos con una lógica de aportación-proceso-rendimiento-resultados, la que divide el proceso regulatorio en una secuencia de pasos concretos. Dicha lógica es flexible y puede aplicarse tanto a la evaluación de las prácticas para mejorar la normativa regulatoria en general, como a la evaluación de la normativa regulatoria en sectores específicos, con base en la identificación de objetivos estratégicos pertinentes. Puede adaptarse a los reguladores económicos tomando en cuenta las condiciones que respaldan su desempeño.

Recuadro 1.1. Secuencia de la lógica aportación-proceso-rendimiento-resultados

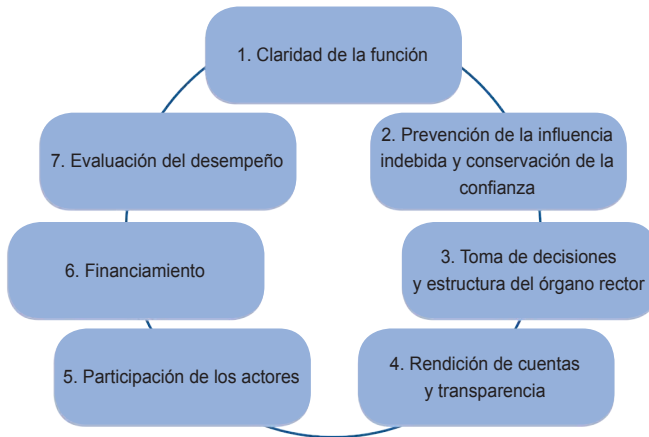
- Paso I. Aportación: los indicadores incluyen, por ejemplo, el presupuesto y el personal del cuerpo de supervisión regulatoria.
- Paso II. Proceso: los indicadores evalúan si hay requisitos formales para buenas prácticas regulatorias. Esto incluye los requisitos para establecer objetivos, la consulta, análisis de hechos fehacientes, simplificación administrativa, evaluaciones de riesgos y armonización internacional de cambios regulatorios.
- Paso III. Rendimiento: los indicadores proporcionan información que comunica si en realidad se implementaron buenas prácticas regulatorias.
- Paso IV. Impacto del diseño en los resultados (también denominados resultados intermedios): los indicadores evalúan si las buenas prácticas regulatorias contribuyeron a mejorar la calidad de los reglamentos. Por ende, intenta crear un vínculo causal entre el diseño de la política regulatoria y los resultados.
- Paso V. Resultados estratégicos: los indicadores evalúan si se lograron los resultados deseados con la política regulatoria, tanto en función de la calidad regulatoria como de resultados regulatorios.

Fuente: OECD (2014a), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.

Los *Principios para las Mejores Prácticas de la OCDE en materia de Política Regulatoria: Gobernanza de Reguladores* (OCDE, 2014b) identifica algunas de las condiciones que respaldan el desempeño de los reguladores económicos. Reconocen la importancia de evaluar la manera en que un regulador se dirige, controla, financia y se responsabiliza, con el fin de aumentar la eficacia general de los reguladores y promover el crecimiento y la inversión, incluyendo el apoyo a la competencia. Más aún, confirman el efecto positivo que el propio proceso interno del órgano regulador —cómo gestiona los recursos y qué procesos implanta para regular determinado sector o mercado— tiene en los resultados (gráfica 1.1).

Los dos marcos se juntan en un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER) que estructura los impulsores del desempeño en el marco de aportación-proceso-rendimiento-resultados (cuadro 1.1).

Gráfica 1.1. Principios de las mejores prácticas de la OCDE en materia de gobernanza de los reguladores



Fuente: Adaptado de OECD (2014b), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

Cuadro 1.1. Criterios para evaluar el propio marco de desempeño de los reguladores

Referencias	Objetivos estratégicos	Aportación	Proceso	Rendimiento y resultados
Principios de las mejores prácticas para la gobernanza de los órganos reguladores	<ul style="list-style-type: none"> • Claridad de la función 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento • Gestión presupuestaria y financiera • Gestión de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación de la confianza y prevención de la influencia indebida • Toma de decisiones y estructura del órgano rector • Rendición de cuentas y transparencia • Participación de los actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del desempeño
Operadores institucionales, organizacionales y de supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y metas • Funciones y facultades 		<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia, liderazgo y coordinación • Estructura institucional • Sistemas de gestión y procesos operativos • Relaciones y contactos con los órganos de gobierno, las entidades reguladas y otros interesados clave • Herramientas de gestión regulatoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Estándares e indicadores de desempeño • Procesos e informes de desempeño • Realimentación o evidencia externa del desempeño

Indicadores de desempeño

Para los reguladores, los indicadores de desempeño necesitan ser adecuados para la evaluación del desempeño, la cual es una valoración analítica, sistemática, de las actividades del órgano regulador con el fin de buscar la confiabilidad y funcionalidad de sus actividades. La evaluación del desempeño no es una auditoría que juzga cómo llevan a cabo su misión los empleados y directores, ni un control que haga énfasis en el cumplimiento de las normas (OCDE, 2004).

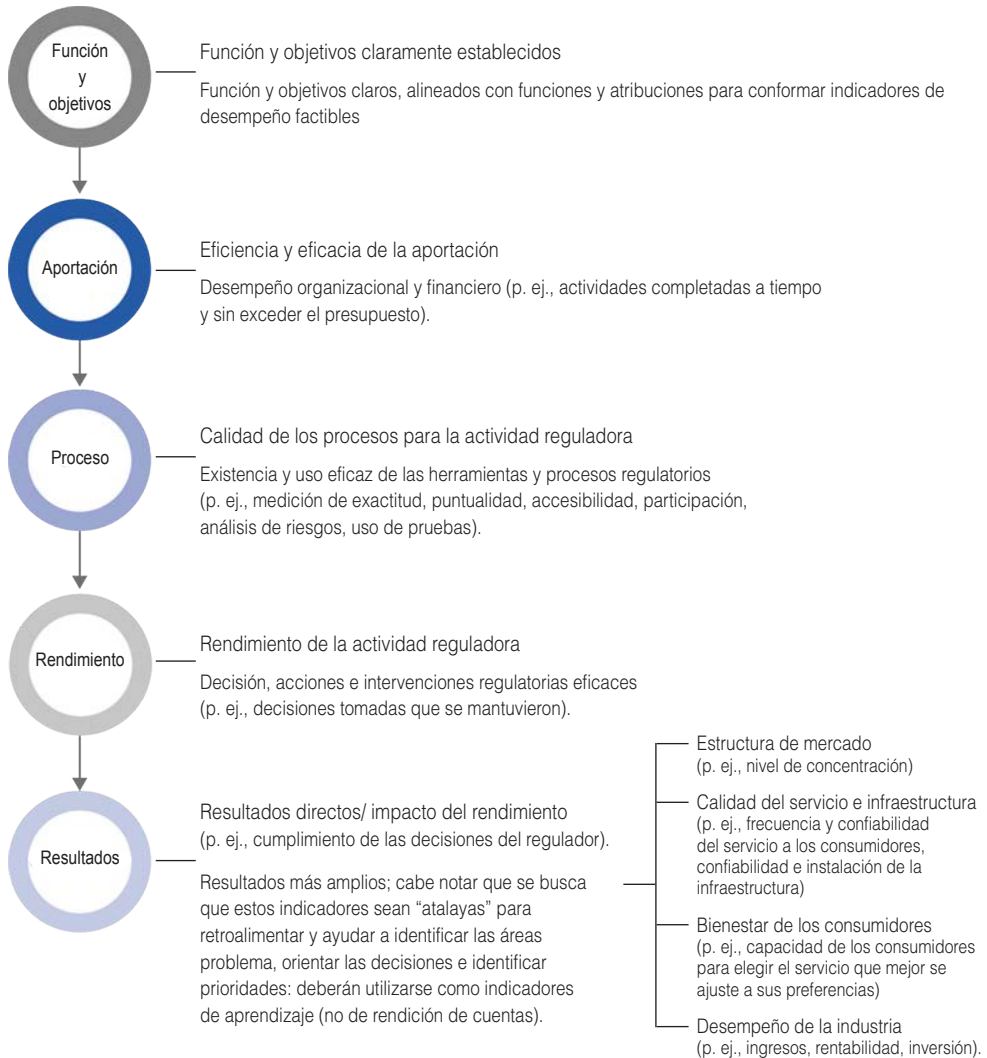
Por consiguiente, los indicadores de desempeño necesitan evaluar el uso eficiente y eficaz de las aportaciones de un regulador, la calidad de los procesos regulatorios e identificar el rendimiento y algunos resultados directos que pueden atribuirse a las intervenciones del regulador. Los resultados más amplios deberán servir como “atalaya” que proporciona la información que el regulador puede utilizar para identificar las áreas problemáticas, orientar las decisiones e identificar las prioridades (gráfica 1.2).

Criterio

El marco analítico presentado antes dio cuenta de la recopilación de datos y del análisis presentado en el informe. El presente informe es posterior a una primera fase en el estudio de los órganos reguladores en materia energética de México, que se centró en los elementos de gobernanza externos de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) (OCDE, 2017), y estudia los acuerdos de gobernanza interna de la CRE en las siguientes áreas:

- **Objetivos estratégicos:** identificar objetivos, propósitos o metas claramente establecidos que estén en armonía con las funciones y facultades del regulador, lo cual puede documentar el desarrollo de los indicadores de desempeño viables.
- **Aportación:** determinar el grado en que el financiamiento y el personal del regulador son acordes con los objetivos, propósitos o metas de éste y a la capacidad del regulador para gestionar los recursos financieros y humanos de manera autónoma y eficaz.
- **Proceso:** evaluar el grado en que los procesos y la gestión organizacional respaldan el desempeño del regulador.

Gráfica 1.2. Marco de aportación-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño



Nota: Este marco fue propuesto en la metodología inicial para el Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER) analizado con la Red de Reguladores Económicos (Network of Economic Regulators, NER) de la OCDE. Se afinó para reflejar la retroalimentación de los miembros de la NER y la experiencia de otros reguladores en la evaluación de su propio desempeño.

Fuente: OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, gráfica 3.3 (actualizada en 2017), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en>.

- **Rendimiento y resultados:** identificar una evaluación sistemática del desempeño de las entidades reguladas, el impacto de las decisiones y actividades del regulador y el grado en que estas mediciones se usan adecuadamente.

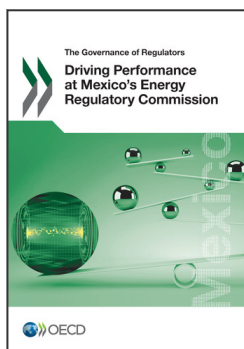
Los datos que conforman el análisis presentado en el informe se recabaron mediante una revisión de documentos, una misión de investigación y una misión de pares que visitó México:

- **Cuestionario y revisión de documentos:** la CRE completó un cuestionario detallado que conformó una revisión de documentos por la Secretaría de la OCDE, incluyendo la revisión de la legislación vigente y los documentos de la CRE, para recabar información sobre el funcionamiento *de jure* del órgano e informar la base de una misión de investigación. Este cuestionario se adaptó para la CRE, con base en la metodología ya aplicada por la OCDE a la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (OCDE, 2015a) y la Comisión de Servicios Públicos de Letonia (OCDE, 2016b).
- **Misión de investigación:** la misión fue realizada por el personal de la Secretaría de la OCDE del 22 al 26 de agosto de 2016 en la Ciudad de México. La información recopilada durante esta misión se usó para aclarar la concepción que la OCDE tiene de la gobernanza interna y externa en preparación para la misión de pares.
- **Misión de pares:** la misión transcurrió del 21 al 24 de febrero de 2017 en la Ciudad de México e incluyó revisores pares, además del personal de la Secretaría de la OCDE. Esta misión incluyó tres equipos que hicieron trabajos paralelos en los tres estudios de los acuerdos de gobernanza interna de los reguladores en materia energética: la ASEA, la CNH y la CRE. De este modo, los equipos no solo identificaron las recomendaciones iniciales específicas para los distintos reguladores, sino también importantes sinergias y soluciones conjuntas para los tres reguladores en deliberaciones con los interesados clave.

Durante las misiones de investigación y de pares, el equipo se reunió con los comisionados presidentes de la CRE y la CNH y los comisionados de la CRE y el Consejo de la CNH, así como con la alta dirección de la ASEA y personal de las tres instituciones. La lista completa de las instituciones entrevistadas durante las misiones de la primera fase que trabajan sobre la gobernanza externa de los reguladores se encuentra en el informe *Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México* (OCDE, 2017).

Bibliografía

- OECD (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en>.
- OECD (2016a), *Being an Independent Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>.
- OECD (2016b), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en>.
- OECD (2015a), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en>.
- OECD (2015b), *The Governance of Water Regulators*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231092-en>.
- OECD (2014a), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.
- OECD (2014b), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2004), "The choice of tools for enhancing policy impact: evaluation and review", OECD, París
[www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc\(2004\)4&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2004)4&doclanguage=en)



From:
**Driving Performance at Mexico's Energy
Regulatory Commission**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264280830-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), "Metodología", in *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264280960-5-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

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

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